

**AGENDA RISET STRATEGIS
BIDANG
PENANGGULANGAN KEMISKINAN
2010 - 2014**



**Institut Pertanian Bogor
2010**

Tim Penyusun:

Tim Pengarah:

Wakil Rektor Bidang Riset & Kerjasama
Dekan Fakultas Pertanian
Dekan Fakultas Kedokteran Hewan
Dekan Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan
Dekan Fakultas Peternakan
Dekan Fakultas Kehutanan
Dekan Fakultas Teknologi Pertanian
Dekan Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam
Dekan Fakultas Ekonomi dan Manajemen
Dekan Fakultas Ekologi Manusia
Direktur Riset dan Kajian Strategis

Tim Penyusun:

Dr.Ir. Arya Hadi Dharmawan (Koordinator)
Dr. Ir. Iskandar Zulkarnaen Siregar
Prof. Dr. EKS Harini Muntasib
Dr. Ir. Jusuf
Dr. Ir. Setia Hadi
Dr. Ir. M. Yanuar Jarwadi Purwanto
Dr. Koekoeh Santoso
Dr. Djuara P. Lubis
Dr. Rilus. A. Kinseng
Ir. Yayat Heryatno
Ir. Dwi Joko Setyono
Ir. Gatot Yulianto
Dr. Ir. Lala M. Kolopaking
Dr.Ir. Nunung Nuryartono

Tim Sekretariat:

Staf Direktorat Riset dan Kajian Strategis IPB:

| | |
|--------------------------|-------------------|
| Masbantar Sangadji, S.Pi | Arif Rahman Hakim |
| Luluk Annisa, S.Pi | Adelyna, S.TP |
| M. Hendra Wibowo, S.TP | Gunter, SE. MM |

DAFTAR ISI

| | |
|-----------------------|------|
| DAFTAR ISI | v |
| DAFTAR TABEL | vii |
| DAFTAR GAMBAR | viii |
| KATA PENGANTAR | ix |

| | | |
|------------|---|----|
| I | PENDAHULUAN | 1 |
| | 1.1. Latar Belakang | 1 |
| | 1.2. Tujuan Penyusunan Agenda Riset | 4 |
| II | ANALISIS SITUASI | 5 |
| | 2.1. Apa Sebenarnya Kemiskinan? | 6 |
| | 2.2. Kebijakan Publik dan Kemiskinan | 9 |
| III | KONDISI IDEAL DAN ARAH KEBIJAKAN | 15 |
| | 3.1. Pendahuluan: Teori Pembangunan yang Tidak Memadai | 15 |
| | 3.2. Memasukkan Pendekatan Sistem Biosfer Dalam Penanggulangan Kemiskinan | 24 |
| | 3.3. Pandangan IPB terhadap Upaya Penanggulangan Kemiskinan | 28 |
| IV | RISET DAN PENGEMBANGAN | 31 |
| | 4.1. Pengelolaan Sumberdaya Alam (Akses dan Kontrol | 31 |
| | 4.2. Riset dan Pengembangan Teknologi | 35 |
| | 4.3. Riset dan Pengembangan Bidang Ekonomi dan Finansial | 39 |
| | 4.4. Sosial Budaya | 48 |
| | 4.5. Sistem Penghidupan Pedesaan | 50 |
| | 4.6. Riset Pengembangan Sumberdaya Manusia | 55 |

| | |
|---|----|
| 4.7. Penanggulangan Kemiskinan Akibat Bencana | 65 |
|---|----|

| | |
|------------------|----|
| V PENUTUP | 87 |
|------------------|----|

DAFTAR TABEL

| | | |
|-------------------|---|----|
| Tabel 2.1. | Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia Menurut Daerah | 6 |
| Tabel 2.2. | Klaster 1 Bantuan dan Perlindungan Sosial | 10 |
| Tabel 2.3. | Klaster 2 Pemberdayaan Masyarakat | 10 |
| Tabel 2.4. | Klaster 3 Pemberdayaan Usaha Kecil dan Mikro | 11 |
| Tabel 4.1. | Indikator Infrastruktur Teknologi di Beberapa Negara | 37 |
| Tabel 4.2. | <i>Timeline</i> Riset dan Pengembangan | 72 |

DAFTAR GAMBAR

| | | |
|--------------------|--|----|
| Gambar 2.1. | Jumlah Penduduk Miskin | 5 |
| Gambar 2.2. | Perangkap Kemiskinan | 7 |
| Gambar 3.1. | Tiga Dimensi Kemiskinan Abad 21 | 26 |
| Gambar 4.1. | <i>Linking Between Financial Development And Poverty Reduction</i> | 42 |
| Gambar 4.2. | Grafik Angka Kemiskinan di Indonesia | 67 |
| Gambar 4.3. | Kejadian Bencana Tahun 2002-2005 | 68 |



KATA PENGANTAR

Indonesia masih menghadapi berbagai persoalan besar mencakup pangan, energi, lingkungan, kemiskinan yang saling terkait satu sama lain. Persoalan-persoalan ini secara tidak langsung menimbulkan dampak ekonomi, sosial budaya dan politik. Selanjutnya pembangunan ekonomi telah menghasilkan pertumbuhan yang cukup tinggi namun sebagian rakyat kita belum dapat menikmati sepenuhnya kekayaan alam itu dan belum memperoleh manfaat yang besar dari pertumbuhan ekonomi itu. Jumlah penduduk miskin di Indonesia sebanyak 63,41 persen diantaranya tinggal di pedesaan. Ini berarti, jika pembangunan pedesaan mampu menghapus angka kemiskinan penduduk desa, maka penduduk miskin akan berkurang secara signifikan. Untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut, Institut Pertanian Bogor (IPB) menawarkan perspektif baru pembangunan nasional yang berbasiskan pertanian dalam arti luas dan mendasarkan pada prinsip-prinsip berkedaulatan, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Institut Pertanian Bogor sebagai garda terdepan dalam pembangunan pertanian memiliki peran yang sangat besar dalam mengatasi permasalahan kemiskinan yang terjadi di Indonesia khususnya di wilayah pedesaan. Sebagai lembaga pendidikan yang melaksanakan kegiatan tri-darma di bidang pertanian, energi, lingkungan dan kemiskinan, seyogyanya kegiatan-kegiatan yang dilakukan IPB dapat memberikan dampak berupa berkurangnya angka kemiskinan di Indonesia. Menyikapi permasalahan nasional penting tersebut, diperlukan langkah-langkah kongkret yang sistematis. Salah satu langkah penting yang

perlu dilakukan IPB adalah menyusun suatu Agenda Riset Strategis (ARS) untuk konvergensi riset penanggulangan kemiskinan.

Agenda Riset Strategis (ARS) ini disusun dengan tujuan untuk: 1) memberikan arahan bagi opsi kebijakan yang perlu dilakukan IPB, 2) memberikan landasan bagi penyusunan program-program riset yang realistis dan inspiratif bagi berbagai pihak terkait. Kami berharap Agenda Riset Strategis bidang penanggulangan kemiskinan dapat menjadi rujukan baik bagi sivitas akademika IPB maupun institusi-institusi lainnya dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan riset bidang kemiskinan pada masa mendatang.

Bogor, Maret 2010
Rektor,

Prof. Dr. Ir. Herry Suhardiyanto, MSc

I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sampai saat ini kemiskinan masih merupakan masalah pembangunan yang masih menjadi prioritas pemerintah agar dapat diselesaikan melalui berbagai program pembangunan. Oleh sebab itu pemerintah berusaha sekuat tenaga mengerahkan berbagai sumberdaya yang dimiliki untuk menanggulangi masalah kemiskinan sebagai perwujudan dari kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah seperti yang tercantum pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea keempat yaitu memajukan kesejahteraan umum. Komitmen pemerintah untuk memerangi kemiskinan ditunjukkan pula dengan turut serta mendeklarasikan Millenium Develoment Goals (MDGs) saat berlangsung Millenium summit pada September 2000. Dalam deklarasi tersebut, 191 negara anggota PBB sepakat untuk melakukan berbagai upaya serius mengurangi kemiskinan dan kelaparan hingga setengahnya pada tahun 2015.

Indonesia dihadapkan pada masalah angka kemiskinan yang tinggi. Pada tahun 2006, 39.05 juta orang atau 18 persen dari seluruh penduduk Indonesia masih termasuk kategori miskin (BPS, 2006). Angka ini rentan dengan perubahan terutama yang disebabkan oleh krisis ekonomi dan kenaikan harga BBM atau bahan makanan pokok. Pada tahun 1998, ketika mulai krisis ekonomi pada tahun 1998, angka kemiskinan meningkat dari 11,3 persen pada tahun 1996 menjadi 24,2 persen pada tahun 1998 (BPS, 98). Hal ini mengindikasikan bahwa tahun 2008 angka

kemiskinan Indonesia akan meningkat tajam seiring dengan kenaikan BBM dan krisis keuangan yang berdampak pada pertumbuhan di sektor real.

Penduduk miskin di Indonesia 63,41 persen diantaranya tinggal di pedesaan (BPS, 2006). Ini berarti, jika pembangunan pedesaan mampu menghapus angka kemiskinan penduduk desa, maka penduduk miskin akan berkurang sebanyak 63,41 persen atau 25.046.950 orang. Kondisi yang sama terjadi di desa-desa pesisir. Wilayah desa pesisir meliputi 8.090 buah desa dan menampung 16.420.000 jiwa penduduk yang 32,14 persen diantaranya termasuk kategori penduduk miskin (DKP, 2007).

Sampai dengan tahun 2006 jumlah desa di Indonesia mencapai 66.215. Jumlah tersebut tidak menutup kemungkinan akan semakin bertambah mengingat bahwa pemerintah mengakomodir adanya pemekaran desa-desa. Namun, pedesaan dan pertanian masih lekat dengan isu kemiskinan. Sampai tahun 2006 penduduk miskin di Indonesia masih lebih banyak berada di pedesaan dari pada perkotaan.

Berbagai faktor dapat diidentifikasi sebagai penyebab dari kemiskinan di pertanian. Rendahnya penguasaan sumberdaya produktif dan rendahnya kualitas sumberdaya manusia sering disebut sebagai faktor utama penyebab kemiskinan di pertanian. Namun terlalu sederhana jika penyebab kemiskinan hanya bertumpu pada dua faktor tersebut. Berbagai program yang mampu memberikan akses penduduk miskin terhadap sumberdaya produktif maupun perbaikan kualitas sumberdaya manusia tidak akan banyak artinya, apabila struktur ekonomi yang melingkupinya masih memposisikan penduduk miskin ini hanya sebagai penghasil surplus sedangkan penduduk miskin itu sendiri tidak mampu menikmati surplus yang dihasilkannya. Dengan kata lain, sepanjang struktur ekonomi yang terbangun di pertanian masih bersifat monopsonistik dan

monopolistik, maka sulit mengharapkan adanya pengurangan kemiskinan di pertanian secara nyata.

Pengurangan penduduk miskin di pertanian tidak saja perlu ditinjau dari sudut pandang petani dan keluarganya serta hubungannya dengan lingkungan ekonomi dan sosial yang melingkupinya, namun juga perlu dicermati hubungan atau keterkaitan antar sektor dan antar wilayah. Keberhasilan pembangunan pertanian akan ditentukan oleh arah pembangunan makro maupun arah pembangunan sektor lainnya. Kebijakan moneter dan fiskal, di aspek makro, akan secara langsung berpengaruh terhadap sektor pertanian. Demikian juga, arah kebijakan sektor industri akan menentukan keterkaitannya dengan sektor hulunya dan seberapa jauh pertanian dapat memperoleh manfaat dari kebijakan tersebut.

Hasil evaluasi *Global Governance Initiative* pada tahun 2004 terhadap inisiatif program dari Perserikatan Bangsa-Bangsa yang dikenal sebagai MDGs (*Millennium Development Goals*), menyebutkan bahwa bila capaian MDGs diskor dengan angka 1 (buruk) sampai dengan 10 (sangat sempurna), maka skor pencapaian MDGs untuk pemberantasan kemiskinan hanyalah pada skor 4 (buruk). Selain itu, skor 3 diberikan untuk capaian pengurangan kelaparan, perbaikan kualitas lingkungan, dan perbaikan kualitas pendidikan, serta angka 4 untuk peningkatan kesehatan masyarakat. Artinya, hampir di semua misi MDGs, tidak ada target yang dapat dipenuhi secara memuaskan (lihat Polak, 2008).

Sebagian besar masyarakat miskin adalah komunitas petani yang tinggal di pedesaan, yang masih terperangkap dalam lingkaran kemiskinan. Kemiskinan pada komunitas petani disebabkan beragam faktor, antara lain rendahnya kemampuan mengakses sumberdaya pertanian (tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan, dan kehutanan), efisiensi produksi yang rendah, serta lemahnya posisi tawar petani dalam perdagangan. Potensi

sumberdaya pertanian yang melimpah berupa lahan, air, dan plasma nutfah aneka tumbuhan dan hewan belum mampu memberikan kesejahteraan bagi petani secara maksimal. Demikian juga peluang pasar yang masih terbuka belum dapat dimanfaatkan petani secara optimal karena terbatasnya akses pasar. Dari sisi manajemen usaha, sistem produksi umumnya masih dicirikan dengan sistem produksi biaya tinggi karena rendahnya efisiensi penggunaan faktor produksi maupun rantai pemasaran yang panjang. Di sisi lain petani miskin semakin dihadapkan pada persaingan yang cenderung tidak memihak petani baik dalam bentuk persaingan produk impor yang semakin bebas maupun persaingan dengan perusahaan industri skala besar.

