

## PERAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROGRAM PENGENTASAN KEMISKINAN

Oleh

F. Winarni

### Abstrak

Kemiskinan bukan merupakan fenomena baru dalam kehidupan manusia. Demikian pula halnya dalam masyarakat Indonesia. Dalam memahami kemiskinan terdapat perbedaan pendapat yang disebabkan karena konsep kemiskinan memiliki dimensi yang luas. Hal tersebut berimplikasi penanganannya pun memerlukan strategi khusus yang berorientasi pada sebab-sebab kemiskinan yang dimiliki oleh suatu daerah yang menjadi kantong-kantong kemiskinan.

Kebijakan dalam hal kemiskinan betapa pun baiknya, tanpa didukung oleh partisipasi masyarakat dan sistem administrasi yang tepat, hanya merupakan slogan saja.

Partisipasi masyarakat dalam program pengentasan kemiskinan ini tidak sebatas sebagai keterlibatan penerima program bantuan, namun keterlibatan dalam seluruh proses pembangunan mulai dari perencanaan proyek, implementasi proyek, sampai dengan pengawasan proyek pembangunan.

### Pendahuluan

Persoalan kemiskinan yang membelit rakyat di dunia ketiga, kini kembali menjadi pusat perhatian berbagai kalangan, baik para ahli maupun lembaga-lembaga internasional. Dimotori oleh laporan Bank Dunia tahun 1990 tiba-tiba masalah kemiskinan menjadi pusat perhatian, bukan saja dalam diskusi internasional, tetapi juga pada tingkat nasional.

Meningkatnya kepedulian terhadap kemiskinan menunjukkan bahwa para ilmuwan dan para pengambil kebijakan kini mulai menyadari bahwa persoalan pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti oleh terjadinya penyebaran kemakmuran (*trickle-down effect*) seperti yang selama ini diyakini. Dalam banyak hal pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan (*growth-oriented*) terbukti tidak selalu menjadi jaminan mengangkat derajat hidup masyarakat di suatu negara.

Bertitik tolak dari keyakinan bahwa penuntasan atau pemberantasan persoalan kemiskinan merupakan kunci awal ke arah penyelesaian masalah yang dihadapi masyarakat dunia ketiga, dan bahwa keberhasilan pembangunan yang sesungguhnya tercermin dari kemampuan suatu bangsa untuk menyelesaikan masalah kemiskinan, tulisan ini bermaksud untuk mendapat gambaran tentang masalah kemiskinan dan berbagai usaha untuk membantu pengentasannya.

### **Hakikat dan Penyebab Kemiskinan**

Kesulitan pengentasan kemiskinan pada umumnya berakar dari sulitnya mendefinisikan dan menggolongkan kemiskinan itu sendiri. Kemiskinan pada umumnya ditandai oleh pengangguran dan keterbelakangan yang kemudian meningkat menjadi ketimpangan. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya dalam kegiatan ekonomi sehingga makin tertinggal jauh dari masyarakat lain yang mempunyai potensi lebih tinggi.

Menurut Whyte dalam Ahluwalia (1976) kemiskinan merupakan fenomena *relative deprivation*. Ada dua macam kemiskinan menurut beliau, yakni kemiskinan yang bersifat relatif dan kemiskinan yang bersifat absolut (*relative and absolute poverty*).

Kemiskinan absolut adalah ukuran kemiskinan yang menggunakan indikator-indikator empiris, seperti tingkat kelaparan, malnutrisi, buta huruf, perkampungan kumuh, buruknya tingkat kesehatan, dan lain-lain. Pengukurannya biasanya menggunakan konsep yang sangat populer, yakni yang dikenal sebagai garis kemiskinan. Garis ini ditarik menurut standar tertentu dari tingkat pendapatan, atau standar konsumsi kalori dan protein. Keluarga yang berada di bawah standar ini, digolongkan sebagai keluarga miskin, sedangkan mereka yang berada di atas garis itu digolongkan sebagai keluarga tidak miskin.

