

PARTISIPASI MASYARAKAT PETANI TERHADAP PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

A.Rozany Nurmanaf

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani 70 Bogor 16161*

PENDAHULUAN

Krisis ekonomi yang berkepanjangan telah mengakibatkan jumlah penduduk miskin meningkat dengan cepat. Pada akhir tahun 1998, BPS mencatat bahwa jumlah penduduk miskin mencapai 49,5 juta jiwa yang 31,9 juta diantaranya terdapat di pedesaan dan selebihnya yaitu 17,6 juta jiwa terdapat di perkotaan. Beberapa lembaga, antara lain *World Food Program* (WFP) mengakui dampak sosial krisis tersebut walaupun dinilai tidak sedramatis seperti yang digambarkan. Bank Dunia memperkirakan bahwa penambahan jumlah penduduk miskin di Indonesia akibat krisis ekonomi mencapai 11 persen atau sekitar 22 juta orang pada Februari 1998. Akan tetapi, ada anggapan bahwa sejak tahun 2000 jumlah penduduk miskin tersebut kembali menunjukkan penurunan.

Angka jumlah penduduk miskin yang tinggi menuntut dilakukan langkah-langkah kongkrit dan mendasar untuk menekan angka tersebut. Oleh karena itu, menjadikan penanggulangan kemiskinan sebagai suatu prioritas dalam pembangunan merupakan hal yang sangat positif. Dengan perkataan lain diperlukan kebijakan yang spesifik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya masyarakat petani miskin di pedesaan, berupa pengaplikasian program pembangunan. Bila tidak, hal ini akan membuka peluang munculnya permasalahan yang dapat mengancam proses keberlanjutan pembangunan itu sendiri.

Banyak program penanggulangan kemiskinan telah dilakukan, baik berupa program jangka panjang maupun program jangka pendek. Program jangka panjang lebih diarahkan pada upaya pemberdayaan masyarakat. Sementara program jangka pendek yang secara masal dilaksanakan untuk membantu mereka memenuhi kebutuhan minimum standar hidup pokok. Berbagai hambatan ditemui dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan terutama disebabkan oleh sosialisasi yang kurang efektif baik pada anggota masyarakat yang menjadi sasaran program maupun para pelaksana program itu sendiri¹. Sebagian besar

¹ Nurmanaf, A.R., H. Mayrowani, A.M. Hurun, E. Basuno, H. Tarigan dan V. Darwis. 2000. Identifikasi dan Penanggulangan Kemiskinan Petani Sebagai Akibat Krisis Ekonomi. Laporan Penelitian. Puslitbang Sosek Pertanian, Badan Litbang Pertanian.

program tidak mengikutsertakan secara aktif masyarakat luas. Dengan demikian, banyak dijumpai kasus bahwa program yang dilaksanakan tidak tepat sasaran baik jenis kegiatan maupun kelompok targetnya.

Partisipasi aktif masyarakat dinilai turut menunjang keberhasilan program penanggulangan kemiskinan. Keterlibatan langsung masyarakat luas sangat diperlukan mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan keberlanjutannya. Dengan pendekatan partisipatif, beragam permasalahan yang sifatnya spesifik daerah dapat diidentifikasi solusi dan pemecahannya. Untuk jangka panjang, mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembangunan akan memperoleh manfaat dalam hal pengalaman, ketrampilan dan pendapatan².

Dalam mengaplikasikan program-program penanggulangan kemiskinan masyarakat pertanian di pedesaan diperlukan pengetahuan yang komprehensif agar “sesuai” baik dari segi kelompok sasaran, jenis kegiatan, waktu dan lokasi yang spesifik demi keberhasilannya. Tulisan ini mendiskusikan berbagai aspek yang berkaitan dengan keterlibatan masyarakat dalam program penanggulangan kemiskinan. Dengan perkataan lain, gambaran mengenai karakteristik masyarakat petani miskin dan faktor-faktor yang berkaitan baik aspek-aspek sosial dan ekonomi, keikutsertaan serta partisipasi masyarakat juga diperlukan.

PROFIL KEMISKINAN

Dalam mengidentifikasi profil kemiskinan, tulisan ini mendiskusikan dua aspek utama, yaitu garis kemiskinan dan penduduk miskin dan ciri-ciri rumah tangga miskin. Kedua aspek tersebut didiskusikan secara terpisah dengan tetap melihat keterkaitannya satu sama lain.

Garis Kemiskinan

Secara teoritis garis kemiskinan dapat dihitung dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan produksi, pendapatan dan pengeluaran³. Garis kemiskinan yang ditentukan berdasarkan tingkat produksi, misalnya padi per kapita hanya dapat menggambarkan kegiatan produksi tanpa memperhatikan pemenuhan kebutuhan hidup. Perhitungan garis kemiskinan dengan pendekatan pendapatan rumah tangga dinilai paling baik. Cara ini tidak mudah dilakukan karena kesulitan untuk memperoleh data pendapatan rumah tangga yang akurat. Untuk mengatasi kesulitan tersebut, garis kemiskinan ditentukan dengan

² Sumodiningrat, G., B. Santosa dan M. Marwan. 1999. Kemiskinan, Teori, Fakta dan Kebijakan. Edisi Pertama. Penerbit Pustaka Utama, Jakarta.

