

# MENGATASI KEMISKINAN: AGENDA PEMBANGUNAN YANG TAK PERNAH SELESAI\*

Sukamdi\*\*

## Abstract

*Development for three decades in Indonesia has gained a significant result in lowering poverty. However, the statistic shows that a large number of people is still under poverty line. In addition, poverty has another dimension which might be more crucial to be solved, that are social and political poverty. The next unfinished agenda of development is how to solve this problem to accelerate the success of economic poverty alleviation.*

## Pendahuluan

Pembangunan selama hampir tiga dasa warsa terakhir ini telah berhasil menurunkan angka kemiskinan yang cukup signifikan. Pada awal Repelita I diperkirakan 70 juta penduduk atau 60 persen dari total penduduk termasuk dalam kategori miskin (World Bank, 1990). Angka tersebut menurun menjadi 40,1 persen atau 54,2 juta pada tahun 1976 dan pada tahun 1993 secara drastis turun menjadi 13,7 persen atau 25,9 juta penduduk (lihat Tabel 1). Penurunan jumlah penduduk miskin tersebut merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan ekonomi di Indonesia. Meskipun demikian, bukan berarti bahwa masalah kemiskinan dapat dianggap selesai karena di samping secara absolut jumlahnya masih cukup

banyak, juga perlu dicatat bahwa terdapat cukup banyak penduduk Indonesia yang mempunyai pendapatan marjinal di atas garis kemiskinan. Artinya adalah bahwa orang-orang tersebut sangat rentan terhadap perubahan ekonomi sehingga kemungkinan untuk menjadi miskin bagi mereka juga cukup besar. Dengan demikian, bidang garap sesungguhnya tidak hanya untuk mereka yang berada di bawah garis kemiskinan, tetapi juga mereka yang hampir miskin. Dilihat dari definisi, golongan terakhir ini tidak termasuk ke dalam kategori miskin.

Hal lain yang perlu menjadi prioritas adalah mengatasi kesenjangan ekonomi dan sosial. Kemiskinan dan kesenjangan adalah dua sisi pada sekeping koin dalam perekonomian

---

\* Tulisan ini merupakan perbaikan dari paper yang disampaikan pada seminar "Rekonstruksi Garis Kemiskinan dari Berbagai Tinjauan" oleh BEM, Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada.

\*\* Drs. Sukamdi, M.Sc. adalah sekretaris Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada dan staf pengajar Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada.

dan pembangunan bangsa (Dumairy, 1995) yang satu dengan lainnya saling terkait. Persoalan kesenjangan tidak hanya terbatas antarindividu atau golongan, tetapi juga kesenjangan antarwilayah. Ketimpangan pembangunan antara Indonesia bagian barat dan timur merupakan contoh klasik mengenai hal tersebut. Menyelesaikan masalah kesenjangan merupakan hal yang sangat penting dalam mengatasi kemiskinan. Di samping itu, ada nilai strategis yang diperoleh dari usaha untuk mempersempit kesenjangan, yaitu bahwa hal tersebut tidak hanya bermanfaat dari sisi ekonomi, tetapi juga mampu mereduksi kemungkinan terjadinya masalah sosial dan politik yang lebih serius. Pengalaman di banyak negara menunjukkan bahwa ketidakstabilan politik biasanya bermula dari *economic and social jealousy* dari golongan yang tidak mempunyai kesempatan untuk menikmati hasil pembangunan.

#### Kemiskinan sebagai Persoalan Multidimensi

Ellis (Effendi, 1992) menyebutkan bahwa kemiskinan sebenarnya tidak berdimensi ekonomi saja, tetapi juga berdimensi sosial budaya dan politik. Bahkan menurut Susetiawan (1996) kemiskinan bukan hal yang mudah untuk dipahami karena persoalannya sangat kompleks dan melibatkan banyak aspek, tidak semata-mata ekonomi. Oleh karena itu, kemiskinan sebenarnya lebih bersifat multidimensi dan saling terkait antara satu dengan yang lain. Orang yang miskin secara ekonomi, misalnya, erat kaitannya dengan faktor kultural dan struktural