1.2. Tujuan Penyusunan Agenda Riset

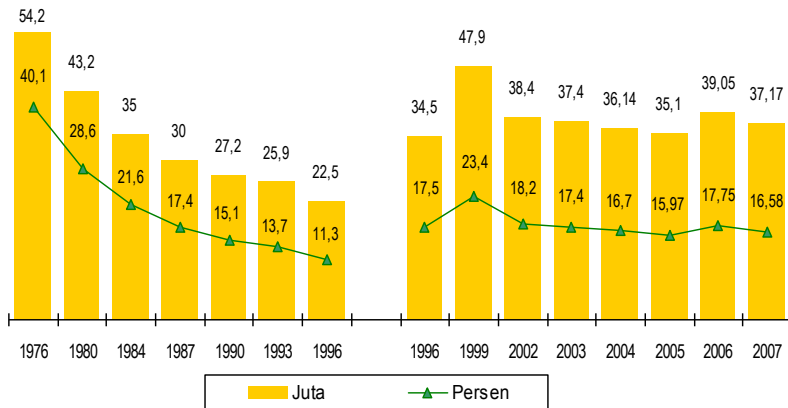
Agenda Riset Strategis (ARS) ini diharapkan dapat menyediakan kerangka strategis dalam rangka:

- i) menyusun tujuan-tujuan strategis (*strategic objectives*) dari riset penanganan masalah kemiskinan yang akan dilakukan IPB,
- ii) mengidentifikasi area-area riset kemiskinan (*research areas*) berikut masing-masing visinya, dan
- iii) menyusun rencana aksi (*action plan*) berupa program-program, proyek riset dan kegiatan pendukung riset penanggulangan kemiskinan lainnya.



ANALISIS SITUASI

Berbagai upaya yang dilakukan pemerintah selama ini untuk memerangi kemiskinan telah menunjukkan hasil yang menggembirakan. Pada tahun 1976 jumlah penduduk miskin sekitar 54,2 juta jiwa (40,1 persen) sedangkan pada tahun 1996 jumlah penduduk miskin dapat ditekan menjadi 22,5 juta jiwa (11,2 persen) atau menjadi 34,5 juta jiwa (17,5 persen) dengan menggunakan perhitungan baru yang diterapkan oleh BPS. Namun krisis ekonomi yang melanda dunia pada tahun 1997 dan bencana kekeringan akibat fenomena *El Nino* telah menghancurkan berbagai kisah sukses bangsa Indonesia dalam memerangi kemiskinan. Hal ini ditunjukkan dengan melonjaknya jumlah penduduk miskin menjadi 47,9 juta jiwa (23,4 persen) pada tahun 1999 (Gambar 2.1).



Keterangan: diolah dari hasil pendataan BPS yang dikutip oleh berbagai sumber

Gambar 2.1. Jumlah Penduduk Miskin

Tabel 2.1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia Menurut Daerah, 1996-2008

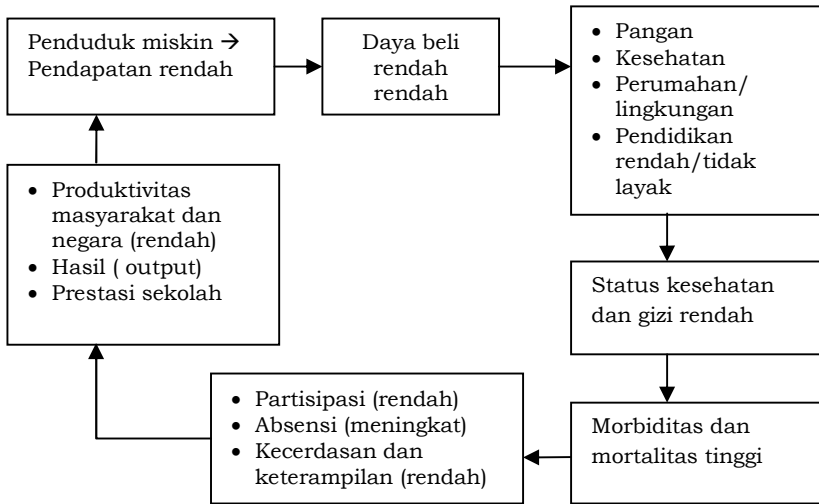
| Tahun | Jumlah Pend uk Miskin (Juta) | | | Persentase Penduduk Miskin | | |
|-------|------------------------------|-------|-----------|----------------------------|-------|-----------|
| | Kota | Desa | Kota+Desa | Kota | Desa | Kota+Desa |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| 1996 | 9,42 | 24,59 | 34,01 | 13,39 | 19,78 | 17,47 |
| 1998 | 17,60 | 31,90 | 49,50 | 21,92 | 25,72 | 24,23 |
| 1999 | 15,64 | 32,33 | 47,97 | 19,41 | 26,03 | 23,43 |
| 2000 | 12,30 | 26,40 | 38,70 | 14,60 | 22,38 | 19,14 |
| 2001 | 8,60 | 29,30 | 37,90 | 9,76 | 24,84 | 18,11 |
| 2002 | 13,30 | 25,10 | 38,40 | 14,46 | 21,10 | 18,20 |
| 2003 | 12,20 | 25,10 | 37,30 | 13,57 | 20,23 | 17,42 |
| 2004 | 11,40 | 24,80 | 36,10 | 12,13 | 20,11 | 16,86 |
| 2005 | 12,40 | 22,70 | 35,10 | 11,68 | 19,98 | 15,97 |
| 2006 | 14,49 | 24,81 | 39,30 | 13,47 | 21,81 | 17,75 |
| 2007 | 13,56 | 23,61 | 37,17 | 12,52 | 20,37 | 16,58 |
| 2008 | 12,77 | 22,19 | 34,96 | 11,65 | 18,93 | 15,42 |

Sumber: BPS (2009). *Berita Resmi Statistika*

2.1. Apa Sebenarnya Kemiskinan?

Chambers (dalam Nasikun) mengatakan bahwa kemiskinan adalah suatu *integrated concept* yang memiliki lima dimensi, yaitu: 1) kemiskinan (*proper*), 2) ketidakberdayaan (*powerless*), 3) kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), 4) ketergantungan (*dependence*), dan 5) keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis. Menurut Salim (1980) penduduk miskin dapat dicirikan dengan: 1) rata-rata tidak mempunyai faktor produksi sendiri seperti tanah, modal, peralatan kerja, dan keterampilan, 2) mempunyai tingkat pendidikan yang rendah, 3) kebanyakan bekerja atau berusaha sendiri dan bersifat usaha kecil (sektor informal), setengah menganggur atau menganggur (tidak bekerja), 4) kebanyakan berada di pedesaan atau daerah

tertentu perkotaan (*slum area*), dan 5) kurangnya kesempatan untuk memperoleh (dalam jumlah yang cukup): bahan kebutuhan pokok, pakaian, perumahan, fasilitas kesehatan, air minum, pendidikan, angkutan, fasilitas komunikasi, dan kesejahteraan sosial lainnya. Ketidakberdayaan penduduk miskin untuk keluar dari kemiskinan disebabkan oleh terperangkapnya penduduk miskin dalam lingkaran kemiskinan sehingga para pakar berpendapat bahwa pengentasan penduduk dari kemiskinan dapat dilakukan melalui pemutusan rantai lingkaran kemiskinan (Gambar 2.2). Situasi ini menempatkan penduduk miskin dalam posisi.



Gambar 2.2. Perangkap kemiskinan

Berdasarkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK), kemiskinan merupakan sebuah kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, baik laki-laki maupun perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Oleh sebab itu kemiskinan bukan hanya berkaitan dengan pendapatan, tetapi juga

mencakup kerentanan dan kerawanan orang atau sekelompok orang baik laki-laki maupun perempuan untuk menjadi miskin dan keterbatasan akses masyarakat miskin dalam penentuan kebijakan publik yang berdampak pada kehidupan mereka. Dengan demikian penanggulangan kemiskinan akan berkaitan erat dengan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak-hak dasar masyarakat miskin, yaitu hak sosial, budaya, ekonomi dan politik yang secara normatif merupakan tanggung jawab negara kepada warga negara agar masyarakat tidak jatuh miskin dan masyarakat miskin harus segera dipulihkan hak-haknya agar dapat mengembangkan kehidupan yang bermartabat.

Pendekatan berbasis hak (*right based approach*) berimplikasi pada perubahan cara pandang terhadap hubungan negara dan masyarakat khususnya masyarakat miskin. Pendekatan berbasis hak dalam penanggulangan kemiskinan mengatur kewajiban negara, artinya bahwa pemerintah sebagai penyelenggara negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin secara bertahap dan progresif. Oleh sebab itu, pemerintah harus memperhatikan dan mengedepankan hak-hak dasar masyarakat miskin baik dalam perumusan kebijakan publik maupun penyelenggaraan pelayanan publik, melindungi masyarakat miskin dari hal yang mengancam kesejahteraan mereka dengan menggunakan sumberdaya dan sumberdana yang tersedia dalam memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin. Pemerintah dapat memilih berbagai instrumen kebijakan baik melalui anggaran maupun peraturan perundangan untuk melaksanakan kewajiban pemenuhan hak-hak dasar secara bertahap. Pemerintah juga dapat menentukan skala prioritas dalam penggunaan sumberdaya dan sumberdana secara lebih efisien dan lebih berpihak kepada masyarakat miskin.

Belum teratasinya masalah kemiskinan mendorong pemikiran akan perlunya suatu strategi baru

penanggulangan kemiskinan yang lebih menyentuh akar permasalahan kemiskinan. Pandangan konvensional menyebutkan kemiskinan sebagai masalah kekurangan modal dan menganggap masyarakat miskin sebagai obyek yang tidak memiliki informasi dan pilihan sehingga tidak perlu terlibat dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Implikasi dari pandangan ini adalah pemerintah mempunyai peran dominan untuk menyediakan modal dan kebutuhan dasar masyarakat miskin. Pendekatan ini terbukti kurang optimal dalam memecahkan masalah kemiskinan bukan hanya disebabkan oleh kesulitan anggaran dan lemahnya rancangan kebijakan karena tidak menyentuh akar masalah kemiskinan, tetapi juga tidak adanya pengakuan dan penghormatan atas suara dan hak-hak dasar masyarakat miskin.

2.2. Kebijakan Publik dan Kemiskinan

Dalam upaya mengentaskan kemiskinan pemerintah telah mengembangkan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang sesuai dengan kriteria sasaran/penduduk miskin yang berhak mendapatkan intervensi pemerintah selain merumuskan siapa yang berhak mendapatkan program penanggulangan kemiskinan yang diluncurkan oleh pemerintah. Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan ekonominya yaitu kebutuhan akan makanan dan non makanan. BPS mengukur kecukupan itu dari terpenuhinya kebutuhan 2100 kkalori perhari. Sementara kebutuhan non makanan diukur dari terpenuhinya sejumlah kebutuhan dasar seperti perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan.

Sebagai upaya meningkatkan efektifitas program penanggulangan kemiskinan, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2005 sebagai upaya koordinasi program-program penanggulangan kemiskinan

yang saat ini dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) kelompok yaitu Bantuan dan Perlindungan Sosial, Pemberdayaan Masyarakat dan Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil.

Tabel 2.2. Kluster 1 Bantuan dan Perlindungan Sosial

| | | |
|-------------------|---|---|
| Depkes | 1 | Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) |
| Depdiknas | 2 | Program Wajib Belajar Diknas 9 Tahun dan Program Pendidikan Menengah |
| | 3 | Program Pendidikan Non-Formal |
| Depdiknas + Depag | 4 | Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) |
| Depsos | 5 | Program Keluarga Harapan (PKH) |
| Bulog | 6 | Program Beras untuk Rumah Tangga Sasaran (Raskin) |
| DPU | 7 | Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM Bidang Infrastruktur Perdesaan (PKPS BBM-IP) |
| Deptan | 8 | Program Peningkatan Kesejahteraan Petani (PPKP) |

Catatan:

- Semua program menggunakan data yang sama yaitu RT Sasaran 2006 sebesar 19,1 juta KK, termasuk untuk RT Sangat Miskin 3,9 juta KK
- Updating / pemutakhiran data RTS dilakukan BPS Oktober – Desember 2008. Januari 2009 telah diperoleh data RTS termasuk RTSM yang baru.