³ Bappenas. 2000a. Konsep Kebijakan dan Program Penanggulangan Kemiskinan Dalam Propenas 2000-2001. Makalah dalam Diskusi Rapat Koordinasi Kelompok Kerja Operasional Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan Tingkat Pusat, Jakarta 13 Juni 2000.

pendekatan pengeluaran yang digunakan sebagai proksi atau perkiraan pendapatan rumah tangga.

Garis kemiskinan yang dipergunakan BPS dinyatakan sebagai jumlah rupiah yang dikeluarkan atau dibelanjakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi yang setara dengan 2110 kalori per kapita ditambah dengan pemenuhan kebutuhan minimum lainnya seperti sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, angkutan dan bahan bakar⁴. Penggunaan kebutuhan kalori dengan pendekatan pengeluaran sebagai dasar penentuan garis kemiskinan, sebelumnya telah diperkenalkan oleh Sayogyo tahun 1997⁵. Konsep ini dinilai lebih mendekati kondisi kehidupan masyarakat yang sesungguhnya karena pengeluaran pokok di luar kebutuhan pangan juga diperhitungkan. Besarnya pengeluaran perkapita sebagai dasar garis kemiskinan dibedakan antar daerah perkotaan dan pedesaan. Garis kemiskinan yang dipergunakan berubah dari tahun ke tahun, dikoreksi menurut perkembangan tingkat harga kebutuhan pokok masyarakat.

Berdasarkan konsep BPS yang dipergunakan, garis kemiskinan di perkotaan lebih tinggi dibandingkan dengan di pedesaan sesuai dengan perbedaan indeks harga bahan-bahan kebutuhan pokok masyarakat di kedua wilayah tersebut. Perbandingan antara garis kemiskinan di perkotaan dan di pedesaan tampak bervariasi dari waktu ke waktu. Pada tahun 1976 garis kemiskinan di pedesaan hanya 63,0 persen dibandingkan garis kemiskinsn di perkotaan; tahun 1980 menjadi 65,1 persen; tahun 1990 sebesar 64,5 persen dan tahun 1999 meningkat menjadi 77,3 persen.

Ciri-ciri Rumah Tangga Miskin

Aspek lain yang juga penting dalam mendiskusikan profil kemiskinan adalah ciri-ciri rumah tangga miskin. Bahasan aspek ini meliputi jumlah anggota rumah tangga yang menjadi tanggungan, tingkat pendidikan dan lapangan pekerjaan.

Rumah tangga miskin memiliki rata-rata jumlah anggota rumah tangga yang lebih besar dibandingkan dengan rumah tangga yang tidak tergolong miskin. Pada tahun 1993 data BPS menunjukkan bahwa rata-rata jumlah anggota rumah tangga miskin adalah masing-masing sebanyak 5,0 dan 4,9 orang untuk wilayah perkotaan dan pedesaan; padahal rata-rata jumlah anggota rumah tangga tidak miskin masing-masing hanya 4,1 dan 3,9 orang untuk wilayah perkotaan dan pedesaan⁶. Dengan demikian, bila diasumsikan bahwa jumlah anggota rumah

⁴ BPS. 1998. *Crisis, Poverty and Human Development in Indonesia*. Badan Pusat Statistik – United Nation Development Program, Jakarta.

⁵ Sayogyo. 1997. *Garis Kemiskinan dan Kebutuhan Minimum Pangan*. Mimeograf. Institut Pertanian Bogor, Bogor.

⁶ Darwis, V. dan A.R. Nurmanaf. 2001. *Pengentasan Kemiskinan: Upaya yang Telah Dilakukan dan Rencana Waktu Mendatang*. Forum Penelitian Agro Ekonomi. Vol. 19 No. 1, Juli 2001.

tangga merupakan beban tanggungan pengeluaran maka dapat disimpulkan bahwa rumah tangga miskin memiliki beban pengeluaran yang lebih berat dalam mencukupi kebutuhan anggotanya dibandingkan dengan rumah tangga yang tidak tergolong miskin.

Rendahnya penguasaan aset produktif seperti lahan pertanian⁷ serta rendahnya aksesibilitas anggota rumah tangga terhadap sumber-sumber permodalan dan peluang-peluang ekonomi⁸, juga merupakan ciri rumah tangga miskin. Pendapat demikian sejalan dengan temuan yang menyatakan bahwa ada dua karakteristik keluarga petani miskin, yaitu terbatasnya penguasaan aset produktif (lahan, kapital) disamping kualitas sumberdaya manusia sebagian besar sangat rendah⁹.