Kemiskinan relatif adalah kemiskinan yang diukur relatif antarkelompok pendapatan, oleh karenanya selalu dinamis. Hakikat kemiskinan ini tidak dilihat dari indikator-indikator ekonomi, namun menyangkut aneka dimensi sosial. Landasan utamanya adalah psikologis, yakni suatu perasaan dari individu-individu masyarakat yang selalu membandingkan

dirinya dengan individu lain dalam suatu masyarakat (reference group), di mana ia menjadi bagian. Karena itu kemiskinan terjadi di mana saja, termasuk di negara-negara maju yang secara absolut masyarakatnya telah jauh di atas garis kemiskinan. Jepang sebagai negara post-industry, rata-rata pendapatannya telah jauh melampaui garis kemiskinan absolut, tetapi masih banyak pula orang Jepang yang merasa dirinya miskin. Ini terjadi karena perasaan relatif.

Kemiskinan selalu terjadi hampir di semua negara Dunia Ketiga. Menurut Adi Sasono, kemiskinan yang telah melembaga sedemikian rupa, maka akan membentuk kultur kemiskinan (Agus, Berita Nasional, 18 Mei 1993:4). Kultur kemiskinan di kalangan massa miskin diistilahkan sebagai *a built-in vicious circle* (suatu lingkaran yang ditumbuhkan dari dalam). Keadaan ini menimbulkan kesan bahwa massa miskin itu tidak mungkin mengubah nasib mereka. Mereka memandang kemiskinan sebagai suatu atribut permanen untuk mereka, sehingga mereka seringkali tidak tergerak untuk mengubah nasib. Bagi mereka keadaan demikian dianggap sebagai takdir yang dijadikan legitimasi bagi sikap mereka yang pasif dan pasrah.

Pembahasan tentang pengertian kemiskinan di atas, lebih memusatkan perhatian pada fenomena kemiskinan pada tingkat individu. Namun, sebenarnya fenomena kemiskinan ini dapat juga ditemui dalam suatu kumpulan masyarakat maupun kawasan tertentu. Dalam kenyataannya ada sejumlah kawasan baik benua, negara, atau daerah dalam suatu negara yang juga sering disebut sebagai kawasan miskin.

Memahami pengertian kemiskinan dalam upaya mencari alternatif pemecahannya tidaklah mungkin apabila kita kekurangan informasi tentang sebab-sebab kemiskinan baik yang terjadi secara khusus di suatu masyarakat maupun sebab-sebab pada umumnya. Pertanyaan selanjutnya yang perlu dijawab yakni mengapa miskin?

Gagasan klasik dikemukakan Malthus, lewat "First Essay On Population" (Lay, 1992) mengindikasikan bahwa ketidakseimbangan antara pertumbuhan penduduk dan penyediaan pangan akan berakibat pada tersingkirnya sejumlah manusia ke wilayah kemiskinan dan kelaparan.

Dalam perkembangan pemahaman tentang sebab-sebab kemiskinan ini menjadi semakin kompleks. Suatu penelitian

yang dilakukan oleh Pusat Peran Serta Masyarakat (PPM) dalam 15 tahun terakhir di 1200 lokasi pengembangan masyarakat berhasil mengungkap 3 masalah besar yang merupakan sebab-sebab kemiskinan masyarakat desa, yakni: (1) masalah sistem nilai/etos dan kelembagaan infrastruktur; (2) masalah struktural, khususnya keterbatasan faktor produksi tanah pertanian dan ketenagakerjaan yang melimpah; dan (3) masalah kebijaksanaan dan pendekatan model pembangunan (Republika, 5 Mei 1993:6).

Pada tingkat kawasan seperti benua Afrika, sebab-sebab kemiskinan dan kelaparan diyakini karena faktor alam yang tak ramah. Hanya saja argumen tersebut tidak seutuhnya diakui. Menurut Gland dalam Lay (Bernas, 10 Mei 1993), kebijaksanaan ekonomi internasional, perang saudara, alam yang ganas, termasuk isolasi geografi dan politik diskriminasi justru ditempatkan sebagai sebab-sebab kolektif bagi kemiskinan yang merambah setiap jengkal benua ini. Argumen tersebut cukup banyak dijumpai, terutama di kalangan para ekonom penganut aliran Neo-Klasik.