Tabel 2.3. Kluster 2 Pemberdayaan Masyarakat

| | | |
|----------|---|---|
| Depdagri | 1 | Program Pemberdayaan Kecamatan (PPK) |
| Depsos | 2 | Program Pemberdayaan Fakir Miskin Melalui Bantuan Langsung Pemberdayaan Sosial (PPFM-BLPS) |
| Dephut | 3 | Program Pembentukan Kelompok Usaha Produktif (KUP) dan Sentra Penyuluhan Kehutanan Perdesaan (SPKP) |
| | 4 | Program Pemberdayaan Masyarakat di Sekitar Areal Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) HTI |
| | 5 | Program Pembangunan Hutan Rakyat |

| | | |
|---------------|----|---|
| Depnakertrans | 6 | Program Pengembangan Wilayah Perbatasan (PWP) dan Program Pengembangan Wilayah Tertinggal (PWT) |
| Kemeneg LH | 7 | Program Pemberdayaan Masyarakat Pemukiman Pengelolaan Lingkungan Hidup (PLH) Perkotaan |
| Depbudpar | 8 | Program Fasilitasi Pengembangan Destinasi Pariwisata Unggulan |
| Depdag | 9 | Program Peningkatan Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan (P3MP) |
| BKKBN | 10 | Program Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga |
| Kemeneg PDT | 11 | Program Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) |
| Deptan | 12 | Program Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan (puap) |
| DPU | 13 | Program Pengembangan Infrastruktur Pedesaan (PPIP) |
| | 14 | Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) |
| | 15 | Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (RISE) – dimulai 2009 |
| DKP | 16 | Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) |
| Kemeneg PP | 17 | Program Model Desa Prima (Perempuan Indonesia Maju Mandiri) |
| Kemeneg LH | 18 | Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup (PLH) Perkotaan |

Catatan: Seluruh 18 program diatas dipadukan dalam PNPM Mandiri, baik di pusat maupun di daerah.

Tabel 2.4. Klaster 3 Pemberdayaan Usaha Kecil dan Mikro

| | | |
|--------|---|---|
| BPN | 1 | Program Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil |
| Deptan | 2 | Program Peningkatan Ketahanan Pangan (PKP) |
| Dephut | 3 | Program Peningkatan Ekonomi Masyarakat di Sekitar Kawasan Konservasi |
| | 4 | Program Peningkatan Usaha Masyarakat di Sekitar Hutan Produksi (PUMSHP) |
| | 5 | Program Hutan Kemasyarakatan (HKM) |

| | | |
|----------------------------|----|---|
| Depnakertrans | 6 | Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja (PKPTK) |
| | 7 | Program Perlindungan dan Pengembangan Lembaga Tenaga Kerja (PPLTK) |
| Kemenegekop UKM | 8 | Program Penciptaan Iklim Usaha bagi UKM |
| | 9 | Program Pengembangan Sistem Pendukung bagi UKM |
| | 10 | Program Pengembangan Kewirausahaan dan Keunggulan Kompetitif UKM |
| | 11 | Program Peningkatan Kualitas Kelembagaan Koperasi |
| | 12 | PERKASSA |
| | 13 | P3KUM |
| Kemenegek PP | 14 | Program Pelatihan Pengarus-utamaan Gender |
| | 15 | Program Terpadu Peningkatan Peran Wanita Menuju Keluarga Sehat dan Sejahtera (P2WKSS) |
| Kemenegek Perumahan Rakyat | 16 | Program Stimulasi Perumahan Swadaya bagi MBR melalui LKM/LKnB |
| Kemenegek LH | 17 | Program Pinjaman Lunak Lingkungan |
| Depdag | 18 | Program Pengembangan Ekonomi Lokal (PEEL) |
| Depkominfo | 19 | Program Pinjaman Lunak Lingkungan |
| Deperind | 20 | Program Pengembangan Industri Kecil dan Menengah |
| DKP | 21 | Program Pengembangan Sumberdaya Perikanan |
| Kemenegek PDT | 22 | Program Pengembangan Investasi di Kawasan Tertinggal (SPADI) |
| Depdagri | 23 | Peningkatan Kapasitas Fasilitator Pembangunan Pedesaan |
| Bank Indonesia | 24 | Rencana Bisnis Perbankan bagi UMKM |
| Depbudpar | 25 | Pengembangan Usaha dan Investasi Pemerintah |

Memperhatikan program-program penanggulangan kemiskinan yang ada, penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah seperti melakukan pemadaman kebakaran api. Oleh sebab itu paradigma yang harus dikembangkan pemerintah adalah melihat bahwa

kemiskinan sebagai suatu lingkaran yang saling terkait sehingga penanggulangan masalah kemiskinan yang terdiri dari 3 klaster ini hendaknya ditambah dengan program-program pencegahan kemiskinan yang dilengkapi dengan indikator-indikator spesifik untuk menjelaskan tingkat kerentanan masyarakat dan besarnya ancaman yang dapat menjerumuskan masyarakat dalam jurang kemiskinan. Pencegahan kemiskinan dapat membangun suatu peringatan dini (*early warning system*) yang dapat memberikan informasi bagi pengambil kebijakan di pusat maupun daerah tentang situasi kerentanan masyarakat dan ancaman yang sedang terjadi sehingga dapat diluncurkan berbagai program.



KONDISI IDEAL DAN ARAH KEBIJAKAN

3.1. Pendahuluan: Teori Pembangunan yang Tidak Memadai

3.1.1. Pendekatan Donasi – Teknokratisme Intervensionisme dan Kritiknya

Pemahaman kita terhadap fenomena kemiskinan selalu dimulai (dan hampir pasti juga diakhiri) oleh cara-cara pemahaman dan penyelesaian makro. Memang tidak dapat dipungkiri, bahwa disiplin ilmu makro ekonomi berada di posisi terdepan dalam menganalisis sebab dan akibat kemiskinan. Namun, hampir juga dapat dipastikan bahwa berbagai pendekatan makro yang selama ini digunakan untuk memecahkan masalah kemiskinan mengalami diskontinuitas (bila tak ingin dikatakan sebagai “mengalami kegagalan”). Kegagalan itu seringkali disadari dan bahkan disuarakan oleh para ekonom sendiri. Mengapa kegagalan harus terjadi? Tak lebih hal ini dikarenakan kebijakan makro yang dibangun biasanya *terlalu steril* dari/terhadap pemahaman riil persoalan kemiskinan di lapangan. Yaitu pemahaman yang memberikan kecukupan pengetahuan kepada pemutus kebijakan tentang apa kebutuhan dan persoalan riil yang dirasakan dan dihadapi oleh orang miskin sebenarnya.

Dari perspektif makro, konsep kemiskinan biasanya dimulai dari pengajuan sejumlah parameter yang telah “disepakati bersama” (pada dasarnya terdapat cukup banyak debat di kalangan para ahli dalam menentukan parameter/indikator kemiskinan). Parameter yang umum

disepakati bersama antara lain, adalah status pendapatan selain status gizi masyarakat. Tidak pernah ada informasi sebelumnya, mengapa dan bagaimana angka US\$ 2 per kapita per hari dijadikan sebagai angka pengukur “garis kemiskinan” di dunia, dari perspektif pendapatan. Namun, dapat diduga bahwa parameter ini diajukan oleh mereka yang berpandangan “*minimum survivalism*”. Perspektif ini yakin (“sepakat”) bahwa standar pemenuhan kecukupan fisik seseorang untuk dapat *survival dalam kondisi pas-pasan* di kawasan manapun di dunia adalah bila seseorang memiliki tingkat pendapatan minimal yang berada pada angka tersebut. Artinya, mereka yang angka pendapatan per kapita perharinya berada di bawah US\$2, disebutkan sebagai dalam keadaan membahayakan (*insecure to live – tidak aman untuk hidup karena berada di bawah angka garis minimal untuk survival*), karena orang ini dipastikan akan cepat menemui kesengsaraan ekonomi, kekurangan secara fisik, kesehatan dan bahkan rentan terhadap kematian. Sedikit saja terjadi guncangan ekonomi (*economic shock*), maka orang-orang tersebut diperkirakan akan menderita sangat fatal.

Dari tolok ukur angka *pendapatan per kapita* tersebut, dapat ditentukan (kemudian) berapa banyak orang di suatu lokasi/kawasan/daerah bahkan pada satuan negara yang berada di/atau di bawah “garis kemiskinan”, dan berapa banyak pula mereka yang aman kehidupannya (karena berada di atas garis kemiskinan). Berdasarkan proporsi angka garis kemiskinan ini pula, pemerintah sebuah negara sedang berkembang lalu membuat kebijakan-kebijakan *ekonomik-teknis, rancangan intervensi “dari atas”*, melalui rancang-bangun *kelembagaan khas* untuk memerangi kemiskinan. Di Indonesia, tersebutlah kemudian berbagai macam program/proyek yang *teknokratik-karitatif* sejak kemerdekaan 1945 dan terlebih di jaman orde baru seperti Inpres Desa Tertinggal (IDT) hingga Bantuan Langsung Tunai (BLT), Beras Miskin (Raskin) di paruh kedua era 2000an dan jenis-jenis lain yang serupa.

Pendekatan penanggulangan kemiskinan semacam ini dijalankan di atas landasan asumsi bahwa karakter struktur sosio-ekonomi dan moral ekonomi orang miskin pasti seragam di seluruh pelosok tanah air. Karenanya, pendekatan makro tunggal (*single type of intervention*) dari negara (pusat) dianggap mencukupi untuk menekan angka kemiskinan secara tuntas. Model pendekatan seperti ini, di kemudian hari dikenal oleh kalangan para ahli sebagai pendekatan *donasi yang berorientasi pada teknokratisme-intervensionisme* atau *negara-sentrisme* yang menuai banyak kritik. Kritik mengemuka, terutama dikarenakan, baik inisiatif, pengelolaan maupun intervensi konkretnya di lapangan ditentukan sepihak oleh negara [pemerintah pusat]. Orang miskin dianggap sebagai obyek intervensi semata. Terlebih secara mentalitas, negara dianggap tidak mendidik masyarakat miskin untuk mandiri atau tahan guncangan. Selain itu, diperoleh banyak bukti pula bahwa sebenarnya karakter kemiskinan berbeda dari satu lokasi dengan lokasi yang lain, serta dari satu komunitas dengan komunitas yang lain. Akibatnya, *sebuah pendekatan tunggal tidaklah mencukupi untuk menyelesaikan kemiskinan dengan karakter yang beragam tersebut.*

Persoalannya kemudian, benarkah kebijakan itu akan direspons secara positif dan efektif oleh setiap jiwa yang diklaim sebagai “miskin” itu? Benarkah bahwa kebijakan yang diambil oleh pusat akan selalu berbuah pada berkurangnya angka kemiskinan? Jawabannya, ternyata tidak selalu sesuai harapan (lihat Allen and Thomas, 2000; Easterly, 2002).

Sekalipun pendekatan ini masih diyakini kebenarannya oleh para penganutnya, namun bukti-bukti di lapangan tidak dapat menutupi fakta bahwa angka kemiskinan tidak bergerak turun. Kegundahan ini mendorong banyak ahli untuk *mendisain ulang pendekatan donasi-karitatif yang teknokratis* menjadi bentuk lain. Hingga saat ini belum ditemukan bentuk adaptif dari pendekatan tersebut yang memuaskan semua pihak.

3.1.2. Pendekatan Pertumbuhan Ekonomi dan Kritikanya

Parameter makro-ekonomi lain yang dipakai untuk mengukur *tekanan kemiskinan pada perekonomian* di suatu negara adalah, angka pertumbuhan ekonomi (*economic growth*). Angka tersebut dipakai sebagai *indikator/penduga terjadinya ekspansi ekonomi* di suatu kawasan dan dampaknya terhadap penyediaan kesempatan kerja. Pendekatan pertumbuhan ekonomi dijalankan atas dasar asumsi pokok, bahwa kemiskinan di suatu negara terjadi karena kemampuan negara tersebut dalam menyediakan kesempatan kerja terbatas. Bila kondisi ini terjadi pada negara dengan pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, maka akibatnya sangat jelas, yaitu *pengangguran*. Dalam perspektif *economic-growth*, tingginya angka pengangguran (relatif dibandingkan angka pertumbuhan ekonomi) dianggap sebagai sumber masalah perekonomian yang akan berujung pada masalah kemiskinan. Dengan asumsi tersebut, maka bila angka pertumbuhan ekonomi dapat dipacu melebihi tingginya angka pengangguran (*unemployment rate*), maka jumlah orang tanpa pekerjaan berkurang. Artinya, dengan pertumbuhan ekonomi yang kondusif maka makin banyak orang akan mendapatkan kepastian pendapatan, karena mereka dapat bekerja secara produktif. Jaminan pendapatan tersebut pada gilirannya menekan angka kemiskinan ke bawah. Dalam perspektif *economic growth*, kondisi ekonomi makro semacam ini dikatakan sebagai aman.

Dari perspektif *economic growth-centrism* dipostulatkan bahwa, apabila ekspansi ekonomi berlangsung dengan baik, maka secara otomatis pusat-pusat pertumbuhan ekonomi akan terbentuk dan menciptakan kesempatan kerja atau lapangan kerja baru. Logika *economic growth-centrism* mengatakan bahwa angka kemiskinan akan semakin tertekan bila pertumbuhan ekonomi dipacu makin tinggi lagi. Namun, benarkah keyakinan itu menghasilkan harapan seperti apa adanya? Studi-studi

ekonomi pembangunan di negara dunia ketiga membuktikan bahwa, *korelasi antara pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja seringkali sangat lemah* dan seandainya pun terjadi penyediaan kesempatan kerja, angkanya tidak nyata. Hal ini dikarenakan sektor industri dan jasa yang dipilih oleh pemerintah pusat sebagai penghela angka pertumbuhan ekonomi bercirikan padat-modal, menjunjung tinggi prinsip efisiensi tenaga kerja (berbasis mesin dan sistem otomatisasi), berteknologi modern, dan mensyaratkan kualifikasi pendidikan formal yang sangat tinggi bagi yang akan memasukinya. Dengan prasyarat yang deemikian ketat, maka sebagian besar tenaga kerja (dari kalangan miskin pedesaan) yang secara umum bercirikan *less-educated* (tidak terdidik) dan berasal dari *sektor tradisional-pertanian*, tanpa keterampilan tambahan (*unskilled labour*), serta-merta tertolak dari sektor modern tersebut. Akibatnya, *pengangguran terus bertumbuh sekalipun angka pertumbuhan ekonomi meningkat terus*.