Ciri lain yang melekat pada rumah tangga miskin adalah rendahnya rata-rata tingkat pendidikan kepala rumah tangga. Data BPS tahun 1994 memperlihatkan bahwa lebih dari 70 persen kepala rumah tangga miskin di pedesaan tidak tamat Sekolah Dasar dan kurang dari 25 persen yang menamatkan Sekolah Dasar. Kecenderungan serupa juga dijumpai pada tingkat pendidikan Kepala Rumah Tangga miskin di perkotaan. Sekitar 57 persen tidak tamat Sekolah Dasar dan 31 persen yang menamatkannya¹⁰. Berbagai studi memang menggambarkan bahwa kemiskinan dicirikan oleh rendahnya kualitas sumberdaya manusia sebagai akibat rendahnya tingkat pendidikan¹¹. Dengan demikian, anggapan bahwa tingkat pendidikan anggota rumah tangga miskin umumnya rendah memang didukung oleh data tersebut.

Karakteristik lain yang terkait dengan tingkat pendidikan adalah lapangan pekerjaan. Selanjutnya, jenis-jenis pekerjaan yang dilakukan berpengaruh pula pada produktivitas tenaga kerja dan akhirnya pada tingkat pendapatan rumah tangga. Data makro BPS menunjukkan bahwa pada tahun 1999 lebih dari 62

⁷ Otsuka, K. 1993. Land Tenure and Rural Poverty. Dalam Quibria, M.G. (Ed.): *Rural Poverty in Asia: Priority, Issues and Policy Options*. Oxford Univ. Press, Hongkong. Pp 260-315 dan Rachbini, D.J. 2000. Agenda Ekonomi-Politik dan Masalah Ekonomi Rakyat. Makalah Seminar Kemiskinan, Solusi dan Strategi Penanggulangannya. Jakarta 6 Juni 2000.

⁸ Siamwalla, A. Rural Credit and Rural Poverty. Dalam Quibria, M.G. (Ed.): *Rural Poverty in Asia: Priority, Issues and Policy Options*. Oxford Univ. Press, Hongkong. Pp 315-296.

⁹ Kasryno, F. dan A. Suryana. 1992. Long-Term Planning for Agricultural Development Related to Poverty Alleviation in Rural Areas. Dalam Pasandaran et al (Eds): *Poverty Alleviation with Sustainable Agriculture and Rural Development in Indonesia*. Proceedings of National Seminar and Workshops. Bogor Indonesia, January 7-10, 1992. Pp 60-70.

¹⁰ Darwis, V. dan A.R. Nurmanaf (2001), *op cit*: Pp 58

¹¹ Quibria, M.G. and T.N. Srinivasan. 1993. *Rural Poverty in Asia*. Oxford Univ. Press, Hongkong, Sofwani, A. 1998. Membangun Ekonomi Pedesaan untuk Mengentaskan Kemiskinan. Sinar Tani, Rabu 18 Februari 1998 dan Tjiptoherianto, P. 1998. Tentang Kemiskinan. Harian Republika, Rabu 14 Januari 1998.

persen angkatan kerja rumah tangga miskin bekerja di sektor pertanian disusul pada kegiatan di sektor perdagangan (sebagai pedagang kecil, 10 persen), industri rumah tangga (7 persen) dan jasa. Pada umumnya sebagian besar anggota rumah tangga miskin bekerja pada kegiatan-kegiatan yang memiliki produktivitas tenaga kerja rendah. Hal ini erat kaitannya dengan rendahnya aksesibilitas angkatan kerja terhadap penguasaan faktor-faktor produksi. Pada kenyataannya angkatan kerja tersebut cenderung lebih mengandalkan tenaga fisik dengan keterampilan yang minimal dibandingkan dengan penggunaan faktor produksi lain berupa aset produktif dan permodalan. Sehingga dari gambaran tersebut, upaya pengentasan kemiskinan dapat ditempuh dengan meningkatkan produktivitas tenaga kerja melalui pendidikan dan peningkatan keterampilan disamping perluasan kesempatan kerja khususnya di luar sektor pertanian yang secara bersama-sama memperbaiki struktur pendapatan rumah tangga.

UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN

Tindakan nyata dari pemerintah dalam mengurangi jumlah penduduk miskin dituangkan dalam bentuk program-program pengentasan kemiskinan yang didasarkan pada strategi dan kebijaksanaan¹² (Bappenas, 2000b). Dalam upaya menanggulangi kemiskinan ada dua strategi utama yang dapat ditempuh, yaitu (1) melakukan berbagai upaya untuk melindungi rumah tangga dan kelompok masyarakat miskin sementara sebagai dampak krisis ekonomi, (2) membantu masyarakat yang mengalami kemiskinan struktural dengan memberdayakan mereka agar mempunyai kemampuan yang tinggi untuk berusaha dan mencegah terjadinya kemiskinan baru. Sedangkan kebijaksanaan penanggulangan kemiskinan secara umum dapat dibedakan dalam tiga kelompok, yaitu (1) kebijaksanaan yang secara tidak langsung mengarah pada sasaran tapi memberikan dasar tercapainya suasana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi, (2) kebijaksanaan yang secara langsung mengarah pada peningkatan kegiatan ekonomi kelompok sasaran, dan (3) kebijaksanaan khusus menjangkau masyarakat miskin melalui program-program yang spesifik.

