

PEMBERDAYAAN DAN PENGUATAN PERAN PEMBANGUNAN PEREKONOMIAN, SISTEM PASAR DAN KELEMBAGAAN : DILEMA KEMISKINAN DAN KELAPARAN DI PEDESAAN

ROOSGANDA ELIZABETH ¹⁾ DAN MARYAM NURDIN ²⁾

¹⁾ Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

²⁾ Balai Pengkajian Teknologi Pertanian

ABSTRAK

Pembangunan perekonomian telah menjadikan sistem pasar demikian komersial dan terbuka sehingga mudah dieksploitasi oleh kekuatan pasar bebas. Kondisi tersebut justru lebih banyak merugikan daripada menguntungkan kaum peysan di pedesaan, mencerminkan suatu realitas sosial ekonomi yang sangat dilematis. Saat sistem sosial dan ekonomi yang sudah demikian terbuka dan komersial, justru ditemukan begitu banyak masalah kemiskinan bahkan kesengsaraan dan kelaparan pada masyarakat di pedesaan terutama kaum peysan. Tulisan ini bertujuan mengemukakan faktor-faktor mendasar penyebab kelaparan dan kemiskinan, serta kondisi dilematis yang dihasilkan dalam pelaksanaan pembangunan perekonomian dan sistem pasar di pedesaan. Potensi dan peluang masih terbuka lebar ke arah pencapaian pengembangan pembangunan perekonomian di pedesaan dengan melihat besarnya potensi dan peluang perluasan areal tanam (ekstensifikasi dan intensifikasi), peningkatan efisiensi dan efektivitas SDM yang melimpah di pedesaan. Pengembangan analisis kelembagaan memiliki implikasi luas terhadap pencapaian keberhasilan pembangunan perekonomian pedesaan melalui peningkatan pemahaman perancang, pengambil, dan pelaksana pembangunan pertanian dan pedesaan terhadap aspek kelembagaan yang masih sangat rendah. Perlunya mengevaluasi kebijakan pembangunan perekonomian dari aspek kelembagaan, sehingga upaya keakuratan perumusan kebijakan pembangunan ke depan dapat berimplikasi besar bagi peningkatan daya saing SDM pedesaan dan pengembangan sistem pasar produk pertanian. Perlunya rancangan kebijakan dengan: 1) melihat relasi sosial, ekonomi, dan budaya, dalam mengkaji potensi kelembagaan tradisional perekonomian di pedesaan; 2) mengkaji alternatif kebijakan pembangunan perekonomian dan pedesaan yang mempertimbangkan *indigenous knowledge* (kearifan lokal) dan *local knowledge* (pengetahuan lokal). Pemberdayaan kelembagaan perekonomian dan pedesaan diperlukan sebagai salah satu bentuk upaya penciptaan kemandirian petani, peningkatan pendapatan rumah tangga, pengembangan sistem pasar produk pertanian.

Kata Kunci : *Kelaparan, Kemiskinan, Pedesaan, Pemberdayaan, Perekonomian.*

PENDAHULUAN

Pembangunan maupun bagi masyarakat peysan (*peasant*) sebagai target pembangunan tersebut. Meski belum ada pengakuan eksplisit dari *policy maker*, pembangunan perekonomian telah menjadikan sistem pasar demikian komersial dan terbuka sehingga mudah dieksploitasi oleh kekuatan pasar bebas. Kondisi tersebut justru lebih banyak merugikan daripada menguntungkan kaum peysan di pedesaan. Sungguh suatu realitas sosial ekonomi yang sangat dilematis. Bukankah pembangunan perekonomian dan pasarisasi, sesuai teori, seharusnya menjanjikan kemajuan, keberuntungan dan perkembangan. Akan tetapi, mengapa saat sistem sosial dan ekonomi yang sudah demikian terbuka dan komersial, malah justru ditemukan begitu banyak masalah kemiskinan bahkan kesengsaraan dan kelaparan pada masyarakat di pedesaan terutama kaum peysan.

Dalam mengkaji masalah penyebab kemiskinan, hendaknya tidak berpikiran picik dan sempit dengan menimpakan kesalahan pada pembangunan perekonomian, pasarisasi maupun komersialisasi semata. Sudah seharusnya sumber permasalahan ditelusuri hingga *grass root* faktor yang dapat menjadi penyebabnya. Beberapa hal yang mungkin terabaikan perannya sehingga mengakibatkan kekeliruan pandangan, seperti : peran variabel rasio penduduk dan tanah (*man and land ratio*), yang dapat membedakan derajat kemiskinan di suatu daerah (Penny, 1990). Kepadatan penduduk yang sangat tinggi dan berbagai akibat dari kondisi

ekonomi yang ambruk, dimana tercermin terjadinya perebutan rezeki yang mengakibatkan makin meluasnya zona kemiskinan.