(politik). Dari segi kultural, kemiskinan dianggap sebagai subkultur yang mempunyai kesamaan ciri, misalnya terlembaganya sifat fatalistik, apatis, gagal melakukan rencana demi masa depan, dan lain-lain. Pendekatan ini cenderung menyalahkan orang miskin sebagai sumber kemiskinan. Valentine (1968) mengatakan bahwa sebenarnya ciri-ciri tersebut merupakan produk dari situasi yang menekan akibat struktur total dari sistem sosial yang ada dalam masyarakat (Ancok, 1995), atau kegagalan struktur yang ada dalam masyarakat (Keban, 1995). Apabila situasi yang menekan dapat dihilangkan, ciri-ciri tersebut juga akan hilang. Dengan kata lain, kemiskinan bukan semata-mata persoalan kultural, melainkan lebih pada masalah struktural.

Di pihak lain Chambers (1983) menyebutkan bahwa inti dari masalah kemiskinan adalah *deprivation trap* atau jebakan kekurangan (Soetrisno, 1995: 19). Jebakan ini meliputi lima hal: (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) keterasingan, (4) kerentanan, dan (5) ketidakberdayaan. Lima hal ini memperlihatkan bahwa ada banyak sisi yang perlu diperhatikan untuk menyelesaikan masalah kemiskinan. Secara spesifik disebutkan bahwa dua aspek yang terakhir perlu mendapatkan perhatian lebih karena kedua aspek tersebut akan menyebabkan orang yang miskin menjadi semakin miskin.

Di samping itu, penjelasan tersebut di atas juga mengandung pengertian bahwa kemiskinan dapat dibagi menjadi dua aspek yaitu kuantitatif dan kualitatif. Aspek kuantitatif lebih mengacu pada kemiskinan ekonomi yang secara jelas (walaupun

mempunyai pengertian relatif) dapat diukur, misalnya dengan menggunakan *poverty line* apa pun batasannya. Sementara itu aspek kualitatif lebih menyangkut kepada masalah sosial dan politik yang muncul bersamaan dengan persoalan ekonomi. Penyelesaian terhadap kedua hal tersebut tentu saja juga mempunyai dimensi yang berbeda meskipun bersifat komplementer. Artinya adalah bahwa penyelesaian terhadap masalah kemiskinan ekonomi tidak dengan sendirinya menyelesaikan kemiskinan sosial dan politik. Demikian pula sebaliknya bahwa penyelesaian terhadap kemiskinan sosial dan politik tidak sekaligus merupakan penyelesaian masalah kemiskinan ekonomis. Aspek-aspek tersebut harus berjalan secara bersama-sama.

#### Memahami Kemiskinan (*Ekonomi*)

Kemiskinan secara ekonomi dapat dikaitkan dengan banyak aspek. Berangkat dari teori Malthus, kemiskinan dianggap merupakan konsekuensi dari pertumbuhan penduduk (Weeks, 1986). Hal ini didasarkan pada argumentasi yang mengatakan bahwa: (1) manusia mempunyai kecenderungan untuk beranak pinak, dan (2) kenaikan produksi makanan tidak akan mampu menyamai pertumbuhan penduduk. Dalam hal ini, Malthus berpendapat bahwa kemampuan untuk memproduksi makanan terbatas, sementara jumlah penduduk apabila tidak dikontrol akan tumbuh secara pesat dan melampaui jumlah yang mampu didukung oleh lahan. Ini merupakan bentuk lain dari konsep daya dukung lingkungan yang dikenal selama ini. Sampai sejauh ini, logika tersebut

banyak digunakan sebagai dasar berpijak untuk merumuskan kebijaksanaan di banyak negara sedang berkembang, khususnya di bidang kependudukan. Salah satu bentuk kebijaksanaan yang muncul adalah pengendalian jumlah penduduk, misalnya dengan program keluarga berencana. Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa pada dekade 1980-an muncul paham lain yang cenderung optimis, yang menganggap bahwa jumlah penduduk yang besar akan menguntungkan pembangunan ekonomi.