Adapun program-program pengentasan kemiskinan yang sejak lama telah dilaksanakan oleh pemerintah ada tiga paket program (Bappenas, 2000b). Ketiga paket tersebut masing-masing adalah: (1) paket program penanggulangan kemiskinan yang terdiri dari Program Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Program Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMT-AS) dan Dana Bantuan Operasional Pemeliharaan Puskesmas, (2) paket program pembangunan sektoral antara lain: program penyediaan prasarana dasar

¹² Bappenas. 2000b. Program Pembangunan Nasional Penanggulangan Kemiskinan. Makalah dalam Diskusi Rapat Koordinasi Kelompok Kerja Operasional Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan Tingkat Pusat. Jakarta 13 Juni 2000.

pemukiman (kawasan kumuh, perkotaan dan pemukiman nelayan), program peningkatan pendapatan petani/nelayan kecil (P4K), bantuan kredit usahatani, bantuan sarana produksi, bantuan modal usaha dan lain-lain, (3) Paket Program Jaring Pengaman Sosial (JPS), yang terdiri dari Program Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE), Operasi Pasar Khusus (OPK) beras, Bantuan Beasiswa Sekolah, Program Padat Karya dan Program Prakarsa Khusus bagi Penganggur Perempuan.

Jaring Pengaman Sosial (JPS)

Program yang secara khusus diaplikasikan sebagai upaya untuk membantu masyarakat miskin akibat krisis ekonomi adalah program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Program ini sangat intensif, luas dan kompleks dan dalam pelaksanaannya memiliki banyak kelemahan dan kendala sehingga mendapat sorotan dari berbagai pihak. Dengan alasan demikian, tulisan ini memfokuskan diskusi pada program nasional JPS dalam bagian berikut ini.

Tim Koordinasi Pengelolaan Program-Program Jaring Pengaman Sosial mengidentifikasi tujuan, kegiatan dan sasaran program JPS meliputi hal-hal sebagai berikut: (1) memulihkan kecukupan pangan yang terjangkau oleh masyarakat miskin, (2) menciptakan kesempatan kerja produktif dan meningkatkan pendapatan serta daya beli masyarakat miskin, (3) meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin, (4) memulihkan pelayanan sosial dan ekonomi bagi masyarakat miskin, dan (5) memulihkan kegiatan ekonomi rakyat. JPS merupakan program jangka pendek yang dilaksanakan dalam masa penyelamatan yang terdiri dari empat jenis kegiatan yaitu ketahanan pangan, perlindungan sosial, penyediaan lapangan kerja dan sumber pendapatan, dan penyediaan kredit murah yang didiskusikan secara terpisah.

Ketahanan Pangan

Program Ketahanan Pangan memiliki sasaran agar keluarga masyarakat miskin yang terpuruk akibat adanya krisis ekonomi masih bisa mendapatkan pangan dengan mudah dan harga terjangkau. Dengan demikian diharapkan kondisi rawan pangan dapat dihindari. Program ini dilaksanakan melalui empat rancangan kegiatan yaitu penyediaan cadangan pangan, bantuan pangan melalui Operasi Pasar Khusus (OPK), intensifikasi produksi pangan dan subsidi modal dan pupuk. Sasaran penyediaan beras murah (OPK) diberikan pada keluarga miskin, yaitu Keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera 1. Disamping OPK, berbagai bantuan pangan seperti terigu, minyak goreng dan kedelai diberikan pula kepada penduduk miskin. Untuk kegiatan lainnya disediakan pupuk dan berbagai sarana produksi dan rancangan kredit murah serta pendamping bagi petani kecil. Sedangkan hasil yang diharapkan dari kegiatan ini agar produksi pangan kembali meningkat sehingga masyarakat dengan mudah dapat memperoleh kebutuhan dasarnya berupa bahan makanan dengan harga yang terjangkau.