Keadaan tersebut mengimplikasikan sedang merembahnya konsep *shared poverty* (Geertz, 1963; dalam Elizabeth, 2003). Tidak dibedakannya sistem pasar (modal kecil) dengan sistem kapitalisme (modal besar), diduga juga dapat menyebabkan kesalahan analisis sehingga muncul kesimpulan bahwa sistem pasar komersialisasi lebih merugikan ketimbang menguntungkan. Tulisan ini bertujuan untuk mengemukakan faktor-faktor mendasar penyebab kelaparan dan kemiskinan, serta kondisi dilematis yang dihasilkan dalam pelaksanaan pembangunan perekonomian dan sistem pasar di pedesaan. Dari tulisan ini diharapkan dapat menjadi input untuk melengkapi berbagai pengkajian teknis dan ekonomi mengenai kemiskinan dan kelaparan di pedesaan.

KONDISI AKTUAL KEMISKINAN DAN KELAPARAN

Sebenarnya terdapat cukup banyak faktor lain yang perlu dikaji untuk menjelaskan kemiskinan atau gejala kurang pangan (kelaparan) di pedesaan, yang dianggap relevan dengan berbagai masalah yang telah, sedang dan akan dihadapi perekonomian Indonesia. Dalam upaya menghindari akibat negatif sistem pasar bebas yang liberal (*free fight liberalism*) pemerintah menerapkan sistem pasar bebas terkendali, yang bersifat mengarahkan, tidak mengatur pasar. Kurang pangan, kelaparan, gizi buruk, bahkan kematian akibat kemiskinan bisa dijumpai di perkotaan maupun di pedesaan, namun tidak bisa dianggap sebagai “simbol kemiskinan” dari suatu daerah, karena terjadinya sejumlah kekeliruan dalam menganalisa faktor penyebabnya. Alangkah ironisnya, bilamana kasus kematian karena kelaparan yang disebabkan kemiskinan justru terjadi di daerah pinggiran kota besar atau bahkan di perkotaan.

Demikian juga halnya dengan kasus kematian karena kelaparan yang terjadi di Bogor, Sumatera Utara, NTT, Papua, dan beberapa daerah lain yang seperti mewabah, adalah disebabkan kemiskinan. Apakah sudah begitu miskinnya Indonesia sehingga kelaparan menjadi epidemi yang mewabah di berbagai daerah bak penyakit akut yang menular. Mati karena kelaparan, adalah tingkat pemiskinan dan titik kelangkaan kebendaan yang terendah, karenanya merupakan masalah ekonomi yang terdasar. Terbatasnya perhatian ilmu pengetahuan sebagai alat uji terbaik atas teori ekonomi menyebabkan kemiskinan mutlak dan mati kelaparan tidak pernah mendapat perhatian yang cukup dalam ilmu ekonomi positif. Hal ini menunjukkan bahwa mendasarkan diri pada satu disiplin hanya menghasilkan kesimpulan yang sempit. Walaupun posisinya sebagai kasus pembatas yang luar biasa, namun diperoleh banyak pemahaman bahwa kelaparan dalam sistem perekonomian, dibentuk oleh kekuatan pasar.

Semua wilayah korban kematian karena kematian yang terjadi massal di dunia merupakan bagian dari perekonomian pasar internasional (sarana-prasana proses produksi seperti: transportasi, input saprodi, panen dan pasca panen/pemasaran yang baik). Harga komoditi dan faktor produksi telah lama berpengaruh atas alokasi sumberdaya. Wilayah yang telah lama berciri komersial, namun ditemukan banyak penduduknya yang miskin, bahkan menderita kelaparan yang berakibat gizi buruk dan kematian pada waktu-waktu tertentu. Hal ini dimungkinkan karena pertanian yang komersial dan meningkatkan pendapatan per kapita sebagai hasil akhir proses ekonomi telah membawa kemakmuran hanya pada sebagian kecil penduduk dan kemiskinan pada bagian terbesarnya (kemiskinan dan ketidakmerataan pendapatan lebih dari sebelumnya).

Kematian karena kelaparan merupakan masalah ekonomi yang paling mendasar. Banyaknya ciri asing dunia ekonomi dalam perekonomian yang dikuasai kekuatan pasar. Pada pasar dan sarana pengalokasiannya, mekanisme harga dan sebagainya tampil dalam bentuk berlainan. Hal ini dikondisikan bahwa dalam proses ekonomi berkembang prinsip ekonomi “anti sosial”, dimana dalam interaksi antara individu bebas mandiri yang berusaha memperbesar kesejahteraan sendiri terlebih dulu. Bagi para analisis, mati karena kelaparan merupakan kombinasi masalah fisik dan politik, sedang bagi mereka yang terkena bencana kelaparan, masalah ekonomi utamanya adalah kelangkaan secara ekstrem.