Bagi sejumlah ahli lain terutama dari kelompok strukturalis, Neo-Marxist dan Dependency Theory, keterbelakangan suatu daerah lebih banyak dipahami sebagai produk dari adanya hubungan eksploitatif dan bekerjanya mekanisme pasar (Adi Sasono dan Sri Tua Arief, 1987). Bahkan lebih jauh, kaum dependensia melihat keterbelakangan merupakan sisi lain dari kemajuan: ia merupakan keharusan yang hidup berdampingan dalam struktur ekonomi kapitalis yang menguasai seluruh dunia.

Dari berbagai penjelasan tersebut di atas, terlihat bahwa fenomena kemiskinan merupakan fenomena yang sangat kompleks. Dan karenanya, membutuhkan suatu pemahaman yang komprehensif yang melibatkan berbagai disiplin ilmu untuk menuntaskannya.

Pedoman yang dipakai untuk mengklasifikasikan ataupun menghitung jumlah orang miskin, umum dikenal dengan garis batas kemiskinan. Terdapat variasi dalam hal kriteria garis batas kemiskinan menurut para ahli, paling tidak ada tiga kriteria yang sering kita dengar, yakni versi Bank Dunia, versi Sayogyo, dan versi Biro Pusat Statistik (BPS).

Dari ketiga versi tersebut, versi BPS-lah yang menjadi pegangan pemerintah selama ini dalam mengukur garis kemis-

kinan. Menurut BPS, garis kemiskinan diukur dari besarnya konsumsi penduduk untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi pangan minimum sebesar 2100 kalori/kapita/hari ditambah kebutuhan hidup dasar lainnya, seperti perumahan, sandang, dan lainnya seperti obat, biaya sekolah, transport, dan lain-lain. Dengan cara ini diperoleh angka 27,2 juta orang atau 15,1% penduduk Indonesia pada tahun 1990 yang hidup di garis kemiskinan.

Dengan angka tersebut apakah berarti pemberantasan kemiskinan telah gagal? Sebenarnya upaya pemberantasan kemiskinan telah menunjukkan hasil juga (lihat tabel 1).

**Tabel 1**  
**Jumlah Penduduk Kaya dan Miskin di Indonesia 1976-1990**

Tahun	Orang Miskin		Orang Kaya	
	Jumlah (juta)	%	Jumlah (juta)	%
1976	54,2 juta	40,1	10,1 juta	7,5
1981	40,6 juta	26,9	15,5 juta	10,2
1987	30,0 juta	17,4	28,6 juta	16,7
1990	27,2 juta	15,1	37,6 juta	20,9

Sumber: BPS tahun 1992 dalam Mubyarto, 1992.

Dari tabel tersebut terlihat prestasi Indonesia dalam mengurangi tingkat kemiskinan. Berdasarkan jumlah penduduk miskin berbanding total jumlah penduduk menurun tajam dari 54,2 juta orang atau 40,1% di tahun 1976, menjadi 40,6 juta orang miskin atau 26,9% di tahun 1981. Jumlah tersebut pada tahun 1990 menurun tajam, sehingga persentase penduduk yang masih berada di bawah garis kemiskinan tinggal 15,1%. Selama kurun waktu 15 tahun Indonesia mampu menurunkan jumlah orang miskin dari 40,1% ke 15,1%.

Meskipun jumlah angka kemiskinan dari waktu ke waktu mengalami penurunan, karena persoalan kemiskinan adalah persoalan hak dari manusia yang paling asasi, maka yang dilihat bukannya persentasenya yang kecil tetapi jumlah absolutnya yang relatif masih besar, sehingga memerlukan penanganan yang lebih intensif melalui serangkaian proyek-proyek yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin.

## Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

Pada mulanya para teoretisi maupun praktisi pembangunan yakin bahwa turunnya jumlah penduduk miskin itu terutama sebagai dampak pembangunan ekonomi yang dilaksanakan pemerintah Orde Baru selama lima Pelita. Pembangunan ekonomi telah berhasil meningkatkan tingkat pendapatan rata-rata penduduk dan secara bertahap menekan banyaknya penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan absolut. Namun demikian, berbarengan dengan prestasi yang telah dicapai, ternyata tidak sedikit pula permasalahan baru timbul berupa disparitas regional maupun struktural (Sritua dan Adisasono, 1980). Hal tersebut memberikan inspirasi kepada pemerintah untuk melengkapi strategi pertumbuhan dengan strategi pemerataan yang lebih mengarah pada usaha memenuhi kebutuhan pokok melalui pemberian pelayanan dan fasilitas sosial kepada masyarakat (Moeljarto, 1987).

Pemberian pelayanan dan fasilitas sosial tidak diartikan sebagai manifestasi *charity strategy* yang menjadikan masyarakat sebagai objek asistensi, tetapi dimaksudkan sebagai usaha penumbuhan kemampuan masyarakat untuk dapat *self sustaining* di dalam upaya pembangunan mereka (Moeljarto, 1987). Salah satu program yang diambil pemerintah untuk memenuhi tujuan pembangunan tersebut yakni program pengembangan wilayah propinsi (PPWP) atau Provincial area development program (PDP) (Koeswara, 1988).

Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No.19/1980, program PDP mempunyai sasaran, antara lain: "meningkatkan pendapatan langsung dan memperbesar kesejahteraan dan meningkatkan pendapatan warga pedesaan yang sangat kecil yang hidup di daerah miskin." Dengan demikian, secara tersirat dan tersurat berbagai proyek PDP atau PPWP berorientasi pada penanganan secara langsung kemiskinan di pedesaan, dan dimaksudkan pula sebagai usaha penumbuhan kemampuan masyarakat untuk *self sustaining* dan mampu menciptakan *sustainability* berbagai proyek di saat campur tangan pemerintah berakhir. Keberhasilan proyek-proyek PPWP ini merupakan jaminan teratasinya kemiskinan di pedesaan.

Proyek-proyek PPWP dilaksanakan dengan menggunakan strategi perencanaan proyek yang disesuaikan dengan kebu-

tuhan-kebutuhan khusus propinsi yang terlibat dalam proyek. Dengan demikian, di wilayah propinsi dimungkinkan adanya berbagai macam proyek, seperti: pembangunan pertanian mengenai bahan pangan, perkebunan, perikanan desa, peternakan, bantuan untuk masyarakat ekonomi lemah, kredit murah, industri kecil pedesaan dan sebagainya. Agar dapat melaksanakan perencanaan dengan baik, maka disediakan bantuan tenaga konsultan pada tiap-tiap propinsi PPWP dan juga diadakan latihan untuk pengembangan personalia. Adapun pendanaan proyek tersebut diperoleh dari bantuan lunak negara asing dan bantuan dari pemerintah Indonesia.

### **Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan**

Dalam realita setiap pelaksanaan proyek-proyek pembangunan terdapat dua aktor utama, yakni birokrasi dan kelompok sasaran itu sendiri. Oleh karena itu, di dalam pembicaraan tentang program pengentasan kemiskinan pun tidak mungkin diabaikan peranan yang diemban oleh kedua aktor tersebut. Intensitas peranan yang ditampilkan oleh birokrasi dan masyarakat sasaran proyek pengentasan kemiskinan menjadi penentu keberhasilan ataupun kegagalan proyek dalam mencapai sasaran pengentasan kemiskinan.