Perlindungan Sosial

Program ini khususnya ditujukan untuk memelihara pelayanan kesehatan dan pendidikan bagi keluarga miskin terutama akibat adanya krisis ekonomi. Kegiatan yang dilaksanakan adalah untuk membantu masyarakat miskin di sektor kesehatan dan pendidikan akibat meningkatnya harga kebutuhan hidup termasuk obat-obatan dan biaya sekolah. Kegiatan program meliputi subsidi untuk obat-obatan dan beberapa peralatan medis yang diimpor, pemberian Dana Bantuan Operasional (DBO) sekolah, pemberian Beasiswa dan Makanan Tambahan Anak Sekolah, pelayanan kesehatan gratis dan makanan tambahan bagi ibu hamil dan anak balita, tambahan gizi, kartu sehat untuk berobat di Puskesmas. Disamping itu disediakan pula bantuan untuk panti asuhan dan anak jalanan. Hasil yang diharapkan dari program ini adalah untuk mencegah terjadinya putus sekolah dan kekurangan gizi serta terjangkaunya biaya pelayanan kesehatan dan meningkatnya derajat kesehatan masyarakat miskin.

Penyediaan Lapangan Kerja dan Sumber Pendapatan

Sasaran geografis kegiatan ini ada di wilayah-wilayah yang mengalami kontraksi pertumbuhan ekonomi yang parah terutama sektor industri dan jasa (daerah urban) dan pedesaan yang gagal panen. Kegiatan tersebut dapat menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar dan mampu memelihara tingkat pelayanan sosial dan ekonomi masyarakat. Target sasaran adalah penduduk miskin yang terpuruk akibat krisis ekonomi. Program ini meliputi perubahan dan konsolidasi serta perancangan ulang sebagian proyek-proyek biasa menjadi proyek padat karya, seperti Program Pembangunan Kecamatan (PPK), Program Pendukung Prasarana Desa Tertinggal (P3DT), Padat Karya Khusus Desa Kota (PDK-MK), Pelatihan kembali tenaga terampil yang mengalami Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) dan Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE)¹³. Program ini memberikan kesempatan dan kemampuan pada masyarakat atau kelompok masyarakat untuk memilih kegiatan yang paling tepat menurut keadaan desa dan kebutuhan masyarakatnya. Pilihan kegiatan dan jenis usaha serta sasaran atau target kelompok ditentukan secara musyawarah oleh kelompok masyarakat yang diorganisasikan, misalnya melalui Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Program ini dimungkinkan adanya pemantauan dan pengawasan langsung oleh masyarakat (*social control*). Adapun hasil yang diharapkan dengan dilaksanakannya berbagai kegiatan di dalam program ini adalah peningkatan daya beli masyarakat miskin baik di perkotaan maupun di pedesaan, roda perekonomian rakyat kembali bergerak dan meningkatnya fungsi sarana dan prasarana sosial ekonomi. Sementara itu, pengelolaan program ini beragam sesuai dengan dana dan rancangan kegiatan. Kegiatan sektoral dilakukan oleh departemen yang bersangkutan, sedangkan untuk kegiatan lainnya dibentuk tim koordinasi yang

¹³ Bappenas. 2002. Rekapitulasi Program Pengentasan Kemiskinan TA 2002. Bappenas, Jakarta.

beranggotakan unsur instansi terkait, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Perguruan Tinggi dan konsultan yang membantu pelaksanaan program sebagai fasilitator. Monitoring dilakukan oleh badan independen seperti Gugus Kendali Nasional dan Pemerintah Daerah dalam fungsinya sebagai pengawas dan pembina program.

Kredit Murah

Program kredit murah ini dirancang untuk membantu usahawan kecil, menengah dan koperasi untuk berproduksi kembali dan memulihkan kegiatan ekonomi rakyat. Program ini dilaksanakan melalui berbagai rancangan kredit murah yang dikembangkan untuk semua jenis kegiatan mulai dari produksi, distribusi, perdagangan sampai penyediaan jasa ekonomi. Salah satu rancangan kredit ini adalah kredit usahatani (KUT) yang dikaitkan dengan peningkatan usaha pertanian mulai dari produksi, pengolahan hasil, distribusi dan perdagangan serta jasa pendukungnya. Dengan dilaksanakannya program ini diharapkan akan terjadi pergerakan kembali fungsi produksi, distribusi dan pemasaran dari prekonomian rakyat.

PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PROGRAM

Program pembangunan yang dilakukan, khususnya di pedesaan dinilai bahwa keberhasilannya belum sepadan dengan investasi yang telah dilakukan karena antara lain kurang memotivasi partisipasi masyarakat¹⁴. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan kebutuhan dasar (*basic need*) seperti halnya kebutuhan sandang, pangan, perumahan, pendidikan, kesehatan dan angkutan¹⁵. Sementara, anggapan lain menyatakan bahwa partisipasi masyarakat adalah *basic human right*¹⁶. Oleh karena itu masyarakat harus diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam melaksanakan pembangunan. Hal ini perlu karena pembangunan adalah suatu proses perubahan positif dalam kualitas dan tingkat keberadaan manusia yang dipengaruhi oleh komunikasi antar individu yang terlibat¹⁷. Sementara, individu yang terlibat tersebut terdiri dari pemrakarsa pembangunan tingkat atas (*upper level*) sedang sasaran pembangunan itu sendiri yaitu kelompok masyarakat dengan taraf hidup yang masih rendah. Dalam proses komunikasi tersebut *upper level* berperan memotivasi sasaran untuk merasa bahwa kebutuhan “nyata” menjadi “permintaan atau keinginan”. Untuk mencapai

¹⁴ Colletta, N.J. dan U. Kayam. 1987. *Kebudayaan dan Pembangunan*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

¹⁵ Sumardi, M. dan H.D. Evers. 1982. *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*. CV Rajawali dan YIIS, Jakarta.