Analisis ekonomi pada level minimum, layak mempertimbangkan faktor dan hal, seperti : tabiat manusia; kebutuhan material pokok manusia; bentuk hubungan manusia –antarindividu, kelompok, dan bangsa, termasuk perang; sejarah manusia, termasuk jatuh bangunnya peradaban, sebab masih terjadinya bencana kelaparan sebagai tanda peradaban manusia belum sebaradab yang seharusnya, karena membiarkan manusia mati kelaparan ketika persediaan pangan mencukupi. Tercermin sifat realistik dan pesimistik pengkaji bencana kelaparan, karena mereka sadar banyaknya faktor penyebabnya. Tetap adanya kemiskinan di tengah kemakmuran, disebabkan sisi gelap manusia, dan mereka sepakat bahwa perubahan kebiasaan dan mengatur kelebihan bahan pangan merupakan prakondisi penting untuk mengentaskan kemiskinan dan bencana kelaparan.

Berbagai hasil penelitian mengemukakan bahwa kekurangan bahan pangan dan kelaparan dapat terjadi dimana saja, tetapi tidak ada yang memberikan analisis terperinci mengapa orang kekurangan makan, kelaparan, kurang gizi, kelaparan. Tidak satupun yang menyebutkan bagaimana bentuk perekonomian dalam situasi adanya kelaparan. Tidak ada yang eksplisit mengatakan kemiskinan absolut dan apa penyebab ekonominya sehingga terjadi demikian. Tidak ada yang menyinggung apa yang salah dalam proses pasarisasinya. Beberapa tulisan hanya melihat transisi dari usahatani subsistem ke komersil sebagai kuncinya, atau lebih banyak mengatakan tentang pengaruh sosial dan politik dari dualisme ekonomi, serta semangat pengaruh pemusatan kekuatan ekonomi terhadap yang miskin.

Kelalaian tersebut karena para ekonom umumnya merasa cukup hanya dengan mengetahui arti kelaparan dan penyebabnya. Mereka tidak menyadari adanya kemiskinan absolut, pemelaran, kelaparan, kekurangan gizi, ataupun bencana kelaparan. Pemberdayaan dan penguatan analisis dengan pengetahuan yang tepat guna, dapat menuntun mereka untuk menghilangkannya. Berbagai agregat di beberapa daerah menunjukkan bahwa kematian karena kelaparan tidak sepenuhnya disebabkan kekurangan persediaan pangan. Penyebab langsung yang utama adalah “kegagalan pemberian hak” (*entitlements*), yaitu seseorang tidak memperoleh kesempatan yang cukup untuk memperoleh pangan.

Hal tersebut disebabkan sedemikian rupanya cara bekerja pasar dan lembaga terkait lainnya (Sen, 1976-1981; Penny, 1990; dalam: Elizabeth, 2007b). Konteks tersebut dibuktikan dengan peranan sentral ekonomi dan kekuatan sosial lain sebagai faktor penentu adanya bencana kelaparan. Namun tidak tersedia cukup data terperinci yang dapat menunjukkan bagaimana pasar berproses dan beroperasi sehingga menyebabkan orang mati karena kelaparan. Akhirnya, yang terungkap hanya alasan bahwa orang mati kelaparan di suatu daerah karena mekanisme harga berperan dominan dalam alokasi sumberdaya. Kedinamisan gerak pasar dan harga menyebabkan kesulitan memperoleh “*informasi*” data harga upah tenaga kerja. Demikian halnya bila peluang kerja sulit diasumsikan maka akan sulit menyatakan suatu relasi yang berarti tentang pasar tenaga kerja dalam situasi kelaparan yang mengancam.

Informasi langsung tentang nilai penghasilan sangat sulit diperoleh, padahal kematian karena kelaparan akan terjadi pada suatu titik dimana pendapatan riil menjadi sangat rendah, sehingga penghidupan tidak mungkin dipertahankan, meski komponen bahan pangan dari pendapatan menurun sampai di bawah tingkat positif tertentu. Dalam kondisi tersebut, pasar tetap terus berjalan, meski tidak mampu menjamin masyarakat untuk dapat melangsungkan hidupnya, secara subsistem sekalipun. Dalam arti moneter, harga barang-barang, termasuk barang kebutuhan hidup, terus berubah drastis, mencerminkan realitas perekonomian yang dalam fenomena cara kerja pasar dinilai tega dan kejam dalam situasi ancaman bahaya kelaparan.

KELAPARAN : FENOMENA YANG BEBAS DARI PENGARUH PASAR

Beberapa faktor lain pendukung kelaparan adalah: dinamika penduduk; informasi dan pilihan; manusia dan alam; kemiskinan absolut dan sistem pasar; pasar sebagai lembaga manusia. Dalam masalah ekonomi kelaparan, harga-harga saprodi adalah nilai yang dapat menentukan pendapatan, yang menentukan kriteria seseorang sebagai kaya, miskin, kekurangan atau terancam maut, yaitu: saprodi tanah, tenaga kerja, dan modal lainnya. Dengan demikian, kelebihan tenaga kerja, lahan yang langka, dan modal lainnya, jika

digunakan kurang efisien dibanding jenis kegiatan ekonomi lain, maka akan merupakan suatu tindakan inefisiensi dan menjadi kesia-siaan belaka. Untuk itu, sangat dibutuhkan dukungan tingkat pendidikan dan ketrampilan dalam mengelola dan memanfaatkannya.