Kemiskinan di Indonesia dapat dipahami dari beberapa studi yang menunjukkan ciri-ciri menarik. Hasil perhitungan Biro Pusat Statistik, misalnya, menunjukkan adanya perbedaan insiden kemiskinan antara kota dan desa, yaitu bahwa kemiskinan lebih tinggi di desa daripada di kota (lihat Tabel 1). Pada tahun 1976, misalnya, kemiskinan di desa tercatat 40,4 persen (44,2 juta jiwa) dibandingkan dengan 38,8 persen (10 juta jiwa) di kota. Angka ini masih tetap tinggi pada tahun 1993, yaitu 13,8 persen (17,2 juta jiwa) di desa dan 13,5 persen (8,7 juta jiwa) di kota, meskipun apabila dihitung penurunan penduduk miskin selama periode tersebut, di desa lebih cepat (5,7 persen per tahun) dibandingkan dengan di kota (0,82 persen per tahun). Gejala ini perlu diinterpretasikan secara hati-hati karena paling tidak ada tiga hal yang bisa menjelaskan. Pertama, penurunan kemiskinan yang lebih cepat di desa barangkali merupakan indikasi keberhasilan program penanganan masalah kemiskinan di desa. Kedua, terjadi perpindahan kemiskinan dari desa ke kota, yang mengakibatkan

Tabel 1.  
Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia 1976-1993  
(Juta Orang)

Tahun	Kota	Desa	Total
1976	10,0 (38,8)	44,2 (40,4)	54,2 (40,1)
1978	8,3 (30,6)	38,9 (33,4)	47,2 (33,3)
1980	9,5 (29,0)	32,8 (28,4)	42,4 (28,6)
1981	9,3 (28,1)	31,3 (26,5)	40,6 (26,9)
1984	9,3 (23,1)	25,7 (21,2)	35,0 (21,6)
1987	9,7 (20,1)	20,3 (16,4)	30,0 (17,4)
1990	9,4 (16,8)	17,8 (14,3)	27,2 (15,1)
1993	8,7 (13,5)	17,2 (13,8)	25,9 (13,7)

Sumber: Biro Pusat Statistik

Catatan: Angka dalam kurung adalah persentase penduduk miskin yang dihitung berdasarkan data Susenas.

perbedaan penurunan jumlah penduduk miskin antara desa dan kota. Ketiga, perbedaan tersebut semata-mata terjadi karena masalah perubahan status dari desa menjadi kota. Apa pun alasannya yang jelas bahwa akan terjadi *shift* kemiskinan dari desa ke kota. Hal ini sekaligus merupakan indikasi bahwa kemiskinan di kota akan menjadi fenomena umum di Indonesia.

Jumlah atau persentase penduduk miskin antara kota dan desa bervariasi antarpropinsi. Hampir semua propinsi memperlihatkan bahwa insiden kemiskinan lebih tinggi di desa dibandingkan dengan di kota, sebagaimana pola umum di Indonesia secara keseluruhan. Meskipun

demikian, perlu dicatat bahwa terdapat 8 propinsi yang mempunyai persentase penduduk miskin di kota lebih tinggi dibandingkan dengan di desa (lihat Tabel 2) dan yang menarik adalah empat di antaranya terdapat di Jawa. Bahkan Jawa Barat dan DIY merupakan propinsi dengan penduduk miskin lebih tinggi di kota daripada di desa, baik secara absolut maupun relatif. Dengan melihat kecenderungan tersebut maka dapat dikatakan bahwa kemiskinan secara makro berkaitan dengan tempat tinggal.

Menurut Mills dan Becker, ada hubungan negatif antara tingkat urbanisasi dengan insiden kemiskinan, yaitu bahwa insiden kemiskinan cenderung rendah pada daerah yang mempunyai tingkat urbanisasi tinggi (Mills and Pernia, 1994); tetapi apabila mengikuti pola yang ada di Indonesia, hubungan tersebut tidak tampak. Justru apabila sinyalemen di atas benar, yaitu bahwa akan terjadi pergeseran kemiskinan dari desa ke kota, maka tidak tertutup kemungkinan bahwa di daerah dengan urbanisasi yang tinggi insiden kemiskinan juga tinggi. Hal ini cukup beralasan karena pola yang umum terjadi di negara berkembang adalah urbanisasi tanpa industrialisasi (Sukamdi, 1996). Bahkan urbanisasi seringkali juga dianggap sebagai *inhibiting factor* pembangunan ekonomi sehingga menimbulkan banyak problem di perkotaan, salah satunya adalah kemiskinan.