¹⁶ F.A.O. 1990. *Takin Hold of Rural Life*. RAPA, Bangkok Thailand.

¹⁷ Tubbs, S.L. and S. Moss. 2000. *Human Communication*. Remaja Rosdakarya, Bandung.

keinginan tersebut sasaran akan terdorong untuk berperilaku baik melalui pemberdayaan¹⁸. Jika motivasi terbentuk maka berprestasi akan merupakan kebutuhan sehingga proses pembangunan berjalan baik¹⁹).

Secara umum upaya penanggulangan kemiskinan dapat dirinci dalam tiga strategi²⁰. Pertama, program sosial jangka pendek dengan sasaran masyarakat miskin secara langsung untuk membantu memenuhi kebutuhan minimum pada standar hidup pokok; kedua, program jangka panjang meliputi upaya memacu pertumbuhan ekonomi berupa perluasan kesempatan kerja dan meningkatkan pendapatan pemerintah dan masyarakat, dan ketiga, program khusus untuk meningkatkan kesempatan masyarakat miskin memperoleh pendapatan. Ketiga strategi tersebut telah dilaksanakan secara luas walaupun masih dijumpai berbagai hambatan. Sosialisasi yang kurang intensif menjadikan kurangnya pemahaman terhadap program dan kurangnya kesiapan SDM para pelaksana. Hal ini merupakan faktor penghambat keberhasilan program seperti yang dijumpai di berbagai kasus. Dari lokasi penelitian yang terbatas²¹, sebagian besar rumah tangga miskin menerima informasi tentang adanya program pengentasan kemiskinan dari aparat desa sebagai petugas pemerintah yang paling dekat dengan mereka. Sumber lain yang juga merupakan penyampai informasi tersebut adalah kelompok tani dan sebagian lagi menerimanya dari tokoh masyarakat. Kecenderungan demikian seolah-olah seragam di semua lokasi penelitian. Rupa-rupanya aparat desa memang ditugaskan untuk menyampaikan program-program bantuan untuk masyarakat termasuk program pengentasan kemiskinan. Dalam hal ini aparat desa telah melaksanakan tugas mereka dengan baik. Akan tetapi, bila proses sosialisasi hanya pada tingkat demikian, partisipasi aktif dalam arti yang sebenarnya sulit diharapkan akan terwujud.

Keikutsertaan dalam program yang diaplikasikan dapat dipergunakan sebagai indikator tingkat partisipasi petani. Namun bila dilihat lebih jauh ternyata dari beberapa hal yang dipergunakan sebagai indikator berpartisipasi, hanya terbatas pada pengenalan petugas, pemahaman tujuan program dan implementasi program yang dilaksanakan. Sedangkan perencanaan, penentuan kelompok sasaran, monitoring dan evaluasi, umumnya tidak mengikutsertakan petani miskin. Dengan demikian, bila tingkat partisipasi dihubungkan dengan kinerja dan

¹⁸ Wahyuni, S. 2002. Metode Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Pertanian: Pendekatan Kultural dan Struktural. Mimeograf. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.

¹⁹ Wariso, R. 2000. Faktor Penghambat Pengembangan Pertanian dan Pendekatan Sosial Budaya. Cakra Hasta Konsultan dan AHT International GmbH.

²⁰ Sumodiningrat, G. 1999. Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

²¹ Nurmanaf, A.R., S. Wahyuni, H. Mayrowani, V. Darwis, C. Muslim dan Sugiarto. 2002. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Dalam Perspektif Pembangunan Partisipatif di Wilayah Agroekosistem Marjinal. Laporan Penelitian. Puslitbang sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian

keberhasilan program seakan-akan tidak ada keterkaitannya. Kiranya ukuran keberhasilan suatu program perlu disesuaikan dengan keadaan yang riil di lapangan.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa alasan masyarakat berpartisipasi dominan karena disarankan oleh aparat. Suatu alasan yang mengaburkan arti partisipasi itu sendiri. Bentuk partisipasi digerakkan oleh penguasa setempat dalam rangka mensukseskan program yang datang dari atas. Artinya, masyarakat terlibat dalam program melalui informasi aparat desa sebagai fihak yang melaksanakan program.