Ditemukannya berbagai kontradiksi yaitu bahwa petani yang bisa mandiri dalam hal kebutuhan pokok dan menyambut baik keuntungan material yang mengalir berkat pelaksanaan pembuatan kebijakan ekonomi menurut hukum keuntungan komparatif. Kondisi tersebut dapat terwujud berkat partisipasinya dalam ekonomi pasar, dan adanya pasarisasi dalam perekonomian mereka. Dalam model ekonomi pembangunan ini, petani akan bergerak dari rendahnya sistem subsistem menuju proporsi yang tinggi dan berkembang yang berasal dan tumbuh dari kegiatan pasar, yang dinilai sebagai indikator kemajuan perekonomian. Hal ini mengindikasikan terdapatnya suatu berhasil sistem pasar bila sikap petani *benar* terhadap pasar, dan bila berkesempatan untuk mempertahankan diri dengan menggantungkan kembali pada sumber-sumber mereka sendiri. Untuk lebih jelasnya, konteks di atas dapat dirangkum dalam tabel berikut:

Tabel: Perspektif Berbagai Kondisi Kelaparan dalam Ekonomi Pasar.

Karakteristik	Ekonomi Pasar Kaya (AS, Inggris, lainnya)	Ekonomi Pasar dengan Kemiskinan Absolut (Jateng/Indonesia)	Ekonomi Pasar dengan Kedaan Kelaparan (India, 1967)
Cara/mode ekonomi dominan	Pertukaran pasar	Pertukaran pasar	Pertukaran pasar
Peranan harga dalam alokasi sumberdaya	Besar/dominan	Besar/dominan	Besar/dominan
Harga yang luwes	Ya	Ya	Ya
Pasar tenaga kerja dan dibanding produksi lainnya	Berkembang baik bagi semua dibanding produksi	Berkembang baik bagi semua dibanding produksi	Berkembang baik bagi semua dibanding produksi
Harga pasar produksi: -. Tenagakerja. -. Tanah persewaan. -. Dana yang dapat diinvestasi.	Sangat beragam dengan batas minimum. Amat beragam. Amat beragam.	Beragam (dgn batas minimum). Beragam. Beragam.	Beragam, tanpa batas minimum. Beragam. Beragam.
Kemiskinan: -. Relatif. -. Absolut. -. Mati kelaparan.	Sangat besar. Jarang. Jarang.	Sangat besar. Ada. Jarang.	Sangat besar. Ada. Terjadi secara luas di India masa lalu.
Transaksi Pasar: -. Tanah -. Peminjaman. -. Ternak, pemilikan lain.	Biasa. Biasa. Biasa.	Kecenderungan utk konsentrasi. Naik. Beberapa.	Penjualan terpaksa. Naik dengan nyata. Penjualan terpaksa.
Perbandingan Kehidupan -. Gotongroyong anak, famili/ tetangga. -. Acara seremonial penting. -. Keretakan dalam keluarga. -. Migrasi secara terpaksa -. Sifat apatis individu, dan kelompok. -. Kejahatan.	Sangat kurang dibanding dalam budaya subsisten. Kurang dibanding budaya subsisten. Tidak begitu sering, biasa Kadang-kadang. Serius. Biasa.	Tidak menurun. Telah menurun. Lebih sering. Lebih sering. Serius. Meningkat.	Menurun tajam. Menurun tajam. Sangat sering. Sangat sering. Sangat serius. Besar.

Ekonomi mempelajari perilaku, manusia, individu dan masyarakat, dimana adanya struktur yang dapat bervariasi merupakan fokus penelitian yang membedakannya dengan ilmu lain. Aturan teori pasar adalah permainan bagi yang menang dan yang kalah di pasar, politik, dan persaingan lainnya, yang menjelaskan kedudukan individu, kelompok, dan kelembagaan berhadapan dengan individu, kelompok, dan

kelembagaan lain, dan merupakan teori relatif, yang tidak memandang batas kesejahteraan ekonomi, batas bawahnya adalah kelaparan.