Dalam banyak hal, kemiskinan di desa dan di kota mempunyai dimensi masing-masing. Hasil penelitian Singarimbun dan Penny (1976) di pedesaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu di Sriharjo misalnya, menunjukkan bahwa sumber dari

kemiskinan adalah pemilikan lahan pertanian yang sempit (0,22 ha per keluarga) sebagai akibat dari ketidakseimbangan antara jumlah penduduk dan luas lahan pertanian. Tjondronegoro, *e. al.* (1994) berpendapat bahwa kemiskinan di pedesaan, karena tidak mempunyai lahan, adalah akibat adanya tekanan penduduk.

Apabila dikaji lebih jauh, tekanan penduduk bersumber pada pertumbuhan penduduk yang tinggi dan diikuti oleh ketergantungan terhadap lahan pertanian yang tinggi pula sehingga kemiskinan orang tua dibagi merata kepada anak-anaknya. Hal ini secara implisit menunjukkan bahwa kemiskinan di desa berkaitan dengan ketidakseimbangan antara

Tabel 2.  
Penduduk Miskin di Indonesia 1903

Propinsi	Kota			Desa			Kota + Desa	
	Batas Miskin (Rp./Kapita /bln)	Jumlah Penduduk Miskin	Persen Penduduk Miskin	Batas Miskin (Rp./Kapita /bln)	Jumlah Penduduk Miskin	Persen Penduduk Miskin	Jumlah Penduduk Miskin	Persen Penduduk Miskin
Aceh	29.020	69.919	10,13	22.043	426.800	14,23	496.719	13,46
Sumatra Utara	26.822	494.479	11,72	19.117	837.152	12,70	1.331.630	12,31
Sumatra Barat	27.515	64.073	8,63	21.081	482.060	14,93	566.133	13,47
Riau	31.646	81.589	6,65	24.120	329.264	13,49	410.853	11,20
Jambi	28.607	57.030	10,22	22.027	242.350	14,43	299.331	13,38
Sumatra Selatan	33.464	397.857	19,32	18.154	626.054	13,90	1.323.911	14,89
Bengkulu	29.796	32.067	10,26	18.450	141.045	13,99	173.112	13,11
Lampung	22.374	107.382	11,62	15.587	644.435	11,64	751.817	11,63
Jakarta	39.580	497.121	5,65	-	-	-	497.121	5,65
Jawa Barat	36.559	2.327.139	15,55	20.497	2.285.213	10,01	4.612.352	12,20
Jawa Tengah	24.204	1.525.901	17,36	16.725	3.092.342	15,10	4.618.743	15,78
Yogyakarta	28.367	222.303	14,35	19.972	121.163	8,85	343.486	11,77
Jawa Timur	20.680	1.704.433	16,85	16.924	2.719.276	11,69	4.423.709	13,25
Bali	33.066	106.092	11,88	18.218	164.107	8,36	270.109	9,46
NTB	25.603	141.751	21,98	17.677	550.670	18,97	692.421	19,52
NTT	23.862	73.278	16,37	17.903	583.161	22,65	756.440	21,34
Timor Timur	29.780	14.814	20,78	19.705	278.144	37,74	292.958	36,24
Kalimantan Barat	33.864	130.801	17,34	22.494	743.725	20,97	874.526	25,05
Kalimantan Tengah	36.261	51.823	16,36	20.093	209.755	22,01	321.578	20,85
Kalimantan Selatan	34.107	113.929	14,11	24.976	403.823	20,46	517.753	18,61
Kalimantan Timur	40.012	116.681	10,93	29.011	178.241	16,55	294.922	13,75
Sulawesi Utara	25.600	52.288	8,10	17.541	252.445	13,02	304.732	11,79
Sulawesi Tengah	22.166	27.642	7,63	16.608	166.055	11,18	193.897	10,48
Sulawesi Selatan	25.024	257.162	13,04	16.033	401.990	7,48	659.152	8,97
Sulawesi Tenggara	24.210	20.555	8,75	16.311	135.724	11,37	162.279	10,64
Maluku	31.872	36.123	8,06	22.798	442.732	20,51	478.855	23,93
Irian	33.060	5.875	12,31	20.006	335.176	28,15	441.852	24,16
Jumlah	-	8.907.106	-	-	17.903.402	-	25.810.508	13,64
Indonesia (Juta Jiwa)	27.905	8,7	13,45	18.244	17,2	13,7	925,9	13,87

Sumber: Biro Pusat Statistik

jumlah penduduk dan sumber daya alam (lahan pertanian).