Dengan keadaan ini, dapat dikatakan bahwa angka pertumbuhan ekonomi menjadi “alat penduga” yang memberikan “*sinyal yang tidak memuaskan (untuk tidak mengatakan sebagai: sinyal yang tidak akurat)*” bagi perumusan kebijakan pemberantasan kemiskinan di sebuah kawasan (bandingkan: Hunt, 1989; Meier and Rauch, 2005; Streeten, 1997). Kesalahan sinyal pembangunan seperti ini, terjadi pula di Indonesia bahkan di masa orde baru hingga masa reformasi dimana angka pertumbuhan ekonomi bergerak antara 6-9 persen per tahun. Faktanya, angka kemiskinan di Indonesia selama 10-15 tahun terakhir terus berkisar (tidak beranjak membaik) di angka 15-20 persen dari total jumlah penduduk. Angka kemiskinan terbaik di Indonesia, menurut paham ini, dicapai pada tahun 1996 - pada saat Indonesia diklaim menjadi salah satu “*macan asia*” – dimana angka kemiskinan berada pada angka sekitar 11 persen. Namun, setelah itu angka kemiskinan terus melorot hingga “*stabil*” di kisaran 15-18 persen. Dari fakta

ini, sekalipun angka pertumbuhan ekonomi mengandung kebenaran, namun perspektif ini bukanlah satu-satunya pendekatan yang menyelesaikan persoalan kemiskinan secara tuntas di Indonesia.

Oleh karena itu, ketidakpuasan terhadap pendekatan *makroskopik terhadap kemiskinan* (seperti *pertumbuhan ekonomi* dan *donasi-teknokratis*), maka sebagian ahli berpendapat bahwa diperlukan untuk segera mengubah pendekatan makro-nasional menjadi pendekatan-pendekatan yang lebih bersifat *lokalistik-mikroskopik*. Hal itu memberikan arti, bahwa pemberantasan kemiskinan memerlukan pendekatan yang sangat spesifik-lokasi, spesifik rumahtangga, sangat khas atau *distinct, rumit*, dan pastilah melelahkan untuk dioperasionalisasikan di lapangan. Dengan demikian, kebijakan anti-kemiskinan menjadi kebijakan yang sangat melelahkan untuk dijalankan, karena tidak pernah bisa dilakukan secara umum (digeneralisasi) atau “pukul-rata”.

3.1.3. Pendekatan Lokalisme, Tiga Mitos, dan Kritikanya

Hasil evaluasi *Global Governance Initiative* pada tahun 2004 terhadap inisiatif program dari Perserikatan Bangsa-Bangsa yang dikenal sebagai MDGs (*Millennium Development Goals*), menyebutkan bahwa bila capaian MDGs diskor dengan angka 1 (satu = amat-sangat buruk) sampai dengan 10 (sangat sempurna), maka skor pencapaian MDGs untuk pemberantasan kemiskinan hanyalah pada skor 4 (empat = cukup buruk). Selain itu, skor 3 (tiga = buruk) diberikan untuk capaian pengurangan kelaparan, perbaikan kualitas lingkungan, dan perbaikan kualitas pendidikan, serta angka 4 untuk peningkatan kesehatan masyarakat. Artinya, *hampir di semua misi MDGs, tidak ada target yang dapat dipenuhi secara memuaskan* (lihat Polak, 2008).

Mengapa *MDGs untuk misi pemberantasan kemiskinan gagal mencapai tujuan?* Polak (2008) mengemukakan bahwa pengalaman menjalankan program-program

pemberantasan kemiskinan selama lebih tiga dekade terakhir telah memberikan pengalaman berharga bagi masyarakat dunia ketiga. Pengalaman itu adalah adanya jebakan berupa mitos-mitos pemberantasan kemiskinan yang tidak dapat dilepaskan dari *mindset* mereka dalam memerangi kemiskinan. Kepercayaan berlebihan pada mitos-mitos ini pula yang seolah menutup mata para pelaksana program-program anti-kemiskinan, sehingga mereka justru menuai kegagalan.

Mitos pertama, pemberantasan kemiskinan adalah, *“donasi merupakan solusi jitu terhadap masalah kemiskinan”*. Pendekatan ini berasumsi bahwa orang miskin selalu dalam keadaan lemah dan tidak memiliki daya-beli samasekali, sehingga tindakan yang diperlukan adalah memberikan pertolongan secara cuma-cuma kepada mereka. Benarkah pendekatan ini akan menyelesaikan masalah kemiskinan? Dalam jangka panjang pendekatan ini justru mendatangkan beberapa masalah, tidak saja karena menghadirkan persoalan *ketergantungan dan ketidakmandirian*. Namun, pendekatan ini juga menghadirkan persoalan *ketidakjelasan siapa pihak yang harus bertanggungjawab* terhadap obyek bantuan yang telah diberikan bagi orang miskin. Hal ini seperti terjadi seperti pada saat sebuah organisasi amal yang memberikan bantuan instalasi air bersih. Ketidakjelasan kepemilikan atas alat-alat ini telah membuat infrastruktur hanya tahan bekerja beberapa waktu saja dan selebihnya berhenti total karena tidak ada yang bertanggung jawab untuk memeliharanya (lihat juga Easterly, 2002).

Mitos kedua, pemberantasan kemiskinan mempercayai bahwa, *“pertumbuhan ekonomi nasional akan serta-merta mengakhiri kemiskinan”*. Pertumbuhan ekonomi yang dihela oleh industrialisasi dan pertumbuhan sektor jasa modern di perkotaan telah dibuktikan oleh banyak pihak tidak memberikan dampak berarti bagi pemberantasan kemiskinan. Kecuali, bila pertumbuhan ekonomi tersebut

dikenakan langsung kepada sektor perekonomian skala kecil, sektor pertanian skala kecil di pedesaan dan daerah terpencil, maka kebijakan pertumbuhan akan berguna bagi upaya mem *by pass* kemiskinan. Oleh karena itu, mengagung-agungkan pertumbuhan ekonomi (murni) sebagai satu-satunya instrumen ekonomi terpenting untuk memberantas kemiskinan adalah sesuatu yang perlu dikoreksi (untuk tidak mengatakan sebagai sesuatu yang berlebihan).

Mitos ketiga berkenaan dengan kepercayaan yang berlebihan pada ideologi *liberalisme ekonomi*. Paham ini berkeyakinan bahwa dengan membebaskan swasta berinvestasi secara massif di *ruang pasar*, maka ekonomi riil akan bergerak cepat. Gerakan perekonomian ini yang berpusar tersebut, seterusnya akan menumbuhkan pusat-pusat perekonomian dan menyediakan kesempatan kerja atau mengurangi pengangguran. Bila pengangguran selama ini diyakini sebagai sumber masalah kemiskinan, maka dari logika tersebut, liberalisasi perekonomian telah menjadi solusi terhadap kemiskinan melalui perluasan kesempatan kerja.

Sebagai konsekuensi liberalisasi perkenonomian, maka “*perusahaan skala raksasa akan mampu memberikan tetesan surplusnya ke bawah sehingga membantu mengakhiri kemiskinan*” diberikan kebebasan berekspansi di Indonesia. Kepercayaan terhadap ideologi liberalisme dan *trickle down-effect* didasarkan pada asumsi bahwa mekanisme ekonomi-pasar akan bekerja secara otomatis menghubungkan sistem perekonomian skala besar dengan sistem perekonomian orang miskin. Keterhubungan ini secara otomatis akan membawa orang miskin terkait pada aktivitas ekonomi skala besar.

Pertanyaan benarkah *mekanisme tetesan* dan *economic linkages* tersebut berjalan sesuai harapan dan mengurangi kemiskinan? Bukankah yang terjadi justru sebaliknya,

liberalisasi perekonomian telah membuat usaha kecil dan usaha skala menengah (UKM) tersaingi oleh usaha skala besar (kapitalis raksasa multi-nasional)? Ketidakseimbangan persaingan tersebut telah mematikan banyak UKM di pedesaan. Dari fakta-fakta inilah, maka banyak ahli pembangunan yang kemudian mengkritik pendekatan atau perspektif *liberalisasi perekonomian* sebagai mekanisme untuk menekan angka kemiskinan. Kritik yang tajam diarahkan pada *gagalnya mekanisme menetes ke bawah* dan *sterilitas usaha skala besar* terhadap perekonomian tradisi (di pedesaan) (lihat: studi Ellis and Freeman, 2005, tentang *micro-macro links that connect rural livelihoods to policies*).

Selama ini perusahaan besar sesungguhnya tersolasi dari lingkungan riilnya (orang miskin di pedesaan). Kecuali, ada upaya sengaja berupa rekayasa kelembagaan (mengembangkan jaringan kemitraan) yang bisa mendekatkan mereka menjadi *economic-chain* yang saling memberikan keuntungan. Ikatan-ikatan kemitraan itu, akan mampu membuat distribusi kekuatan ekonomi dari atas ke bawah dan sebaliknya. Karenanya, apa yang diperlukan adalah kesediaan perusahaan skala besar untuk “merevolusi cara berpikir mereka” dalam ikut memerangi kemiskinan di Indonesia. Revolusi itu memberikan kesempatan perusahaan skala besar memperbesar kapasitas penjualannya seraya memberdayakan dan mengangkat status orang miskin dari statusnya saat ini. Cara memandang ke depan adalah, kaum miskin harus menjadi mitra yang harus diperbaiki status ekonominya sekaligus berpotensi untuk *saling memberdayakan dan bukan hanya sebagai obyek eksploitasi pemasaran produk dan obyek persaingan perusahaan skala besar* seperti yang berlangsung sepihak selama ini (bandingkan juga dengan pemikiran: Todaro and Smith, 2008). Pendekatan pembelajaran skala lokal (*social learning process*) disarankan oleh sebagian ahli untuk dipakai sebagai mekanisme memahami kemiskinan secara mikroskopik-lokalistik. Dengan model pembelajaran

dan pendekatan yang lebih lokalistik, maka karakter khas kemiskinan dapat dengan lebih baik dipetakan dan dicarikan solusinya.

Meski demikian terdapat kritik yang juga tidak dapat dihindari terhadap pendekatan ala lokalisme. Kritik yang pertama adalah *tingkat kesulitannya* yang tinggi. Bila kemiskinan saat ini disimplifikasi, tersebar di sekitar 10.000an desa (15 persen dari sekitar 70.000an desa secara nasional) saja, maka diperlukan pula tidak kurang dari 10.000an pendekatan yang berbeda dari satu desa dengan desa yang lain. Kritik kedua, *tingkat efisiensinya* yang rendah secara makro nasional. Pendekatan lokalisme sangat melelahkan dan memerlukan waktu, terlebih bila menghadapi desa-desa terisolir di kawasan pegunungan seperti Pegunungan Bintang, Yahukimo di Papua atau pulau-pulau terpencil di Maluku. Diperlukan dana dan daya yang luar biasa besar untuk mewujudkan kawasan tersebut bebas dari kemiskinan. Kritik ketiga, *tingkat kompatibilitasnya* (ketercocokan-hubungannya) terhadap sistem perekonomian secara nasional yang belum tentu bersambung dengan baik.

3.2. Memasukkan Pendekatan Sistem Biosfer dalam Penanggulangan Kemiskinan

Tidak dapat dipungkiri bahwa kemiskinan dan orang miskin yang menyandangnya juga hidup dan berbagi ruang-kehidupan yang sama dengan orang lain (yang tidak miskin). Karenanya, memandang bahwa orang miskin seolah terpisah dari sistem ruang sosio-ekologi, bukanlah cara yang bijaksana. Apa yang terjadi pada orang miskin di suatu tempat, serta-merta akan juga mempengaruhi keadaan orang lain di tempat lain dan sebaliknya. Karenanya penyelesaian kemiskinan di abad kontemporer menghendaki cara-pandang yang lebih holistik dimana prinsip *interconnectedness* dan *kesatuan ruang sosial* menjadi parameter yang dipandang penting. Dengan

carapandang ini, pemberantasan kemiskinan tak pelak lagi memasuki “wilayah baru” yang penanganannya jauh lebih rumit dari sekedar penanganan di ranah sosio-ekonomi sektoral semata-mata. Pemikiran pembangunan kontemporer menghendaki penanganan kemiskinan berwawasan “*econo-socio-demography-ecological system*”. Sehingga penanganannya makin holistik.

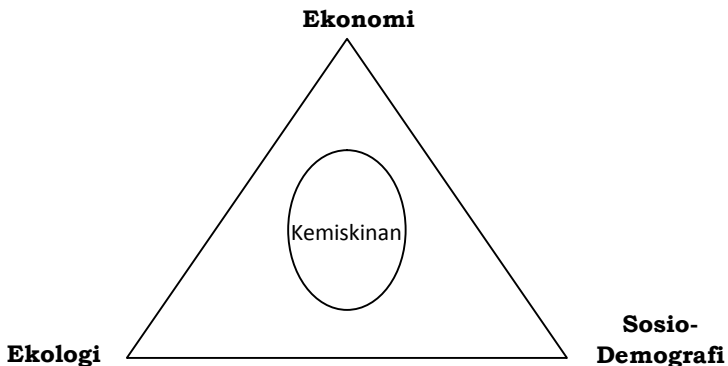
Sachs (2008) mengatakan bahwa pada abad 21, seluruh komponen masyarakat (*across social divide*) di dunia menghadapi persoalan yang sama dan mengancam eksistensi peradaban berupa tekanan sosio-ekologis yang mengancam keseluruhan warga planet bumi. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, tak ayal lagi diperlukan kerjasama semua komponen masyarakat yang lebih erat dan konstruktif. Demikianlah, sehingga kemiskinan harus dipecahkan secara bersama-sama dalam konteks penanganan persoalan global lain yang juga tidak sederhana.