Dalam proses berpartisipasi, peranan kelembagaan lokal seperti pemerintahan desa dan lembaga-lembaga tradisional yang hidup di masyarakat sangat penting. Kegiatan dan aktivitas lembaga-lembaga tersebut sekaligus dinamikanya, sejalan dengan waktu dan perkembangan masyarakat itu sendiri, turut menentukan sikap anggota masyarakat untuk sampai pada keputusan untuk ikut berpartisipasi. Hal ini terkait pula dengan pengetahuan anggota masyarakat di lokasi (*indigenous knowledge*) yang dijadikan objek program. Kesesuaian antara kegiatan-kegiatan yang akan diaplikasikan dan dengan apa yang akan mereka terima dan alami nantinya, seyogyanya sejalan dengan apa yang biasa mereka lakukan. Bila tidak, proses partisipasi terhadap program sulit diharapkan akan terwujud. Sebagai contoh, kasus usaha ternak kambing dalam program IDT 1995-1997 di desa lahan kering Kabupaten Gunung Kidul, Yogyakarta dinilai berhasil. Program tersebut selain dapat meningkatkan pendapatan, tapi juga dana pinjaman dapat digulirkan dengan baik. Partisipasi aktif para anggota sangat berperan dalam keberhasilan tersebut. Bantuan diberikan pada sasaran yang tepat dalam arti jenis kegiatan memang dibutuhkan dan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki²². Sebaliknya, program yang sama di desa hutan di Kabupaten Madiun, Jawa Timur²³ dan di desa hutan di Kabupaten Indragiri Hulu, Riau²⁴ dikategorikan kurang berhasil karena tidak hanya sasaran bantuan yang tidak tepat dan rancu tapi jenis kegiatan juga tidak sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan masyarakat. Dengan demikian tujuan luhur program IDT di kedua desa tersebut untuk pemberdayaan masyarakat miskin jauh dari kenyataan.

Dilihat dari latar belakangnya, program Pengentasan Kemiskinan cenderung bersifat "*top down*". Pada dasarnya pelaksanaan bantuan demikian selama ini dilakukan lebih kepada generalisasi model dan format program yang

²² Sudjono, M. 1999. D.I. Yogyakarta: Desa Lahan Kering. Dalam Mubyarto (Ed.): Pemberdayaan Ekonomi Rakyat: Laporan Kaji Tindak program IDT. Bappenas. Hlm. 159-177.

²³ Awang, S.A. 1995. Pemberdayaan Masyarakat dan Kelembagaan Lokal dalam Program IDT: Studi Kasus Tipologi Desa Hutan di Kabupaten Madiun. Dalam Mubyarto (Ed.): Program IDT dan Pemberdayaan Masyarakat. Bappenas. Hlm. 1-40.

²⁴ Alfian, 1999. Riau: Desa Suku Pendatang dan Desa Hutan. Dalam Mubyarto (Ed.): Pemberdayaan Ekonomi Rakyat: Laporan Kaji Tindak Program IDT. Bappenas. Hlm 46-60.

dikomandokan secara sentralistik. Perencanaan sepenuhnya dibuat dari atas dengan tujuan membantu masyarakat untuk lepas dari kondisi kemiskinan. Kondisi yang ada di masyarakat mendorong pemerintah untuk sesegera mungkin melaksanakan program bantuan tersebut. Dalam hal ini jelas, sifat yang tergesa-gesa akan berakibat langsung adanya ketidak siapan masyarakat maupun aparat pelaksana merespon gagasan yang baik tersebut berupa perubahan sosial berencana yang distimulir pemerintah pusat.

Cara demikian terbukti membuahkan banyak kelemahan-kelemahan dan sudah saatnya ditinggalkan dan digantikan dengan format yang lebih mengutamakan kebutuhan dari bawah. Dengan perkataan lain, jenis bantuan yang diberikan di masa mendatang hendaknya spesifik bagi masing-masing lokasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dijadikan sasaran dan potensi sumberdaya setempat yang merupakan pendukungnya.

Hasil penelitian menemukan bahwa bagi rumah tangga petani miskin di wilayah pesisir, kelompok sasaran sebagian besar adalah dari anggota masyarakat yang kesehariannya berkecimpung pada kegiatan usaha perikanan tangkap di laut. Dengan demikian, pemilihan jenis-jenis bantuan yang diberikan hendaknya terkait dengan kegiatan yang biasa dilakukan dan sesuai dengan kebutuhan komunitas yang bersangkutan²⁵. Sedangkan rumah tangga miskin di wilayah lahan kering jenis bantuan diutamakan pada kegiatan yang akrab dengan sifat-sifat fisik dan potensi lahan kering. Alternatif bantuan diutamakan pada kegiatan yang berkaitan dengan usaha ternak, khususnya jenis-jenis ternak yang memiliki kemampuan beradaptasi yang tinggi terhadap lingkungan dengan sumber air yang terbatas. Selanjutnya, bagi rumah tangga petani di wilayah pasang surut, jenis bantuan terkait erat dengan kegiatan usahatani lahan pasang surut. Sebagai daerah pengembangan baru dengan keterbatasan prasarana dan sarana ekonomi membuat kegiatan usaha pertanian menjadi dominan. Perbaikan teknologi budidaya pertanian spesifik lahan pasang surut merupakan prioritas dan menuntut perhatian serius.