"Kelebihan penduduk di manapun akan berarti tidak cukup, bagi sebagian terbesar penduduk, untuk hidup secara layak. Di daerah pertanian, itu berarti tidak cukup tanah, tidak cukup pekerjaan, tidak cukup pembayaran bagi pekerjaan yang sesungguhnya dikerjakan, dan tidak cukup pelayanan kesehatan dan pendidikan" (Singarimbun dan Penny, 1976: 25).

Kelebihan penduduk atau jumlah penduduk yang berlebih (*over populated*) dapat juga berarti bahwa daerah yang bersangkutan telah mengalami kelebihan daya dukung dan (mungkin) daya tampung. Secara sederhana masalah tersebut menyangkut dua variabel pokok yaitu luas lahan sebagai sumber daya alam dan proses demografi yang terjadi di daerah bersangkutan yang melibatkan variabel kelahiran, kematian, dan migrasi. Dengan semakin terbatasnya kemungkinan untuk memperluas lahan pertanian, maka variabel yang sangat mungkin dipengaruhi untuk mengatasi kelebihan penduduk adalah menurunkan laju pertumbuhan penduduk dalam rangka menurunkan jumlah penduduk. Dalam kerangka inilah maka justifikasi terhadap program penurunan kelahiran, salah satunya melalui program keluarga berencana, menjadi sangat penting.

Perlu dicatat bahwa keterbatasan sumber daya alam menurut Rachbini (1994) merupakan sifat kemiskinan yang khas di Jawa. Sementara itu, di luar Jawa akar kemiskinan bersumber pada pemanfaatan sumber daya alam

yang tidak optimal. Keterbatasan sumber daya alam sebenarnya bukan karena keterbatasan itu sendiri, tetapi karena jumlah penduduk yang besar sehingga antara jumlah penduduk dan sumber daya alam tidak seimbang. Dari sisi ini maka jumlah penduduk menjadi variabel penting dalam menjelaskan kemiskinan di pedesaan, khususnya di Jawa.

Penjelasan lain secara makro adalah bahwa kemiskinan terkait dengan struktur pekerjaan. Sebagaimana disebutkan di atas, kemiskinan pada umumnya terdapat lebih banyak di pedesaan. Sementara itu, pedesaan identik dengan pertanian sehingga kemiskinan juga terkait dengan sektor pertanian. Sebagai contoh pada tahun 1984 terdapat 45 persen rumah tangga miskin di sektor pertanian. Angka ini turun menjadi 32,3 persen pada tahun 1987. Raharja (1995) menyebutkan bahwa insiden kemiskinan 60 persen terdapat di sektor pertanian. Hal ini juga ditunjang oleh World Bank (1990) yang mengatakan bahwa salah satu ciri kemiskinan adalah bahwa secara sektoral kemiskinan terkonsentrasi pada sektor pertanian. Bukti lain diperoleh dari hasil analisis Susenas 1993 yang menunjukkan bahwa kemiskinan di NTT bagi keluarga yang menggantungkan ekonominya pada sektor pertanian mencapai 80,43 persen dibandingkan dengan sektor nonpertanian yang hanya 52,27 persen (Keban, 1995). Lebih jauh Keban mengatakan bahwa hasil penelitiannya cenderung memperkuat validasi dari suatu generalisasi bahwa penduduk miskin sebagian besar tinggal di pedesaan dan bekerja di sektor pertanian.