Sesungguhnya partisipasi telah menjadi mitos pembangunan sehingga praktis hampir semua negara mengumumkan secara luas kebutuhan akan partisipasi dalam semua kegiatan pembangunan. Namun di dalam kenyataannya, setiap pendekatan atau strategi pembangunan yang ditampilkan terdapat variasi konsep partisipasi. Dalam perencanaan pembangunan yang mempergunakan pendekatan top-down dan cetak biru praktis mengabaikan partisipasi masyarakat karena dalam pendekatan ini seluruh kegiatan proyek diprakarsai, diarahkan dan dikontrol oleh pengaruh luar, sedangkan masyarakat hanya dimobilisasi untuk melaksanakan proyek-proyek tersebut.

Sebaliknya, dalam pendekatan pengelolaan sumber yang bertumpu pada masyarakat, sangat dimungkinkan adanya partisipasi timbal balik dan otonom yang mengakibatkan reorientasi birokrasi pemerintah secara mendasar ke arah keterkaitan yang lebih efektif dengan komunitas klien (Korten et.al., 1981) juga reorientasi fundamental komunitas

klien itu sendiri. Dalam pendekatan ini, peranan birokrasi sebagai fasilitator dalam pembangunan memungkinkan terciptanya proses komunikasi dua jalur di mana bukan hanya birokrasi yang berbicara kepada masyarakat desa tentang rencana-rencana dan prioritas-prioritas proyek akan dibangun, tetapi juga belajar untuk mendengar dari masyarakat tentang aspirasi, kekecewaan, dan harapan-harapan mereka. Proyek yang berakar dari aspirasi dan harapan masyarakat akan mampu tumbuh dan berkembang dalam kegiatan-kegiatannya. Berakarnya proyek-proyek hanya mungkin terjadi apabila masyarakat itu sendiri terlibat dalam proses penentuan dari setiap proyek yang diperuntukkan bagi mereka.

Keterlibatan masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan memberikan peluang kepada masyarakat untuk berinisiatif, kreatif, dan menggali berbagai potensi sumber daya yang mereka miliki demi pencapaian tujuan-tujuan proyek dalam memenuhi sendiri kebutuhan mereka. Tingkat pemanfaatan suatu proyek oleh kelompok sasaran berkaitan dengan perasaan mereka apakah proyek itu sungguh-sungguh memecahkan masalah mereka dan keselarasan antara proyek itu dengan upaya-upaya mereka sendiri. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan proyek menjamin bahwa proyek itu sesuai dengan realita sosial di wilayahnya, dan di dalam implementasi proyek partisipasi menumbuhkan ketrampilan-ketrampilan masyarakat sehingga memungkinkan mereka mampu secara mandiri dalam melestarikan proyek.

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan, khususnya dalam program pengentasan kemiskinan partisipasi merupakan syarat mutlak untuk menjamin keberhasilan program tersebut. Namun, partisipasi ini tidak dapat muncul seperti diharapkan apabila tidak mendapat dukungan dari sistem administrasi yang bagaimanakah yang mampu merangsang partisipasi masyarakat dalam program pengentasan kemiskinan?

Secara konseptual, sistem administrasi pembangunan terdiri atas empat unsur yang dapat dibedakan secara teoretis tetapi tidak dapat dipisahkan secara operasional. Keempat unsur tersebut adalah: struktur, proses, orientasi, dan lingkungan organisasi (Effendi, 1991).

Pelaksanaan program pengentasan kemiskinan sebagai upaya peningkatan kapasitas masyarakat miskin, yang pada



umumnya tingkat pendidikan dan pengalamannya minim, maka memerlukan bukannya birokrasi yang stabil mekanistik, melainkan struktur birokrasi modern yang lebih organis-adaptif, yakni struktur organisasi yang lebih terbuka terhadap gagasan peningkatan kapasitas, sehingga lebih mampu menggerakkan partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan (Saxena, 1986). Partisipasi dalam perumusan tujuan pembangunan menjadi lebih luas sehingga terbuka kesempatan yang lebih banyak bagi terlibatnya kepentingan-kepentingan dari bawah (bottom-up) maupun dari atas (top-down).