Teori persaingan murni dimulai dari dalil bahwa persaingan antara mereka yang sama di bidang ekonomi, sosial, dan politik cenderung memaksimalkan kesejahteraan masyarakat umum, atau akan menghasilkan barang terbesar bagi jumlah terbanyak (Bentham; Penny 1990). Cara bekerjanya masyarakat *pasar bersaing* dapat ditunjukkan dari bekerjanya *pasar modal, pasar ekonomi, pasar intelektual, dan pasar politik*. Dikarenakan manusia bersifat pekerja yang bersaing di bidang intelektual, sosial, politik, dan ekonomi, maka pasar merupakan hasil alamiah dari evolusi manusia dan perjuangan, serta sebagai tempat manusia ekonomi, manusia politik, dan sebagainya, mencari keuntungan masing-masing.

Pokok kemiskinan absolut dan kelaparan adalah disebabkan *tindakan pribadi* seperti menumpuk kekayaan, spekulasi dan mengejar kepentingan pribadi, dan diperlukan lebih daripada sekedar kerja keras dan sikap moral, sehingga pemecahannya dibutuhkan tindakan kerjasama yang menyeluruh. *Kelemahan fatal teori pasar* adalah *keyakinannya akan efisiensi dan kemampuan persaingan ekonomi*, yang berakibat tragis yaitu *mendorong orang untuk memikirkan diri sendiri, saling menjauhkan diri, dan menganggap mengabaikan kepentingan orang lain sebagai suatu kebaikan*. Oleh karena itu untuk memperbaikinya, maka pasar, sebagai suatu lembaga relatif baru dalam kehidupan sosial manusia, dimana dengan berbagai kekurangan dan kelebihan akibat kebijakannya, tidak ada jalan untuk menghapus pasar dari kehidupan manusia; yang ada adalah harus diperbaikinya sistem pasar agar dapat melayani kebutuhan manusia dan menjamin agar interaksi antar pasar dan lembaga sosial lainnya akan menuju kebaikan bersama.

Dalam konteks menuju ke *pendekatan baru kesejahteraan ekonomi*, dikemukakan pemikiran para scholar dalam memandang komponen hidup ekonomi, sehingga memberikan kerangka sosial untuk memahami dan menilai kemanfaatan kegiatan ekonomi. Pandangan Polanyi (Elizabeth, 2007a) merupakan pandangan yang lebih lengkap, lebih realistik, dan karenanya menjadi lebih bernilai, dengan mengemukakan 3 mode ekonomi yang merupakan 3 cara kelembagaan pasar mengorganisasi produksi dan distribusi, yaitu: 1) cara timbal-balik (*reciprocity mode*); 2) redistributif dengan *transfer payment*; 3) pertukaran pasar (*market exchange*).

PEMBANGUNAN PEREKONOMIAN: MARJINALISASI KELEMBAGAAN PEYSAN DI PEDESAAN (?)

Pelaksanaan pembangunan perekonomian di pedesaan yang ideal, terbentuk karena partisipasi dari masyarakat desa (subjek) sebagai sasaran utama, dan bertujuan untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat di pedesaan. Namun, strategi pembangunan perekonomian yang sentralistik, telah memarjinalkan makna dan peran kelembagaan masyarakat lokal, serta memandulkan inisiatif mereka dari sumberdaya ekonomi yang seharusnya menjadi hak mereka. Kebijakan sentralistik tersebut menyebabkan bias mengejar pertumbuhan, bias kawasan atau wilayah, kurang memperhatikan aspek sosial (keadilan) dan budaya (keberlanjutan). Otonomi rakyat terampas sehingga tidak mampu berkembang sebagai basis *self-propelled development* (gerakan perkembangan mandiri). Tanpa kemandirian, jati-diri petani dinegasikan, realisasi dan potensi diri digerogoti, yang mencerminkan gejala subordinasi lokal terhadap pusat.

Strategi pembangunan model *top-down* mencerminkan pola pembangunan yang konvensional, ternyata menuai kerapuhan kinerja kelembagaan masyarakat lokal. Berbagai dampak negatifnya seperti: 1) terjadinya kontraksi perekonomian (daerah maupun nasional); 2) degradasi sumberdaya alam (lahan dan air); 3) semakin terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha; 4) semakin akutnya kesenjangan antar golongan masyarakat; serta 5) memudarnya kelembagaan tradisional. Pada akhirnya, semuanya berimplikasi pada lemahnya struktur sosial ekonomi masyarakat yang mayoritas pertanian di pedesaan.

Proses pembangunan perekonomian justru cenderung menimbulkan kian akutnya differensiasi sosial dalam kehidupan petani. "Kebijakan pembangunan lokal", tak lebih dari jargon politik *policy maker* dan *penjabaran deduktif* dari pembangunan nasional (konteks dan kepentingan masyarakat lokal terabaikan/disubordinasikan terhadap kepentingan nasional). Potensi utama sumberdaya lokal telah

dieksploitasi secara *korporatis* (dalam bentuk perusahaan dan lembaga ekonomi yang menginduk ke pusat), sehingga kadar keterlibatan masyarakat lokal sangat kecil baik sebagai pelaku dan pemanfaat hasil pembangunan. Kekeliruan akibat kelalaian disebabkan tidak adanya perencanaan pembangunan perekonomian yang didasarkan pada evaluasi empiris, baik tentang perencanaannya maupun tentang target tujuan dimana rencana tersebut akan diterapkan.