Pertanyaan yang menarik untuk dikaji adalah mengapa penduduk miskin terakumulasi di sektor pertanian. Salah satu penjelasan yang dapat diberikan adalah terjadinya kesenjangan antarsektor. Kesenjangan ini paling tidak dapat diamati dari terjadinya transformasi struktur ketenagakerjaan dan transformasi struktur produksi. Transformasi ketenagakerjaan ditandai dengan terjadinya pergeseran pasar kerja. Proporsi penduduk yang bekerja di sektor pertanian cenderung menurun diikuti oleh meningkatnya jumlah penduduk yang bekerja di sektor nonpertanian. Meskipun demikian, penurunan secara relatif ini ternyata secara absolut masih meningkat. Hal itu tampaknya bersumber pada kemampuan sektor industri dalam menyerap angkatan kerja yang ada sangat terbatas. Apabila ditelusuri lebih lanjut, keterbatasan tersebut bersumber pada ciri sektor industri yang cenderung padat modal. Sementara itu, transformasi struktur produksi ditandai dengan menurunnya kontribusi sektor pertanian dan kenaikan kontribusi sektor industri terhadap PDB. Dua kondisi ini pada akhirnya menyebabkan nilai tukar antara sektor pertanian dengan sektor industri menjadi tidak sepadan.

Kemiskinan di pedesaan dan di sektor pertanian ini yang barangkali menyebabkan penduduk di pedesaan terpaksa (*pushed*) berpindah ke kota. Sebagaimana disebutkan oleh Mazumdar (1994) bahwa kondisi yang tidak menguntungkan di desa telah mengakibatkan terjadinya *influx* migrasi dari desa ke kota. Lebih lanjut Mazumdar (1994) mengatakan bahwa dalam banyak kasus migrasi desa ke

kota telah menyebabkan perpindahan kemiskinan dari desa ke kota. Hal ini secara mudah bisa dipahami karena mereka yang melakukan migrasi dengan kapasitas terbatas seringkali tidak mampu beradaptasi dengan kondisi kota yang lebih kompleks. Di pihak lain, kesempatan kerja, yang biasanya adalah nonpertanian, dan fasilitas publik di kota tidak mampu untuk menyerap migran tersebut. Akibatnya, bisa diduga yaitu munculnya kantong-kantong kemiskinan di berbagai penjuru kota, misalnya daerah *slum*, yang berisi para penganggur. Memperhatikan hal ini, faktor migrasi desa-kota merupakan salah satu penjelasan mengenai pertumbuhan kemiskinan di kota. Bahkan Mazumdar (1994) secara tegas mengatakan bahwa seberapa jauh kemiskinan di pedesaan akan bergeser ke kota sangat tergantung kepada *magnitude* dan *determinan* migrasi desa-kota.

### Mengatasi Masalah Kemiskinan: Suatu Agenda

Pernyataan menarik diungkapkan oleh Nasikun (1996), diantaranya adalah perlunya dilakukan redefinisi terhadap kemiskinan yang harus disesuaikan dengan wawasan martabat manusia yang telah dipilih sebagai tuntutan pembangunan 25 tahun mendatang. Ada dua hal yang berkaitan dengan hal tersebut. Pertama, batas kemiskinan yang telah ditetapkan selama ini dipandang terlalu rendah. Artinya, harus ada usaha untuk melihat secara nyata kondisi di lapangan mengenai kemiskinan agar penentuan batas kemiskinan benar-benar menggambarkan kondisi yang realistis. Lebih lanjut Nasikun (1996) memberikan salah satu

alternatif, yaitu bahwa garis kemiskinan adalah di atas nilai konsumsi pangan minimum (*emergency food budget*) setara dengan 2100 kalori ditambah 6,12 persen sampai 17,96 persen nilai konsumsi nonpangan yang selama ini dipakai oleh BPS. Kedua, kategori kemiskinan tidak hanya dibagi menjadi miskin dan tidak miskin. Perlu adanya gradasi, misalnya miskin, hampir miskin, dan cukupan. Hal ini dipandang penting karena kebijakan dapat dilakukan secara diskriminatif. Setiap golongan kemudian akan memperoleh *treatment* berbeda yang sesuai dengan karakteristiknya.

Lebih jauh lagi Effendi (1996) menyarankan bahwa kemiskinan tidak hanya semata-mata memasukkan aspek ekonomi, tetapi juga harus mempertimbangkan aspek lain. Oleh karena itu, kemiskinan lebih baik tidak didasarkan pada kebutuhan fisik minimum, tetapi kebutuhan hidup minimum. Dalam kebutuhan hidup minimum dimasukkan aspek lain di luar ekonomi, baik yang menyangkut aspek budaya maupun politik.