Secara *ekologis, sosio-demografis, dan ekonomis* dunia pada saat ini telah berada dalam trajektori yang sangat tidak menentu, tidak berkelanjutan dan mengalami ancaman keberlanjutan bagi keseluruhan peradaban manusia. Peradaban modern dibayangi oleh menipisnya cadangan energi berbasis karbon (biomass) dan karbon dari *fossil-fuel* yang sewaktu-waktu dapat menghentikan semua aktivitas kehidupan. Penggundulan hutan dan eksploitasi sumur minyak dalam intensitas tiada berkurang, menunjukkan gejala yang mengkhawatirkan bagi kelangsungan hidup manusia (termasuk di Indonesia).

Di sisi lain, ancaman *berkurangnya lahan pertanian subur* dalam kecepatan yang terus meningkat seiring bertumbuhnya jumlah penduduk, pembangunan infrastruktur, perumahan, jalan raya, perkantoran akibat *pembangunanisme* yang fanatik, membuat *bencana*

kelaparan semakin membayang di depan. Derajat *kehancuran lingkungan berupa polusi dan pencemaran* pun terus meningkat seturut dengan peningkatan aktivitas manusia di sektor industri modern yang abai pada prinsip-prinsip tata-kelola lingkungan yang baik. Oleh karena itu, bila upaya penanganan persoalan-persoalan ini dilakukan secara “*business as usual*”, maka masyarakat akan segera menuai *krisis sosial dan ekologi yang dampaknya sangat menyedihkan (calamitous)*. Artinya, bencana sosial ke depan tidak hanya kemiskinan tetapi lebih besar skalanya dari sekedar kekurangan pendapatan dan kekurangan pangan.

“Tali-temali” antara berbagai aspek persoalan di atas dengan masalah kemiskinan memberikan pengetahuan tentang perlunya fokus pemilahan persoalan secara ketat, agar pemberantasan kemiskinan berhasil secara efektif. Gambar 3.1. berikut ini merepresentasikan komplikasi persoalan kemiskinan dengan persoalan ekonomi, sosio-demografi, dan ekologi.



Gambar 3.1. Tiga Dimensi Kemiskinan Abad 21

Kemiskinan dan kehancuran ekosistem yang berlangsung pada hari ini, sebenarnya merupakan akibat dari

persoalan pengelolaan *biosfer* yang semakin hiruk-pikuk (*crowded*) karena menghadapi *tekanan penduduk* (manusia) yang besarnya terus bertambah secara tidak terkendali. Berbagai bentuk krisis seperti *krisis energi*, *krisis pangan*, *krisis ruang atau papan-perumahan*, *krisis sosial* (konflik dan peperangan), hingga kepada *kelangkaan air* dan *pandemi berbagai penyakit* infeksius, semuanya bisa ditelusur dan berhulu pada faktor (tekanan) penduduk yang semakin tinggi pada lingkungan/ekosistem.

Dalam kasus-kasus spesifik, pertemuan antara *kemiskinan* dengan *ekologi* dapat dijumpai pada fenomena aktivitas nafkah kaum miskin dalam *pembalakan liar*, *penambangan tanpa ijin dan kendali* dan sebagainya. Semua aktivitas itu telah memberikan tekanan yang luar biasa terhadap ekosistem dan lingkungan. Sementara itu pertemuan kemiskinan dengan masalah *socio-demografi* tampak dalam makin melemahnya aspek-aspek pemenuhan kebutuhan fisik minimum berupa *sanitasi*, *air bersih*, *gizi buruk*, *papan yang sehat*, dan sebagainya pada penduduk miskin di kota dan desa. Persoalan *socio-demografi* kemiskinan berupa *migrasi desa-kota*, *sektor informal* perkotaan, tumbuhnya *perkampungan kumuh* di bantaran sungai dan “*green belt*” yang tidak semestinya dihuni, *pengangguran* di desa dan kota menjadikan kemiskinan makin sulit diselesaikan. Sementara pertemuan persoalan kemiskinan dengan *ekonomi*, terletak pada kebijakan perluasan *kesempatan kerja*, *industrialisasi*, *economic-growth-centrism-mania* yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip *pemerataan*, *keadilan* dan *aspek lingkungan hidup*. Dimana, kebijakan *modernisasi* seringkali abai dengan konteks kebutuhan orang-miskin. Semua hal di atas, menjadikan kemiskinan sebagai masalah yang makin sulit dipecahkan secara ekonomi, sosial, dan ekologi.

Tidak berlebihan bila pandangan *population-pessimism* seperti ini cukup mendominasi mempengaruhi

carapandang para ekonom dalam memahami kemiskinan. Pandangan yang agak optimistis seperti Sachs (2008) cenderung menyarankan *advokasi kepada transisi demografi* yang sedemikian rupa sehingga peningkatan jumlah penduduk tetap dapat “berdamai” dengan persoalan-persoalan ekologi dan ekonomi.

Dari paparan tersebut, maka pemberantasan kemiskinan ke depan tidak boleh hanya dijalankan di ranah ekonomi semata-mata. Melainkan harus dikombinasikan dengan tindakan di ranah ekologi/lingkungan dan kependudukan. Hanya dengan cara demikian, pemberantasan kemiskinan dapat dilakukan dalam rangka penyelamatan *biosfer/ekosistem* atau sistem ekologi kawasan (lokal/regional/makro).

3.3. Pandangan IPB terhadap Upaya Penanggulangan Kemiskinan

Belajar dari berbagai hal di atas, maka perlu dirumuskan beberapa langkah strategis upaya pemberantasan/penanggulangan kemiskinan yang dari sana diikhtiarkan untuk menjadi tindakan operasional program anti-kemiskinan. Beberapa langkah strategis itu adalah:

1. Masalah kemiskinan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia hari ini jauh lebih kompleks dari masa-masa yang lalu. Tiga pendekatan besar yang selama ini diyakini kebenarannya dalam menyelesaikan persoalan kemiskinan, yaitu *donasi-teknokratistik*, *pendekatan pertumbuhan ekonomi*, *pendekatan lokalistik*, kesemuanya memiliki kritik yang sulit dihindari.
2. Sekalipun demikian, dikarenakan kemiskinan saat ini telah memasuki “fase paling sulit” dan sangat lokal sifatnya, maka pendekatan mikro, spesifik lokal, hingga spesifik rumahtangga dipandang cara yang paling masuk akal bila dibandingkan ketiga cara lainnya.

Program pemberantasan/penanggulangan kemiskinan yang dikenakan kepada kelompok sasaran, disesuaikan dengan derajat dan spektrum masalah yang dihadapinya. Karenanya, pendekatan ala generik sudah tidak dapat digunakan lagi.

3. Penanganan masalah kemiskinan, seandainya pun memerlukan dukungan berupa instrumen kebijakan makro yang diberlakukan di tingkat regional atau nasional, maka rumusan kebijakan tersebut harus dilaksanakan secara hati-hati. Pendekatan donasi dan pendekatan pertumbuhan ekonomi via liberalisme ekonomi yang (dikenal sebagai) tidak bertanggung jawab dan netral terhadap persoalan kemiskinan, perlu dipikirkan ulang. Kalaupun harus terjadi haruslah selektif. Ekspansi ekonomi usaha skala besar (seperti perusahaan retail skala raksasa ke pedesaan) dipandang akan mematikan UKM skala lokal. Hal itu dikarenakan tetesan/*trickle down effect* dan keterkaitan/*linkages* yang diyakini oleh penganut paham pertumbuhan ekonomi dan liberalisme, tidak terbukti secara meyakinkan.
4. Strategi kemitraan antara usaha ekonomi yang dikembangkan oleh kaum miskin dan usaha besar didorong untuk dikembangkan di tingkat lokal. Bersamaan dengan itu advokasi ekonomi terhadap kaum miskin dilakukan secara seksama.
5. Pemberantasan kemiskinan memasuki wilayah epistemologi baru, yaitu *berwawasan ekosistem*. Dalam "*wawasan ekologisisme*" semangat yang ditumbuhkan adalah penyelamatan biosfer kawasan. Dimensi lingkungan dan ekosistem (dalam arti sangat luas hingga menyentuh persoalan pangan, ruang, energi, dan air) mendapatkan porsi yang mencukupi dalam pemberantasan kemiskinan. Kemiskinan pada tataran ini dipandang sebagai bagian dari krisis ekologi kawasan.

6. Faktor penduduk atau sosio-demografi selama ini dianggap tidak memiliki pengaruh penting terhadap kemiskinan. Faktanya, semua persoalan kemiskinan dan tekanan ekologi datang dari pertambahan jumlah penduduk yang berlangsung sangat cepat. Oleh karena itu mengatasi masalah kemiskinan harus dimulai dari isyu kependudukan.
7. Pendekatan dari ranah ekonomi untuk pemberantasan kemiskinan tetap diperlukan. Orientasi utamanya adalah memberikan sumber nafkah bagi orang miskin dan keluarganya secara berkelanjutan. Oleh karena itu, setiap kebijakan ekonomi yang diambil di tingkat pusat perlu mempertimbangkan keterkaitannya dengan sistem nafkah di tingkat lokal (*micro-macro link of rural livelihood and macro economic policies*).

IV

RISET DAN PENGEMBANGAN

4.1. Pengelolaan Sumberdaya Alam (Akses Dan Kontrol)

4.1.1 Akses

Rasional

Sumberdaya alam (kehutanan dan perikanan) dan sumberdaya agraria (lahan, perairan) merupakan modal dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Keterbatasan akses terhadap sumberdaya alam dan sumberdaya agraria tersebut dapat menjadi faktor penyebab kemiskinan masyarakat (petani, peternak, pencari hasil hutan, nelayan dan pembudidaya ikan). Mereka tidak mampu bersaing dengan kelompok lain (pemodal besar) yang umumnya mempunyai akses yang besar dan mudah terhadap kekuasaan/pemerintah, sehingga mereka unggul dalam memiliki hak-hak (property right), sebagai contoh pengusaha HPH, perkebunan yang memiliki ribuan hektar lahan, pengusaha budidaya ikan yang menguasai lahan perairan untuk keperluan budidaya laut. Tidak jarang hak kepemilikan komunal yang selama ini ada, seperti sasi laut dan hutan adat menjadi private property right, yang akibatnya akan menjadi masalah sosial.

Masyarakat yang saat ini dalam kondisi miskin , mempunyai kesulitan untuk ikut mengelola sumberdaya alam disebabkan tidak adanya akses terhadap sumberdaya alam itu, hal itu biasanya disebabkan **ketidak tahuan cara melakukan akses , ditutupnya akses untuk masyarakat, kesulitan untuk melakukan**

akses Sehingga masyarakat akhirnya tidak pernah merasa memiliki terhadap sumberdaya alam itu. Pada saat sedikit terbuka akses maka yang terjadi adalah pemanfaatan yang maksimal atau melampaui kemampuan sumberdaya alam tadi untuk pulih kembali

Isu Strategis

Struktur hak-hak penguasaan dan kepemilikan yang timpang dapat mengakibatkan keterbatasan akses masyarakat miskin terhadap sumberdaya. Tentu saja tantangan kedepan solusi masalah dihadapkan kepada distribusi hak-hak penguasaan dan kepemilikan sumberdaya alam dan sumberdaya agraria secara adil diantara anggota-anggota masyarakat. Oleh karena itu kajian tentang ketimpangan penguasaan akses dan control atas SDA serta bagaimana tata kelola SDA yang mensejahterakan rakyat penting dilakukan.

Berdasarkan tiga sebab utama (ketidak tahuan cara melakukan akses, ditutupnya akses dan kesulitan melakukan akses) maka masalah yang harus dijawab adalah :

- 1) Sampai sejauh mana ketidak tahuan masyarakat tentang akses pengelolaan sumberdaya alam di suatu kawasan?
- 2) Berbagai peraturan dan undang-undang apa saja yang menyebabkan tertutupnya akses masyarakat terhadap sumberdaya alam itu ?
- 3) Sejauh mana kendala yang dihadapi oleh masyarakat sehingga kesulitan untuk mendapatkan akses?
- 4) Bagaimana sebenarnya tata kelola pemanfaatan sumberdaya alam oleh masyarakat ?