Pembangunan perekonomian akan mencapai keberhasilan bila melibatkan dan memberdayakan segala bentuk kelembagaan (sosial, ekonomi, adat-budaya). Para perencana dan pengambil kebijakan hendaknya meninjau ulang pemikiran bahwa kebudayaan tradisional terkait erat dengan proses sosial, ekonomis dan ekologis masyarakat secara mendasar; bersifat dinamis (selalu selaras dan mengalami perubahan), karenanya tidak bertentangan dengan proses pembangunan itu sendiri (Dove, 1986). Padahal, jika ditangani secara serius dan tepat, pembangunan perekonomian di pedesaan sesungguhnya dapat *merecovery* sekaligus menjadi tulang punggung (*back bone*) bagi perkembangan sektor riil dari krisis ekonomi yang berkepanjangan.

Upaya pengembangan *economical network* salah satunya dapat dilakukan melalui strategi pemberdayaan kelembagaan tradisional masyarakat dengan mempertimbangkan kekuatan *indigenous* dan *local knowledge* yang selama ini hidup eksis bagi mereka (Elizabeth, 2007). Strategi pengembangan dan pemberdayaan kelembagaan merupakan hal *urgen* dan wajib dilaksanakan dengan partisipasi masyarakat lokal, sebagai salah satu upaya mewujudkan dan memperkuat kemandirian masyarakat pedesaan. Dengan demikian, pembangunan perekonomian pedesaan tidak melebarkan kesenjangan antar golongan masyarakat, namun justru mendorong untuk berproduktivitas tinggi, berdiversifikasi, serta mampu memenuhi pasar komersial.

Ironis memang, bilamana kemiskinan yang membelenggu masyarakat bukanlah permasalahan baru dan masih terus membelit masyarakat. Tingkat pengetahuan tentang berbagai fenomena dan wajah kemiskinan, struktur-struktur sosial dan *kebudayaan kemiskinan* di dalam negeri masih sangat terbatas. Tidak diketahui pasti siapa dan dimana golongan termiskin dan sebab musababnya, karena pengetahuan tentang masalah kemiskinan tidak dikembangkan secara sistematis. Lebih ironis lagi bila melihat kenyataan bahwa kemiskinan tersebut telah memakan banyak korban di masa dimana modernisasi (ekonomi, sosial, politik, dan lainnya) telah menghinggapinya semua lapisan masyarakat Indonesia.

Ketimpangan-ketimpangan struktural ditenggarai sebagai salah satu penyebabnya, yang tidak hanya menghalangi tumbuhnya suatu ekonomi nasional, namun juga memantapkan struktur ketidakadilan sosial (Soedjatmoko, 1980). Derasnya arus masuk barang produk industri murah ke pedesaan yang disebabkan politik liberal, dinilai sebagai hancurnya ketrampilan non-pertanian di pedesaan dan lajunya “proses pemelaran” (*improverishment*), sehingga kemampuan petani yang tinggal hanya menanam padi. Keyakinan adanya hubungan antara kemiskinan dan ketidakadilan serta bahwa ia berlandaskan keadilan sebagai landasan konsensus; yang jika retak, maka ketidakadilan menjadi faktor penting dalam proses polarisasi yang dapat menghancurkan keutuhan suatu masyarakat.

Oleh karenanya, penting untuk meneliti dimensi struktural kemiskinan yang berhubungan dengan pola organisasi sosial dan pola pengaturan institusional di pedesaan. Dari berbagai konteks yang ada, dapatlah disimpulkan beberapa hal yang menarik, seperti yang dikemukakan berikutnya, dimana terdapat banyak kesulitan untuk mencapai golongan termiskin dan terkait dengan pola organisasi sosial dan dengan *institutional arrangements* (pola pengaturan institusional). Struktur dalam hal ini dimaksudkan sebagai: pola organisasi sosial yang mantap, luas, stabil, dan yang mampu *self reproducing* (meneruskan diri); sebagai pola organisasi institusional *lintas semua sektor* pada suatu masyarakat.

Institusi atau lembaga merupakan suatu rangkaian hubungan antar manusia, yang teratur dan yang disahkan secara sosial, yang menentukan hak, kewajiban, dan sifat hubungannya dengan orang-orang lain. Suatu kontrak sewa, atau kontrak kerja, pola bagi hasil di bidang pertanian, dan sebagainya, pola pewarisan, bahkan “harga” adalah merupakan institusi (lembaga). Lembaga bersifat penting, karena ia yang menjamin kemantapan, kepastian dan *predictability* dalam interaksi sosial, dan menentukan pola tata tertib masyarakat, sehingga tanpanya, hubungan sosial bisa menjadi tidak terkendali.