Persoalan konsep dan batasan kemiskinan hanya merupakan satu titik dalam agenda besar untuk memecahkan masalah kemiskinan. Ketika orang mulai memikirkan kebijaksanaan yang harus ditempuh, maka akan terlihat betapa kompleks permasalahan yang harus dihadapi. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, ada tiga hal yang perlu diperhatikan sebagaimana disebutkan oleh Nasikun (1996). Pertama, ada kecenderungan program-program pengentasan penduduk miskin melihat penduduk miskin sebagai korban yang tidak mungkin bisa ditolong. Hal ini menyebabkan munculnya kendala sosial psikologis.

Kedua, logika yang digunakan sebagai dasar program antikemiskinan bertentangan dengan kepentingan dan karakter penduduk miskin. Ketiga, perubahan mendasar melalui perubahan struktural sangat sulit dilakukan.

Susetiawan (1996) menyebutkan bahwa usaha pemberdayaan ekonomi bagi penduduk miskin seringkali melahirkan politik kemiskinan sebagai bentuk dari penjonjolan isu kemiskinan oleh individu atau kelompok tertentu sesuai dengan kepentingan politiknya. Dengan kata lain, usaha pengentasan penduduk dari kemiskinan ekonomis seringkali justru melahirkan persoalan baru. Kemiskinan lebih dipandang sebagai isu daripada masalah yang harus segera dipecahkan. Dalam situasi seperti ini, mencari bentuk kebijaksanaan yang cocok tidak lagi menjadi hal yang penting. Kebijakan pengentasan penduduk dari kemiskinan dipandang sebagai sesuatu yang *taken for granted*.

Lapman (Nasikun, 1996) mengajukan beberapa alternatif penanganan penduduk miskin yang dapat berdiri sendiri atau kombinasi antara beberapa alternatif. Pertama, membuat pasar bekerja dengan baik. Hal ini dilakukan dengan cara regulasi dan deregulasi untuk mendorong *full employment*. Kedua, menyetarakan sistem terhadap kepentingan penduduk miskin. Strategi ini dilakukan dengan penyesuaian sistem pasar untuk melayani kepentingan penduduk miskin. Ketiga, menyelaraskan penduduk miskin terhadap tuntutan dan dinamika pasar. Strategi ketiga adalah program ketenagakerjaan yang dilakukan dengan dua cara, yaitu menjamin terjadinya permintaan

agregat dalam ekonomi nasional, dan menjamin penduduk miskin dapat memasuki lapangan pekerjaan dengan berbagai program pelatihan. Keempat, memberikan santunan kepada penduduk miskin.

Dengan mengingat bahwa insiden kemiskinan di sektor pertanian cukup besar, bahkan pada awalnya adalah dominan, maka penyelesaian masalah kemiskinan seharusnya juga selaras dengan mengatasi masalah yang muncul di sektor pertanian. Masalah yang sangat penting di sektor tersebut adalah rendahnya nilai tambah produk pertanian. Untuk itu, setiap usaha untuk meningkatkan nilai tambah di sektor pertanian sebenarnya sekaligus merupakan usaha untuk mengatasi masalah kemiskinan. Peningkatan nilai tambah di sektor pertanian juga mempunyai keuntungan yang lain, yaitu dapat menghambat migrasi desa-kota. Akibat selanjutnya adalah menekan kemiskinan di kota. Usaha tersebut memerlukan komitmen yang

lebih besar dari pemerintah dalam menggarap sektor pertanian.

Strategi tersebut seluruhnya berdimensi ekonomi. Artinya adalah bahwa keberhasilan strategi tersebut "barn" memecahkan kemiskinan dari sisi ekonomi. Padahal sejak awal telah disebutkan, bahwa kemiskinan tidak hanya berdimensi ekonomi, tetapi juga sosial dan politik. Di pihak lain, tidak ada jaminan bahwa ketidakniskinan ekonomi juga berarti ketidakmiskinan sosial dan politik. Tidak tertutup kemungkinan bahwa penduduk yang tidak miskin secara ekonomi, miskin secara sosial dan atau politik. Oleh karena itu keberhasilan untuk menekan kemiskinan ekonomi tidak berarti bahwa program anti kemiskinan juga berhenti. Masih ada yang harus diperjuangkan, yaitu membebaskan penduduk dari kemiskinan sosial dan politik. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, demokratisasi menjadi bagian yang sangat penting. Inilah agenda kemiskinan yang tanpa batas.