Salah satu program penanggulangan kemiskinan antara lain adalah program untuk bantuan pangan berupa OPK beras. Partisipasi masyarakat miskin dalam program ini terbatas pada adanya kesempatan membeli beras murah (raskin) karena program ini pada prinsipnya sangat menolong mengatasi kesulitan dalam jangka pendek khususnya memenuhi kebutuhan pangan. Alasan ini memberikan indikasi bahwa masyarakat miskin menghadapi kesulitan mendasar dalam hal pemenuhan kebutuhan pokok yaitu pangan. Apalagi sasaran utamanya adalah masyarakat lapisan terbawah (keluarga Pra Sejahtera dan keluarga Sejahtera 1) yang dalam kesehariannya sangat memfokuskan perhatian pada strategi hidup subsisten yang menjadi dasar paling penting bagi keberlanjutan kehidupannya. Artinya, sangat sempit bagi mereka memberi ruang untuk mengakses informasi yang datang dari tingkat di atas desa. Disamping itu, karena

²⁵ Nurmanaf *et al* (2002), *op cit* : Hlm. 158

tidak didahului dengan sosialisasi yang baik mengakibatkan program ini justru direspon aktif oleh masyarakat lapisan atas yang progresif dan mempunyai akses terhadap kekuasaan sebagai sumber informasi dan bantuan. Keadaan seperti ini di beberapa tempat menimbulkan konflik antar kelompok. Bagi kelompok masyarakat lapisan atas yang standar ekonomi rumah tangganya relatif sejahtera merasa diperlakukan tidak adil. Dalam hal kewajiban-kewajiban bermasyarakat mereka selalu dituntut untuk memenuhinya seperti kerja bakti, sumbangan dan iyuran, akan tetapi saat menerima bantuan berupa jatah beras murah mereka justru tidak memperolehnya. Protes ini kemudian mempengaruhi kebijakan pemerintah desa dalam mengatur operasionalisasi program menentukan kelompok sasaran demi menghindarkan konflik di dalam masyarakat²⁶.

PENUTUP

Terwujudnya partisipasi aktif anggota masyarakat terhadap program akan menimbulkan motivasi untuk mencapai keberhasilan dan dorongan dengan bersikap positif dan merasa bahwa kebutuhan “nyata” menjadi “permintaan dan keinginan” seperti yang diharapkan. Dengan perkataan lain, untuk mencapai keinginan tersebut anggota masyarakat termotivasi untuk berperilaku positif untuk mencapai keberhasilan. Jika motivasi tersebut telah timbul maka upaya untuk berprestasi secara baik akan merupakan kebutuhan bagi anggota masyarakat yang bersangkutan. Pada tahap ini masyarakat yang bersangkutan diharapkan telah siap melangkah pada tahap berikutnya kearah kemandirian.

Namun demikian, kenyataan yang ada di lapangan menunjukkan bahwa sosialisasi kepada masyarakat sangat kurang terutama bagi kelompok sasaran. Hal ini menjadikan program tersebut tidak difahami secara baik, baik tujuan maupun implementasinya. Oleh karena itu partisipasi aktif dalam arti yang sebenarnya dari masyarakat terhadap program sulit diharapkan. Akhirnya, dengan keterbatasan kemampuan masyarakat petani miskin dan kondisi lingkungan yang kurang mendukung, harapan pemberdayaan dan tumbuhnya motivasi untuk berkreasi positif yang mengarah pada kemandirian masih jauh dari kenyataan.

Model dan format bantuan hendaknya disesuaikan dengan tingkat kemampuan masyarakat, potensi dan sifat sumberdaya alam yang dijadikan sasaran program. Bentuk bantuan permodalan berupa dana bergulir dimaksudkan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat kearah kemandirian dalam meningkatkan kesejahteraan. Akan tetapi pada kenyataannya program yang menganut sistem ini kerap mengalami kegagalan karena keterbatasan kemampuan ketrampilan dan managerial sebagian besar rumah tangga miskin. Dengan demikian, seleksi dengan persyaratan ketat bagi peserta program dengan model dana bergulir merupakan alternatif solusi demi keberhasilan. Dari sisi lain,

²⁶ Nurmanaf *et al* (2000) *op cit* : Hlm.

program dengan sistem hibah/cuma-cuma, walaupun tidak menimbulkan banyak masalah dan hambatan, dirasakan bermanfaat untuk jangka pendek tapi sistem ini justru menciptakan ketergantungan yang tinggi untuk jangka panjang. Pada kenyataannya, program pengentasan kemiskinan tidak semakin memberdayakan masyarakat kearah kemandirian dalam mengatasi problema kemiskinan.