Pola hirarki dan pola diskriminasi, termasuk diskriminasi rasial, bersifat dualistik dalam suatu masyarakat. Pola-pola asimetris, pola ketergantungan yang timpang dalam pembagian kekuatan dan semua yang eksploitatif sifatnya merupakan pola struktural. Karenanya, 'kemiskinan', terutama di negara berkembang, merupakan konteks struktural dimana sebagian struktur-struktur sosial mempengaruhi kemiskinan. Dimensi struktural yang bagaimana yang menimbulkan kemiskinan, dan apa dinamik proses pemelaran (*improverishment*) yang menghinggapi "dunia ketiga". Pada akhirnya, proses pertumbuhan ekonomi menimbulkan perubahan-perubahan struktural, layaknya pola "menetes ke bawah" (dimaknai berdasar pemikiran Rostow), memungkinkan berkembangnya diferensiasi ekonomi, dan peralihan pola mencari nafkah dari pertanian ke non-pertanian.

Peralihan dari suatu ekonomi kolonial yang dualistik dan timpang, dari sebagai ekonomi bahan baku semata menjadi suatu ekonomi modern yang tumbuh atas kekuatan sendiri, membutuhkan perubahan struktural. Ketimpangan struktural tersebut tidak hanya menghalangi berkembangnya suatu ekonomi nasional, namun juga memantapkan ketidakadilan sosial. Ketimpangan meliputi hubungan antar daerah, antar desa dan kota, antar sektor modern dan tradisional, sebagai suatu kesadaran bahwa seakan-akan pertumbuhan ekonomi bukannya mengurangi, melainkan makin mempertajam atau memperbesar ketimpangan struktural tersebut. Khusus di negara berkembang seperti Indonesia, dengan jumlah dan kepadatan penduduk yang tinggi, perubahan struktural yang disebabkan pertumbuhan ekonomi ditambah tidak meratanya proses pembangunan dan pembagian beban dalam usahanya, walau berjalan lambat namun bila tidak segera ditangani, akan menimbulkan ketegangan sosial dan politik yang besar.

Konteks-konteks tersebut bila dihubungkan dengan pengalaman negara kita, yang menggambarkan *ketimpangan institutional* (kelemahan lembaga pemerintahan, lembaga swasta, dibanding lembaga pusat), terlihat pada: banyaknya sumberdaya yang mengalir ke pusat-pusat daerah pemerintahan (Jakarta misalnya), menunjukkan ketergantungan daerah pada pusat. Namun hal ini dapat dijadikan bahwa daerah juga dapat mengatasinya dengan membuka peluang melalui proses penyesuaian politik dan kebijaksanaan, cepat atau lambat. Beberapa hal yang harus cepat disadari dan ditangani para *policy maker* dan *stakeholder* adalah tidak tercapainya *pemerataan* sebagai sasaran kebijakan umum, seperti: pemberian kredit, perluasan wilayah pembangunan, informasi, teknologi, pendidikan, di bidang gizi dan pemeliharaan kesehatan, dan sebagainya.

Kemiskinan juga disebabkan *kekurang-arifan* penggunaan sumber alam atau kerusakan lingkungan, namun walau sudah diusahakan pencukupannya, kondisi miskin masih menghinggapi, karenanya tampak golongan termiskin tersebut terpenjara oleh *sistem struktur sosial eksploitatif* yang melanggengkan ketergantungannya dan kelompokannya. Selain itu kemiskinan bisa terjadi karena perubahan dalam pola keaktifan ekonomi atau perubahan teknologi di daerah lain. Respon masyarakat tidak mampu tepat menjawab bahaya pemelaran, seperti digambarkan Geertz sebagai *agricultural involution*, yaitu upaya mempertahankan pola produksi pertanian dengan berbagi penyesuaian hanya agar dapat menampung banyaknya tenaga kerja akibat populasi yang meningkat tajam, akibatnya kemelaratn semakin menjadi.

Terdapat beberapa *ilustrasi kemiskinan struktural*, seperti: 1) pola stratifikasi desa, yang ditentukan faktor pemilikan dan penguasaan tanah (memunculkan golongan pemilik tanah, petani marginal, petani *landless*), yang ditenggarai *merusak pola kerukunan* dan *ikatan timbalbalik tradisional*; 2) struktur desa; 3) golongan pengrajin di kota-kota kecil, yang semakin tergantung pada orang kota sebagai konsumennya; 4) organisasi sosial dan penyatuan institusional, dimana fungsinya seharusnya sebagai *bargaining power* antara golongan miskin dengan yang lebih kaya.