## Referensi

- Ancok, Djamaludin. 1995. "Pemanfaatan organisasi lokal untuk pengentasan kemiskinan", dalam Awan Setya Dewanta, *et al.*, ed., *Kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Bappenas. 1994. *Pembangunan dalam angka 1994*. Jakarta.
- Dumairy. 1995. "Evaluasi kebijakan pemerintah menanggulangi masalah kemiskinan dan kesenjangan", dalam Awan Setya Dewanta, *et al.*, ed., *Kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Effendi, Tadjuddin Noer. 1992. "Dimensi dan konsep kemiskinan", makalah disampaikan pada *Program Pelatihan Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan.
- . 1996. "Konsep garis kemiskinan: tinjauan ekonomi, sosial dan politik", paper dipresentasikan pada *Seminar Sehari Rekonstruksi Garis Kemiskinan dari Berbagai Tinjauan*, oleh BEM Fakultas Geografi UGM.

- Evers, Hans Dieter. 1989. "Urban poverty and labour supply strategies in Jakarta", in Gerry Rodgers, ed., *Urban poverty and the labour market*. Geneva: International Labour Office.
- Indonesia. Biro Pusat Statistik. s.a. *Hasil perhitungan jumlah dan persentase penduduk miskin tahun 1993*. Jakarta.
- Keban, Yereimias T. 1995. "Profil kemiskinan di Nusa Tenggara Timur: analisis rumah tangga berdasarkan SUSENAS 1993". *Prisma*, 24(10): 37-54.
- Mazumdar, Dipak. 1994. "Urban poverty and labor market", dalam Ernesto M. Pernia, ed., *Urban poverty in Asia: a survey of critical issue*. Hongkong: Oxford University Press.
- Mills, Edwin, S. and Ernesto M. Pernia. 1994. "Introduction and overview", dalam Ernesto M. Pernia, ed., *Urban poverty in Asia: a survey of critical issue*. Hongkong: Oxford University Press.
- Nasikun. 1996. "Redefinisi kriteria batas ambang kemiskinan: perspektif PJP II", paper dipresentasikan pada *Seminar Sehari Rekonstruksi Garis Kemiskinan dari Berbagai Tinjauan*, oleh BEM Fakultas Geografi UGM.
- Rachbini, Didik, J. 1994. "Kemiskinan di Indonesia", *Profil Indonesia, Jurnal Tahunan Cides*, (1): 213-221.
- Raharja, Dawam. 1995. "Program-program aksi untuk mengatasi kemiskinan dan kesenjangan pada PJP II", dalam Awan Setya Dewanta, et al., ed., *Kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Singarimbun, Masri dan D.H. Penny. 1976. *Penduduk dan kemiskinan, kasus Sriharjo di pedesaan Jawa*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Soetrisno, Lukman. 1995. "Substansi permasalahan kemiskinan dan kesenjangan", dalam Awan Setya Dewanta, et al., eds., *Kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Sukamdi. 1996. "Urbanization and the structure of urban employment in Indonesia", *Sojourn*, 11(1): 52-75.
- Susetiawan. 1996. "Politik kemiskinan, sebuah makna dalam kehidupan sosial", paper dipresentasikan pada *Seminar Sehari Rekonstruksi Garis Kemiskinan dari Berbagai Tinjauan*, oleh BEM Fakultas Geografi UGM.
- Tjondronegoro, Sediono M.P., Irlan Soejono, dan Joan Harjono. 1994. "Rural poverty in Indonesia", dalam M.G. Quibria, ed. *Rural poverty in developing Asia vol 2*. Manila: Asian Development Bank.
- Weeks, John, R. 1986. *Population*, 3rd ed. Belmont: Wasworth Inc.
- World Bank. 1990. *Indonesia, strategy for a sustained reduction in poverty*. Washington D.C.: The World Bank.