Arahan Agenda Riset

Berdasarkan isu dan masalah tersebut maka Agenda Riset adalah:

- 1) Pengetahuan, sikap dan ketrampilan masyarakat untuk ikut mengelola sumberdaya alam yang ada di suatu daerah
- 2) Peta peraturan ,kebijakan dan perundangan sehubungan dengan akses masyarakat terhadap pengelolaan sumberdaya alam
- 3) Kendala dan masalah masyarakat dalam mengakses pengelolaan sumberdaya alam
- 4) Tata kelola pemanfaatan sumberdaya alam oleh masyarakat
- 5) Pola adaptasi masyarakat miskin terhadap berbagai macam skema pendanaan dalam rangka perubahan iklim
- 6) Dampak skema pendanaan perubahan iklim terhadap masyarakat miskin

4.1.2. Kontrol

Rasional

Pengejawantahan Pasal 33 UUD 1945 bahwa sumberdaya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat tetapi dikelola oleh negara, menjadikan dari awal masyarakat (umumnya) tidak merasa berkewajiban untuk melakukan Kontrol terhadap sumberdaya. Kewajiban itu "sepertinya" menjadi kewajiban pemerintah saja. Namun bila terjadi efek dari suatu tindakan pengelolaan sumberdaya alam yang merugikan masyarakat atau menimbulkan kecemburuan sosial biasanya masyarakat baru memulai Kontrol dalam bentuk "Protes". Rasa memiliki dalam konteks memelihara supaya sumberdaya alam itu dapat digunakan secara lestari tidak pernah dibangun dan direalisasikan karena pemerintah (umumnya) merasa

"Yang berwenang" dan masyarakat "tidak layak" untuk mengontrol. Sehingga umumnya bentuk-bentuk Kontrol dilakukan bila sudah terjadi sesuatu sehingga biasanya terlambat

Isu Strategis

Salah satu syarat dari suatu kegiatan Pengelolaan sumberdaya alam yang biasanya kurang dilakukan dengan sungguh-sungguh adalah "Public Hearing". Mendengarkan kemauan masyarakat bagaimana mengelola sumberdaya alam menurut "mereka", baik secara 'traditional knowledge' maupun pola pikir masyarakat berdasarkan pengalaman mereka, sehingga kontrol oleh masyarakat tidak ada acuan /pegangannya dari kesepakatan awal melakukan pengelolaan sumberdaya alam.

Demikian juga Mekanisme kontrol dalam pengelolaan sumberdaya alam oleh masyarakat dapat dikatakan "tidak lazim/biasa". Biasanya bila mereka melakukan "Protes" baru diakomodasikan untuk ikut melakukan "Kontrol". Sepertinya Kontrol hanya dilakukan secara Formal dan menggunakan pendekatan pasar seperti adanya "Ecolabel, ISO" dan sebagainya.

Arahan Agenda Riset

Berdasarkan masalah tersebut maka Agenda Riset adalah :

- 1) Berbagai kesepakatan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam di suatu kawasan
- 2) Berbagai kebijakan, peraturan dan perundangan tentang kontrol masyarakat terhadap sumberdaya alam Mekanisme kontrol dalam
- 3) Kemampuan dan kerjasama para pihak dalam pengelolaan sumberdaya
- 4) Pengembangan kearifan lokal masyarakat sekitar kawasan konservasi

4.2. Riset dan Pengembangan Teknologi

4.2.1. Pengembangan Teknologi Tepat Guna

Rasional

Tekanan terhadap sumber daya alam dan lingkungan yang terus-menerus telah menyebabkan semakin kecilnya kapasitas sumber daya untuk dimanfaatkan dalam mendorong kegiatan ekonomi untuk pengentasan kemiskinan. Dalam hal ini terobosan teknologi tidak saja untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi, tetapi juga peran teknologi untuk meningkatkan kapasitas sumberdaya, khususnya sumberdaya pertanian untuk mengatasi masalah pengangguran dan kemiskinan. Dengan berkurangnya luas dan rusaknya sumberdaya, kecenderungan terjadinya ketidakseimbangan ekosistem alam, terjadinya pencemaran, serta pemanasan global, hendaknya segera menyadarkan orang akan keperluan untuk mengembangkan riset untuk mendapatkan teknologi tepat guna yang mampu mengatasi permasalahan lingkungan yang ditimbulkannya agar kegiatan produksi dapat berkesinambungan dan lestari sehingga merupakan jaminan jalannya sektor riil yang menjadi dasar pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya mampu meningkatkan kesempatan kerja, pendapatan dan mengurangi kemiskinan.

Isu Strategis

Menyikapi fenomena terakhir tentang belum maksimalnya peranan teknologi dalam menjawab berbagai permasalahan utama bangsa, i.e. kemiskinan, telah menyadarkan kita tentang adanya ancaman nyata terhadap kedaulatan bangsa. Banyak calon teknologi yang dihasilkan dari penelitian belum selesai dan terhenti begitu saja di tengah jalan serta jika diaplikasikan tidak tepat guna. Selain itu, banyak pengembangan teknologi yang mengarah ke komoditi tanaman pertanian,

kehutanan, perikanan dan peternakan untuk produksi pangan, pakan, bahan bakar nabati dan papan masih belum meningkatkan daya saing usaha kecil dengan mempacu standar industri

Arahan Agenda Riset

Penguatan dan peningkatan efektivitas dukungan teknologi dilakukan dengan ***pengembangan teknologi*** yang berdaya saing serta mengarah standar industri.

- 1) Mengembangkan teknologi tepat guna untuk meningkatkan penyediaan dan distribusi produk pertanian baik hulu maupun hilir yang berdaya saing.
- 2) Memperkuat teknologi yang ada untuk mampu mengeksploitasi sumberdaya dengan memperhatikan keberlanjutan, untuk dimanfaatkan pada proses budidaya, proses pengolahan dan industri serta pemasarannya..
- 3) Mengembangkan sistem standarisasi penggunaan komponen teknologi maupun paket teknologi untuk mempercepat difusi dan efektifitas inovasi kemajuan teknologi.

4.2.2. Peningkatan Akses terhadap Teknologi

Rasional

Keanekaragaman sumber daya pertanian merupakan modal dasar untuk meningkatkan daya saing komoditas pertanian, di samping kemampuan manajemen pada keseluruhan mata rantai agribisnis. Peranan teknologi berikut kemudahan aksesnya dalam mendorong sektor riil dimulai sejak dari identifikasi jenis komoditi yang dikaitkan dengan keunggulan komparatif sumber daya lokal dan proses produksi, penyediaan bahan masukan produksi serta prasarana penunjang, dan terus

sampai pemasaran produknya. Dalam kondisi seperti disebutkan di atas, para perancang dan penghasil teknologi, perlu terlibat sejak perencanaan baik untuk riset dasar di laboratorium dan riset lapang hingga ke tingkat adopsi dan aksesibilitas sesuai keperluan.

Isu Strategis

Masih banyak paket teknologi tepat guna berkaitan dengan praktek-praktek pertanian yang masih sulit diakses. Selain itu teknologi yang ada perlu sebelum dapat diakses perlu disesuaikan dengan kapasitas pengguna. Tantangan ke depan bagi Indonesia adalah masih rendahnya indikator infrastruktur teknologi seperti disajikan pada Tabel 4.1.

Tabel 4.1. Indikator Infrastruktur Teknologi di Beberapa Negara

| No. | Negara | Proporsi (%) penduduk (1999) yang masuk universitas | Jumlah Komputer pribadi (PC) per 1000 orang | Telepon per 1000 orang | Ilmuwan dan ahli teknik pada R&D per sejuta orang | Penggunaan listrik (kwh) per orang |
|-----|---------------|---|---|------------------------|---|------------------------------------|
| 1 | Cina | 6 | 28 | 328 | 545 | 896 |
| 2 | India | 11 | 7 | 52 | 157 | 365 |
| 3 | Jepang | 37 | 382 | 1194 | 5095 | 7237 |
| 4 | Korea Selatan | 43 | 556 | 1168 | 2318 | 5288 |
| 5 | Singapura | 44 | 622 | 1258 | 4140 | 7178 |
| 6 | Hongkong | 28 | 422 | 1507 | 93 | 5541 |
| 7 | Malaysia | 13 | 147 | 567 | 160 | 2731 |
| 8 | Thailand | 35 | 40 | 365 | 74 | 1508 |

| No. | Negara | Proporsi (%) penduduk (1999) yang masuk universitas | Jumlah Komputer pribadi (PC) per 1000 orang | Telepon per 1000 orang | Ilmuwan dan ahli teknik pada R&D per sejuta orang | Penggunaan listrik (kwh) per orang |
|-----|-----------|---|---|------------------------|---|------------------------------------|
| 9 | Indonesia | 11 | 12 | 92 | n.a | 404 |
| 10 | Vietnam | 9 | 10 | 72 | 274 | 325 |
| 11 | USA | 45 | 659 | 1134 | 4099 | 11714 |
| 12 | UK | 45 | 406 | 1431 | 2667 | 5652 |

Sumber: The Worldbank (2003); UNESCO (2003).

Arahan Agenda Riset

Penggunaan sumber daya teknologi secara maksimal yang dikerahkan untuk penanggulangan kemiskinan melalui **pamanfaatan teknologi** untuk menciptakan nilai tambah dan efisiensi dalam rangka meningkatkan daya saing dengan mengedepankan partisipasi masyarakat yaitu sebagai berikut:

- 1) Pengelolaan dan pelayanan teknologi dalam sistem industri untuk skala UMKM
- 2) Peningkatan kemampuan adopsi yang dilakukan secara individu maupun kemitraan.
- 3) Kapasitas dan pengelolaan finansial melalui berbagai insentif untuk memberdayakan UMKM
- 4) Wawasan kewirausahaan berbasis teknologi.

4.3. Riset dan Pengembangan Bidang Ekonomi dan Finansial

4.3.1. Disparitas Wilayah

Rasional

Disparitas antar wilayah mulai terjadi pada jaman penjajahan dan terus berlangsung dalam system sentralisasi pengelolaan yang mencirikan model pemerintahan colonial hingga zaman Orde Baru. Disparitas antar wilayah terjadi akibat pengembangan hanya pada pusat-pusat pertumbuhan sementara di sisi lain terjadi eksploitasi sumberdaya pada wilayah yang lain. Pertumbuhan antar wilayah menjadi tidak seimbang karena terjadi pelarian sumberdaya baik alam maupun sumberdaya manusia dari wilayah potensial ke pusat-pusat pemerintahan. Wilayah yang tereksploitasi pada akhirnya berkembang menjadi desa, sedangkan wilayah sebagai pusat pemerintahan atau pertumbuhan menjadi wilayah kota. Kemiskinan di wilayah terbelakang semakin parah karena kegiatan investasi lebih diarahkan pada wilayah yang telah maju dengan adanya dukungan berbagai kemudahan yang tersedia. Maka saat ini terjadilah berbagai disparitas seperti disparitas desa-kota, Jawa-Luar Jawa, atau pusat dan daerah.

Dalam kaitannya dengan disparitas antar wilayah, upaya pengentasan kemiskinan yang telah dilakukan diantaranya melalui pembangunan pertanian pedesaan, industrialisasi pedesaan, membangun pusat-pusat pertumbuhan, IDT, dan model keterkaitan desa-kota yang merupakan strategi membangun hubungan fungsional antara wilayah terbelakang dengan wilayah maju. Namun berbagai program tersebut nampaknya masih belum efektif dalam menurunkan tingkat kemiskinan di pedesaan, oleh karena beberapa argument berikut. **Pertama**, dukungan sektor penggerak (pertanian) seperti kurang mendapat dukungan dari sektor-sektor lain

misalnya dalam hal kelembagaan pertanahan. System penguasaan tanah yang masih didominasi oleh komunitas elit pedesaan menyebabkan masyarakat miskin justru tidak banyak mendapatkan subsidi yang lebih banyak dinikmati tuan-tuan tanah di pedesaan. **Kedua**, banyak terjadi misalokasi fasilitas pelayanan karena penempatannya lebih didasarkan pada motif politis dibandingkan dengan konsep kebutuhan pelayanan. Ketiga, efisiensi teknologi yang diintroduksi kepada masyarakat petani pedesaan relative tidak efisien sehingga nilai tambah yang diperoleh tidak sepadan dengan pengorbanan input produksinya. **Keempat**, banyak program terutama industrialisasi yang tidak sesuai dengan kondisi sosial-budaya masyarakat pedesaan, sehingga industrialisasi sering menciptakan konflik antar kelompok masyarakat, miskin-kaya, pengusaha besar-kecil, dan pejabat-rakyat. **Kelima**, kurang siapnya masyarakat pedesaan dalam bersaing dengan masyarakat pendatang dalam hal pendidikan, keterampilan, motivasi, dan keuletan sehingga banyak program yang pada akhirnya menciptakan komunitas eksklusif baru di wilayah pedesaan dari masyarakat pendatang, sedangkan masyarakat setempat kurang mendapatkan manfaat.