Dengan demikian, *kemiskinan struktural* hendaknya diarahkan pada *interaksi antara birokrasi dan keperluan otonomi serta inisiatif rakyatnya*, termasuk golongan miskin. Untuk itu penanganan yang dilakukan memerlukan kesadaran dan sikap bijak terhadap berbagai dimensi struktural, baik secara makro maupun mikro, seperti: pembangunan wilayah (dalam konteks pemerataan), sebagai strategi pembangunan, perlu mengatasi ketimpangan yang timbul dari kebijakan sektoral tingkat nasional dengan menyesuaikan kepada prioritas-prioritas daerah, membebaskan golongan miskin dari ketergantungan. *Penyesuaian* segala kebijakan di bidang ketenagakerjaan; pengaturan masalah tanah (pemilikan, penguasaan, penggunaan

tanah); pengaturan institusional tanah (pola bagi hasil dan pola pewarisan); masalah irigasi, sistem peradilan (hukum); meliputi imbalan ekonomi dan sosial antara desa dan kota; perumusan kebijakan industrialisasi (mampu mengintegrasikan yang besar dengan yang kecil); serta peran nilai tukar uang.

Dengan pengkajian dimensi-dimensi struktural kemiskinan akan memungkinkan ditemukan *titik intervensi* yang tepat, dan merupakan tantangan bagi pengkajian ilmu-ilmu sosial. Hal tersebut tersebut terlaksana dengan memungkinkan golongan miskin sebagai sasaran program pembangunan disertai pengertian yang lebih mendalam tentang aspek struktural. Konteks ini yang juga memungkinkan kebijakan makro tingkat nasional yang lebih tepat yang dapat membantu mengatasi kemiskinan struktural, serta memungkinkan mengembangkan kerangka institusional yang dapat mengaitkan teknologi tepat guna dengan petani (peysan) secara sistem interaktif atas kekuatan sendiri. Dengan demikian, dapat lebih dimengerti bahwasanya dinamik politik yang menguasai, ditentukan partisipasi dan penerimaan inovasi oleh masyarakat. Untuk itu pengkajian pekerjaan empiris perlu dikembangkan, yaitu hubungan antara indikator sosial dan berbagai dimensi yang bersifat struktural.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Potensi dan peluang masih terbuka lebar ke arah pencapaian pengembangan pembangunan perekonomian di pedesaan dengan melihat besarnya potensi dan peluang perluasan areal tanam (ekstensifikasi dan intensifikasi), peningkatan efisiensi dan efektivitas SDM yang melimpah di pedesaan.

Pengembangan analisis kelembagaan memiliki implikasi luas terhadap pencapaian keberhasilan pembangunan perekonomian pedesaan. Namun, sangat disayangkan bahwa pemahaman perancang, pengambil, dan pelaksana pembangunan pertanian dan pedesaan terhadap aspek kelembagaan masih sangat rendah.

Perlunya mengevaluasi kebijakan pembangunan perekonomian dari aspek kelembagaan, sehingga upaya keakuratan perumusan kebijakan pembangunan ke depan dapat berimplikasi besar bagi peningkatan daya saing SDM pedesaan dan pengembangan sistem pasar produk pertanian.

Perlunya rancangan kebijakan dengan: 1) melihat relasi sosial, ekonomi, dan budaya, dalam mengkaji potensi kelembagaan tradisional perekonomian di perdesaan; 2) mengkaji alternatif kebijakan pembangunan perekonomian dan pedesaan yang mempertimbangkan *indigenous knowledge* (kearifan lokal) dan *local knowledge* (pengetahuan lokal).

Pemberdayaan kelembagaan perekonomian dan pedesaan diperlukan sebagai salah satu bentuk upaya penciptaan kemandirian petani, peningkatan pendapatan rumah tangga, pengembangan sistem pasar produk pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Dove, M. R. (eds). 1985. Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia Dalam Modernisasi. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Elizabeth, R. 2007a. Fenomena Sosiologis Metamorphosis Petani: ke Arah Keberpihakan Masyarakat Petani di Pedesaan yang Terpinggirkan terkait Konsep Ekonomi Kerakyatan Forum Agro-Ekonomi (FAE) Vol. 26. Juli. 2007. PSE-KP. Bogor.
- Elizabeth, R. 2007b. Restruturisasi Pemberdayaan Kelembagaan Pangan mendukung Perekonomian Rakyat di Perdesaan dan Ketahanan Pangan Berkelanjutan. Makalah Simposium Tanaman Pangan V. 29-29 Agustus 2007. Puslitbangtan Pertanian. Bogor.
- Elizabeth, R., V. Darwis. 2003. Karakteristik Petani Miskin dan Persepsinya terhadap Program JPS di Propinsi Jawa Timur. SOCA. Bali.
- Penny, D. H. 1990. Kemiskinan. Peranan Sistem Pasar. UI Press. Jakarta.
- Soedjatmoko. 1980. Dimensi-dimensi Struktural Kemiskinan. Prisma No. 2. Pebruari. 1980.
- Valentine, C. A. 1968. Culture and Poverty. The University of Chicago Press. Chicago and London.