Sistem administrasi untuk program pengentasan kemiskinan juga memerlukan distribusi kekuasaan dan sumberdaya secara lebih adil. Dengan kata lain, suatu peringkat desentralisasi yang memadai merupakan salah satu prasarat bagi terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pengentasan kemiskinan. Kebutuhan akan desentralisasi ini tidak sekedar mencakup delegasi sebagian otoritas formal dalam bentuk dekonsentrasi ataupun devolusi, tetapi mencakup penyerahan otonomi yang lebih luas kepada daerah. Karena pada akhirnya yang memiliki kapasitas untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan, adalah masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, kewenangan pembuatan keputusan yang lebih besar harus diberikan kepada rakyat dengan meningkatkan fungsi DPRD, LKMD, serta KKKLMD. Selaras dengan itu, kepada pemerintah di daerah harus diberi kewenangan yang lebih besar untuk perencanaan, pengelolaan, dan pengendalian pembangunan tersebut.

Selain itu, orientasi petugas juga perlu mengalami perubahan. Selama ini orientasi kinerja birokrasi pembangunan masih kental dengan seremonial administratif dan berorientasi pada target, sehingga menghambat ataupun tidak sesuai dengan iklim yang menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Budaya administrasi baru khususnya yang berorientasi pada pelayanan masyarakat perlu ditanamkan pada birokrasi pembangunan.

Akhirnya sistem administrasi untuk program pengentasan kemiskinan memerlukan pengawasan demokratis dari lembaga perwakilan rakyat baik tingkat pusat maupun tingkat daerah. Pengawasan ini amat diperlukan sebagai wahana tersalurkan aspirasi masyarakat secara efektif dalam penentuan maupun cara pencapaian termasuk dalam penggunaan dananya.

## Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dibuat kesimpulan sebagai berikut:

Pertama, fenomena kemiskinan baik pada tingkat individu maupun pada tingkat masyarakat (daerah) merupakan suatu fenomena yang sangat kompleks.

Kedua, sebab-sebab berikut parameter yang digunakan dalam memahami dan mengukur kemiskinan juga sangat bervariasi. Oleh karena itu, hal ini membutuhkan suatu pemahaman yang komprehensif agar dapat menuntaskannya.

Ketiga, dalam rangka menuntaskan masalah kemiskinan di Indonesia pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai program pembangunan yang ditujukan secara langsung untuk memberantas kemiskinan. Program tersebut tidak dapat terlepas dari partisipasi aktif masyarakat sebagai penerima dan pelaksana pembangunan.

Keempat, sistem administrasi yang mampu merangsang partisipasi masyarakat adalah sistem administrasi yang memiliki struktur organis adaptif, dan berorientasi pelayanan masyarakat dan produktif. Di samping itu, dibutuhkan suatu perangkat desentralisasi kekuasaan dan sumberdaya yang lebih adil sehingga diharapkan kemampuan birokrasi daerah maupun partisipasi masyarakat dapat ditumbuhkan, bukannya sebagai obyek pembangunan, namun dapat menjadi pelaku aktif pembangunan.

## Daftar Pustaka

- Adisasono dan Sritua Arif. 1987. *Ketergantungan dan keterbelakangan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Ahluwalia, Montek S. 1976. *Relative and Absolute Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Cornelis Lay. 1992. *Peta Penyebaran Kemiskinan di Indonesia*. Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Korten, David C. 1981. *Bureaucratic Reorientation For Participatory Rural Development*. Washington: NASPAA Working Paper No.1.
- Moeljarto Tjokrowinoto. 1987. *Politik Pembangunan*. Yogyakarta: Tiara Kencana.

Mubyarto. 1992. "Perilaku Orang Kaya Perlu Dikendalikan"  
*Prospektif*. No.2-3, Vol.4.

Saxena dalam Sofian Effendi. 1986. "Pelayanan Publik, Peme-  
rataan dan Administrasi Negara Baru". *Prisma*. No.12.

Sofian Effendi. 1991. *Pembangunan Berkelanjutan, Konsep dan  
Kasus*. Yogyakarta: Tiara Kencana.