Isu Strategis

Dari penjelasan di atas, maka beberapa isu permasalahan kemiskinan yang terkait dengan disparitas wilayah adalah: (1) bagaimana distribusi nilai tambah yang tercipta dari adanya interaksi wilayah; (2) seberapa besar kebocoran regional yang dialami suatu wilayah dari adanya interaksi wilayah, dan (3) seberapa efektifkah system pewilayahan yang dapat mendatangkan manfaat ekonomi secara lebih optimal; (4) bagaimana system alokasi fasilitas pelayanan produksi dan distribusi dalam pengembangan sector unggulan di pedesaan

Arahan Agenda Riset

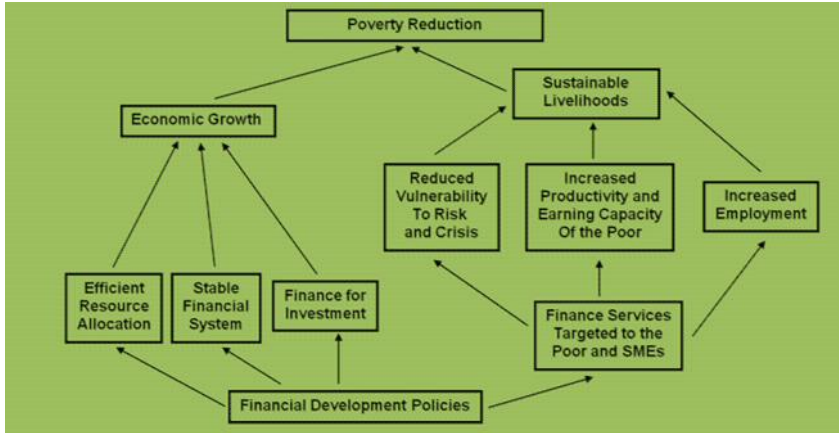
Agenda riset kemiskinan yang terkait dengan permasalahan disparitas wilayah adalah:

- 1) Identifikasi dan pemetaan kemiskinan wilayah, kawasan perbatasan dan kawasan terisolasi, serta pulau-pulau kecil
- 2) Distribusi nilai tambah antar wilayah
- 3) Kebijakan hubungan interaksi antara wilayah
- 4) Strategi penataan ruang wilayah
- 5) Sistem pengembangan fasilitas pelayanan usaha

4.3.2. Sektor Finansial

Rasional

Hubungan antara sektor keuangan dengan pengurangan tingkat kemiskinan merupakan hal yang sangat penting untuk dikaji. Melalui kebijakan-kebijakan keuangan yang berorientasi pada pengurangan tingkat kemiskinan, maka kedaulatan keuangan pun akan lebih mudah dicapai. Fakta yang ada menunjukkan bahwa salah satu hambatan utama yang dihadapi oleh masyarakat kelompok miskin pada khususnya adalah akses terhadap lembaga keuangan. Berdasarkan (Nuryartono, 2005), hanya kurang lebih 25 persen masyarakat yang tinggal di pedesaan yang dapat mengakses lembaga keuangan formal.



Sumber : Kirkpatrick, 2005

Gambar 4.1. *Linking Between Financial Development and Poverty Reduction*

Skema pada Gambar 4.1 menggambarkan bahwa terdapat dua alur yang menghubungkan antara kebijakan pembangunan sektor keuangan dengan pengurangan angka kemiskinan. Alur pertama merupakan hubungan tidak langsung antara kebijakan pembangunan pada sektor keuangan yang dampaknya akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi lalu kemudian pada pengurangan tingkat kemiskinan. Sedangkan alur kedua adalah hubungan langsung antara kebijakan pembangunan di di sektor keuangan dengan pengurangan tingkat kemiskinan melalui kebijakan yang langsung mengarah pada masyarakat miskin maupun UMKM. Kebijakan ini dapat berupa pembukaan akses keuangan bagi masyarakat miskin seperti kredit dan asuransi yang berguna untuk meminimalisasi risiko dan dampak krisis.

Isu Strategis

Ada sesuatu yang diabaikan dalam kebijakan pembangunan sektor keuangan. Kebijakan pembangunan

keuangan yang secara langsung mengarah pada masyarakat miskin terkesan dipandang sebelah mata. Sedangkan, kebijakan pembangunan sektor keuangan melalui pertumbuhan ekonomi menjadi bumerang dengan munculnya ketimpangan. Kesalahan arah kebijakan ini tidak boleh terulang jika bangsa Indonesia ingin mewujudkan kedaulatan keuangan. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan sektor keuangan yang mengarah langsung pada masyarakat miskin dan UMKM harus diutamakan.

Keberadaan UMKM sebagai penyangga perekonomian bangsa menjadi utopia lama rakyat kecil dan pemerintah yang kadang dipandang sebelah mata oleh para pelaku bisnis korporasi. Padahal UMKM merupakan cerminan sektor usaha yang menggambarkan 99,1 persen dari pelaku usaha di Indonesia. Selain itu, UMKM memiliki hambatan untuk keluar masuk pasar yang rendah dan merupakan sektor penggerak ekonomi yang langsung berhubungan dengan rakyat banyak.

Arahan Agenda Riset

Berdasarkan isu masalah yang telah disebut diatas, maka di bawah ini dapat dirinci agenda penelitian :

- 1) Pembiayaan pertanian skala kecil
- 2) Pembiayaan sektor informal dan usaha ekonomi mikro
- 3) Skema pembiayaan untuk pemberdayaan masyarakat miskin
- 4) Manajemen resiko pengelolaan usaha mikro kecil
- 5) Lembaga Keuangan Mikro dan Pengentasan Kemiskinan
- 6) Evaluasi program pembiayaan pengentasan kemiskinan
- 7) Analisis sistem keuangan konvensional dan syariah dalam upaya pengentasan kemiskinan

- 8) Kebijakan Pembiayaan Non-Bank dan Non-Koperasi untuk Usaha Menengah Kecil, dan Usaha-usaha Sektor Informal

4.3.3. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Rasional

Persoalan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dihadapi saat ini adalah efektifitas implementasi program dan kegiatan, bukan lagi hanya perumusan kebijakan strategis. Kemiskinan sudah menjadi gejala yang perlu diperangi, atau paling tidak perlu ditanggulangi. Artinya, pelacakan menemukan bentuk pengorganisasian implementasi efektivitas pelaksanaan kebijakan telah menjadi sebuah keperluan mendesak.

Di dalam rentang era-reformasi (periode 1999-2009) memang diketahui, bahwa proporsi kemiskinan cenderung mengalami penurunan, tetapi prosesnya berlangsung sangat lambat. Dicatat, untuk mencapai penduduk miskin yang hampir sama sebelum krisis Tahun 1997/98 (sekitar 34 juta orang pada Tahun 1996) perlu hampir 12 tahun (Tahun 2008) untuk mengembalikan jumlah penduduk miskin mencapai sekitar 34,9 juta orang (Bappenas, 2009).

Tidak keliru, apabila kemudian ada pandangan yang mengatakan bahwa pengorganisasian pembangunan untuk mengurangi kemiskinan pada era kebijakan desentralisasi pembangunan masih menghadapi banyak persoalan. Pengaturan kewenangan antar instansi/sector pemerintah, pemerintah dengan pemerintah daerah, antar instansi/sector di lingkungan pemerintah daerah, maupun pengaturan kerjasama antara lembaga pemerintah dengan berbagai pihak lain (swasta atau lembaga bukan pemerintah) juga masih belum utuh. Menjadi tidak heran, apabila kemiskinan di negara kita masih didalam besaran dan sebarannya tetap tidak jauh berbeda dengan

sebelumnya. Sekitar 57,1 persen penduduk miskin masih ada di Jawa/Madura/Bali, dicatat 21 persen di Sumatera, dan sisanya sekitar 21,9 persen menyebar di berbagai daerah di belahan Timur Indonesia (Kolopaking, 2008).

Isu Strategis

Isyu yang ingin dimunculkan didalam kaitan persoalan kebijakan di atas adalah menemukan tematiknya didalam kerangka proses-proses kebijakan percepatan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan. Sebagaimana pengorganisasian publik, maka paling tidak ada 3 tahapan yang pokok diperhatikan didalam hal ini, yaitu: (1) penyusunan rancangan, (2) pengembangan program/aksi, dan (3) pemantauan atau evaluasi. Dengan demikian, untuk mengefektifkan implementasi program/aksi penanggulangan kemiskinan ketiga tahapan tersebut perlu dikemas secara baru. Salah satu yang pokok untuk era-desentralisasi pembangunan seperti saat ini adalah prosesnya perlu mempertimbangkan keragaman kondisi daerah. Oleh karena, kebijakan penanggulangan kemiskinan sepatutnya menjadi bagian dari kerangka pembangunan yang memberi tempat pada penguatan pemerintah daerah.

Arahan Agenda Riset

Merujuk isyu-isyu proses kebijakan penanggulangan kemiskinan di atas, maka paling tidak ada beberapa riset yang penting dilakukan:

- 1) Studi Metodologi dan indikator Kesejahteraan Rakyat Untuk Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
- 2) Studi Aksi Penguatan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Merumuskan Kebijakan Pembangunan *Pro Poor Planning dan Budgeting*
- 3) Studi Kebijakan Pembangunan Daerah Berbasis Pemberdayaan Komunitas

- 4) Studi Aksi Revitalisasi Pertanian dan Pembangunan Pedesaan Untuk Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
- 5) Studi Kebijakan Pengembangan Kelembagaan Pemasaran Produk-produk pangan dan UMK bukan pertanian
- 6) Studi Kebijakan Protokol Manajemen Krisis Pembangunan Pertanian dan Pedesaan
- 7) Studi Pemantauan dan Evaluasi Partisipatif Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

4.3.4. Kebijakan Fiskal

Rasional

Secara politis pemerintah memiliki kewenangan yang tinggi dalam upaya mengatasi persoalan kemiskinan melalui instrument anggaran yang tercermin dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Secara kontekstual, alokasi belanja pemerintah dalam rancangan APBN akan memberikan arah pedoman dan strategi pembangunan pemerintah dalam setahun ke depan. Selain itu pula, secara tidak langsung juga mencerminkan keberpihakan pemerintah menyangkut aspek pemerataan dan keadilan dapat didistribusikan. Fakta yang ada menunjukkan bahwa selama kurun waktu 4 tahun terakhir ini terdapat lonjakan yang sangat signifikan terhadap APBN, tahun 2008 APBN telah mencapai angka Rp 1.097 Triliun. Namun demikian pertanyaan mendasar yang perlu dikemukakan adalah apakah dengan kemampuan finansial pemerintah yang semakin meningkat diikuti dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan distribusi pendapatan yang semakin merata? Hal ini dapat dimaknai secara lebih mendalam menyangkut kemampuan penyelenggara Negara untuk mengelola sumberdaya keuangan Negara secara efektif untuk bisa memberikan kemakmuran bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa ada diskriminasi.

Isu Strategis

Dari sisi penerimaan, pemerintah memiliki 4 sumber utama yaitu pajak, penerimaan Negara bukan pajak, pinjaman dan privatisasi. Selanjutnya dari penerimaan Negara tersebut pemerintah dapat mengalokasikan penerimaan untuk kepentingan-kepentingan public yang lebih luas terkait dengan upaya pengentasan kemiskinan. Sementara itu dengan semakin terbukanya perekonomian global berimplikasi kepada semakin terintegrasinya perekonomian Indonesia yang juga mengindikasikan semakin mencuat bekerjanya mekanisme pasar dalam proses transaksi. Relatif kecilnya porsi APBN terhadap PDB mengharuskan pemerintah memiliki strategi pengelolaan dengan prinsip stabilisasi, alokasi dan retribusi. Gambaran nyata kurang efektif dan efisiennya pengelolaan APBN dapat dilihat dari lambannya penyerapan Kementrian dan Lembaga yang menumpuk di akhir-akhir tahun anggaran. Persoalan lain yang juga terlihat dari postur pengelolaan anggaran nasional adalah besaran subsidi. Subsidi Negara pada dasarnya dikelompokkan subsidi energi dan non energi. Persoalan yang mencuat dari subsidi pemerintah adalah seringnya salah sasaran kepada kelompok masyarakat yang seharusnya menerima manfaat dari subsidi pemerintah.

Arahan Agenda Riset

Berdasarkan penjelasan permasalahan tersebut diatas, agenda penelitian terkait dengan kebijakan fiskal :

- 1) Kebijakan subsidi terhadap orang miskin
- 2) Ketimpangan struktur anggaran antar wilayah
- 3) Otonomi daerah dan pengentasan kemiskinan
- 4) Globalisasi dan dampaknya terhadap kemiskinan
- 5) Kebijakan Fiskal dalam Pengembangan Ekonomi lokal untuk pengentasan kemiskinan

4.4. Sosial Budaya

4.4.1. Dimensi struktural

Rasional

Salah satu faktor yang menyebabkan kemiskinan adalah faktor struktural. Kemiskinan yang disebabkan oleh faktor struktural ini dikenal dengan istilah kemiskinan struktural. Selo Soemardjan mengatakan bahwa: "Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka" (Soemardjan *dalam* Alfian, Tan, dan Soemardjan, 1980). Dimensi struktural ini mencakup berbagai fenomena seperti pola hubungan patron-klien, stratifikasi sosial, kebijakan, dan lain-lain. Kemiskinan struktural ini sangat penting untuk dipelajari secara mendalam.

Isu Strategis

Di bidang pertanian, stratifikasi sosial antara lain muncul sebagai akibat akses dan penguasaan atas alat-alat produksi seperti lahan dan teknologi penangkapan ikan. Sebagai contoh, sebagian besar petani di Indonesia termasuk kategori petani gurem. Demikian juga dengan nelayan, sebagian besar adalah nelayan kecil ("tradisional"). Jadi, ada ketimpangan dalam akses dan penguasaan atas alat-alat produksi. Struktur sosial ini dapat menyebabkan kelompok masyarakat yang berada pada strata bawah terus berada dalam kemiskinan dari generasi ke generasi.

Selain itu, berbagai kebijakan juga turut mempengaruhi atau menyebabkan kemiskinan. Sebagai contoh, kebijakan menaikkan harga BBM menyebabkan banyak nelayan yang semakin miskin. Begitu pula dengan kebijakan pertanian lainnya seperti harga pupuk, harga gabah,

impor beras, dan lain-lain, turut mempengaruhi kemiskinan petani.

Arahan Agenda Riset

- 1) Stratifikasi sosial pada masyarakat pedesaan dan kaitannya dengan tingkat kemiskinan serta akses dan penguasaan alat-alat produksi (sumberdaya alam, teknologi, modal, dsb). Pola-pola hubungan yang bersifat dominatif-eksploitatif di kalangan kaum miskin di pedesaan, reproduksi kelas sosial, dan proses-proses marginalisasi sosial, juga tercakup dalam bagian ini.
- 2) Modal sosial kaum miskin di pedesaan.
- 3) Kebijakan yang mempengaruhi tingkat kemiskinan masyarakat di pedesaan.

4.4.2. Dimensi Kultural

Rasional

Kebudayaan sangat berkaitan dengan masalah kemiskinan. Keragaan individu (pengetahuan, sikap, etos dan nilai kerja, jiwa kewirausahaan) dan kebudayaan masyarakat (pola hidup, ritual dan sebagainya) dapat menyebabkan kemiskinan dan dapat menjadi senjata mengatasi kemiskinan. Mengutip pendapat Max Weber, etos akan mendorong bagaimana orang bekerja dan menentukan bagaimana komunitas memanfaatkan surplus pendapatannya: menabung atau untuk upacara.

Isu Strategis

Banyak sudah upaya pengentasan kemiskinan dilakukan di pedesaan dan perkotaan Indonesia. Inovasi juga disebarluaskan ke pedesaan dalam rangka memperbaiki mutu hidup masyarakat. Namun, upaya ini banyak yang tidak berhasil akibat keragaan individu (sikap,

pengetahuan, nilai kerja) tidak memadai untuk menyerap program tersebut, atau program tersebut tidak mampu menjangkau golongan miskin. Ragam pendekatan telah dimanfaatkan untuk menyebarkan informasi, namun tak seluruh informasi relevan atau dimanfaatkan oleh masyarakat miskin

Masalah lain adalah bagaimana kebiasaan komunitas memanfaatkan surplus ekonominya, untuk kegiatan ekonomi produktif (modal finansial) atau seremonial (modal sosial) dan bagaimana keterkaitan antara keduanya. Semangat kewirausahaan menjadi isu penting dalam memperluas kesempatan kerja dan berusaha dalam mengatasi kemiskinan.

Arahan Agenda Riset

- 1) Ragam dan makna sosial ekonomi seremoni (upacara adat) dan kaitannya dengan kemiskinan/kesejahteraan
- 2) Pembentukan modal: antara investasi finansial dan seremoni
- 3) Nilai, orientasi hidup, etos kerja, dan semangat kewirausahaan dalam berbagai komunitas (perbandingan antar etnis grup, kelompok pekerjaan, desa-kota ekologis, agama, dan sebagainya)
- 4) Studi riwayat wiraswastawan di Indonesia (pertanian dan non pertanian)
- 5) Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk kesejahteraan

4.5. Sistem Penghidupan Pedesaan

Rasional

Sistem penghidupan di pedesaan [*rural livelihood system*] adalah keseluruhan bentuk aktivitas dan strategi ekonomi

yang dibangun oleh individu dan rumahtangga serta masyarakat dalam rangka mempertahankan dan melanggengkan kehidupannya [di pedesaan]. Ketersediaan dan perubahan ketersediaan atas stok sumberdaya [alam, finansial, fisik/infrastruktur, sosial/kelembagaan, dan intelektual/keterampilan sumberdaya manusia/SDM] yang dihadapi oleh individu, rumahtangga dan masyarakat sangat menentukan wujud/bentuk serta perubahan wujud/bentuk yang diambil seseorang dalam membangun sistem penghidupannya di sebuah kawasan [desa]. Secara sempit, sistem penghidupan dapat diartikan samadengan sistem nafkah.

Seringkali, sistem nafkah yang dikembangkan oleh individu dan rumahtangga miskin di pedesaan tidak sesederhana [jauh lebih rumit] daripada apa yang dibayangkan oleh banyak orang. Dalam rangka mempertahankan kehidupannya, orang miskin mengembangkan berbagai aktivitas ekonomi dan strategi yang berbasiskan pada sumber-sumber [sumberdaya] nafkah yang tersedia [sangat terbatas baik akses maupun jumlahnya]. Selain itu, perubahan-perubahan yang berlangsung pada tataran ekstra-sistem sangat mempengaruhi bentuk sistem nafkah yang dikembangkan di kemudian hari. Tidak jarang ditemukan bahwa "ruang-penyesuaian" [untuk beradaptasi terhadap segala perubahan dari luar sistem yang berpengaruh] terhadap strategi nafkah orang miskin, sangat tidak mencukupi sehingga membuat mereka gagal beradaptasi. Dengan ketersediaan sumberdaya [alam, finansial, fisik, sosial dan intelektual/keterampilan] yang terbatas, maka daya-tahan atau ketahanan kehidupan mereka pun akan sangat rendah [sangat rentan terhadap berbagai bentuk perubahan], terutama bila dibandingkan dengan lapisan masyarakat mampu yang lebih fleksibel.

Isu Strategis

Transformasi [perubahan] sosial yang berlangsung di seluruh kawasan dan menyentuh lapisan-lapisan masyarakat melalui operasionalisasi ideologi *developmentalism* dan *modernisasi* yang dicanangkan sejak 60 tahun terakhir, telah membawa kecenderungan-kecenderungan yang tidak saja membanggakan melainkan juga menyedihkan bagi orang miskin di pedesaan di Indonesia. Pada sisi material, implementasi ideologi pertumbuhan ekonomi yang dicanangkan sebagai orientasi utama peningkatan kesejahteraan [material] via pembangunan telah menghasilkan kecenderungan *pertama*, yaitu berupa peningkatan rata-rata tingkat pendapatan penduduk Indonesia dari hanya US\$ 100an pada awal tahun 1970an menjadi sekitar US\$ 2.010 pada akhir dekade 2000an. Angka kemiskinan pun mampu ditekan oleh pembangunan, hingga menjadi sekitar 15-17 persen saja dari total jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 230 jutaan per tahun 2009. Meski demikian diakui, bahwa tidak semua lapisan sosial mendapatkan kesempatan yang sama untuk memperoleh keuntungan dari proses-proses pembangunan. Hal ini mengantarkan terjadinya kecenderungan *kedua* yaitu terbentuknya sistem sosial yang berlapis-lapis dimana kesenjangan pencapaian ekonomi dan derajat kesejahteraan sosial [*socio-economic gap*] menjadi penciri yang penting. Terbentuknya lapisan sosial-ekonomi terbawah [orang miskin] merupakan keniscayaan yang tidak terelakkan dari pembangunan. *Ketiga*, konsekuensi dari sistem sosial yang berlapis-lapis [berkesenjangan] itu adalah terbentuknya aneka-ragam jenis aktivitas ekonomi yang digeluti oleh lapisan-lapisan yang berbeda. Ragam aktivitas perekonomian tersebut secara sederhana mengkutub pada dua ujung, di satu sisi terdapat usaha-usaha ekonomi skala-besar atau seringkali identik dengan sektor formal, sementara di sisi lain ditemukan aktivitas ekonomi skala mikro atau biasa dikenal juga sebagai sektor informal [*small-scale economy*]. Mereka dari

golongan miskin atau lapisan sosial bawah serta terbawah yang tidak memiliki akses terhadap sumberdaya, biasanya memasuki sektor perekonomian terakhir berskala mikro, gurem, dengan ciri "*etika survivalism*" [sekarang bertahan hidup] sangat kuat.

Pada sisi *immaterial*, pembangunan menghasilkan kecenderungan *keempat* yaitu, berubahnya etika-moral ekonomi yang dianut oleh masyarakat. Proses-proses pembangunan yang memberikan penghargaan tinggi pada kemampuan/prestasi seseorang untuk mengakumulasi material telah mendorong berkembangnya semangat *oportunistik, eksploitatif, dan akuisitif* [penguasaan] terhadap sumberdaya [alam]. Implementasi etika ini berubah menjadi sikap *greediness* seiring berkembangnya persaingan yang semakin ketat dalam penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya. Sebagai konsekuensinya atau kecenderungan *kelima* adalah seringkali sistem penghidupan yang dibangun atas dasar semangat *over-exploitation* terhadap sumberdaya alam tersebut menghasilkan gangguan signifikan atas stabilitas ekosistem [*over-mining, deforestation, over-fishing, over-grazing*] dan merusak lingkungan hidup sekitar yang samasekali tidak menguntungkan bagi sistem penghidupan masyarakat secara keseluruhan [*unsustainable livelihood*]. Dampaknya adalah, jumlah orang miskin [serta derajat ketidakpastian terhadap sumber-sumber nafkah] di kawasan tersebut makin parah melampaui angka yang bisa ditoleransi. Ketidakmampuan kawasan setempat dalam memberikan jaminan kehidupan minimal bagi orang miskin, memberikan konsekuensi *keenam* berupa arus keluar [out-migration] penduduk dari pedesaan ke kawasan lain yang masih memiliki dayadukung terhadap kehidupan yang dipandang memadai. Dalam keadaan seperti ini, sistem nafkah yang dikembangkan menjadi sangat kental dengan dimensi spasial dan interkoneksi antar kawasan. Keadaan tersebut terus berlanjut hingga suatu kawasan pulih

[dipulihkan] keadaannya dalam mendukung sistem kehidupan yang berkelanjutan.

Dengan memperhatikan dimensi-dimensi persoalan sistem penghidupan nafkah bagi orang miskin yang sangat kompleks tersebut, tiba saatnya bagi Institut Pertanian Bogor untuk merencanakan sejumlah agenda riset yang mampu menghasilkan *rekomendasi aksi serta kebijakan* untuk memutus rantai permasalahan di atas. Harapannya, persoalan kemiskinan dapat dipahami kemudian diatasi dengan tuntas.

Dalam hal ini perlu ditekankan bahwa *gender* niscaya menjadi perspektif penting dalam agenda riset ini. Demikian pula asumsi-asumsi *perubahan sosial via pembangunanisme* dan *perubahan sistem ekologi* melekat pada setiap analisis.

Arahan Agenda Riset

- 1) Sistem penghidupan [nafkah] dan penguasaan/pemanfaatan sumberdaya [alam, finansial, fisik, sosial, keterampilan/ intelektual/ SDM] .
- 2) Sistem penghidupan [nafkah] dan proses-proses kependudukan [*population processes, mis: migrasi internasional, sirkulasi, ageing, dsb*].
- 3) Sistem penghidupan [nafkah] dan kebijakan pembangunan daerah [*mis: otonomi daerah, program bantuan orang miskin, dsb*] .
- 4) Sistem penghidupan [nafkah] dan [perubahan] lingkungan hidup [di kota maupun desa].
- 5) Sistem penghidupan [nafkah] dan etika moral ekonomi [nafkah] yang dibangun.
- 6) Sistem penghidupan [nafkah] dan proses-proses *recovery* dari bencana [sosial dan ekologis].

4.6. Riset Pengembangan Sumberdaya Manusia

4.6.1. Bidang Gizi Masyarakat

Rasional

Meskipun Indonesia merupakan daerah agraris yang termasuk salah satu negara produsen pangan, fakta empirik menunjukkan bahwa masyarakat di Indonesia memiliki tingkat ketahanan pangan yang jauh lebih rapuh dibandingkan di negara maju yang memiliki ketergantungan terhadap pangan impor. Hal ini terbukti dengan masih tingginya tingkat kerawanan pangan dan kelaparan maupun prevalensi kurang gizi di Indonesia dibandingkan negara lain. Lebih ironis lagi, bahwa kondisi di wilayah lumbung pangan di Indonesia seperti Nusa Tenggara Barat, umumnya tidak lebih baik dibandingkan wilayah lainnya. Paradoks tersebut merupakan salah satu bukti empirik kekeliruan paradigma kaum Maltusian yang kerap berargumen bahwa kerawanan pangan, kelaparan dan kurang gizi adalah masalah produksi pangan semata.

Masalah kerawanan pangan, kelaparan dan kurang gizi justru kerap terjadi karena lemahnya akses dan keterjangkauan terhadap pangan yang umumnya dialami oleh masyarakat miskin yang sebagian besar menggabungkan hidupnya pada sektor pertanian di perdesaan. Masyarakat miskin merupakan kelompok yang paling rentan terhadap kerawanan pangan, kelaparan dan kurang gizi yang pada gilirannya berdampak pada semakin menurunnya kualitas sumberdaya manusia. Terbatasnya kecukupan dan kelayakan mutu dan keamanan pangan berkaitan dengan rendahnya daya beli, ketersediaan pangan yang tidak merata, ketergantungan tinggi terhadap beras dan terbatasnya diversifikasi pangan. Di sisi lain, masalah yang dihadapi oleh petani penghasil pangan, yang umumnya merupakan masyarakat miskin adalah terbatasnya dukungan produksi pangan, tata niaga yang tidak efisien, dan rendahnya penerimaan usaha tani.

Oleh karena itu masalah kerawanan pangan, kelaparan, dan kurang gizi pada kelompok masyarakat miskin perlu menjadi fokus utama pembangunan, sesuai dengan komitmen nasional maupun internasional.

Isu Strategis

Pangan adalah kebutuhan dasar hayati manusia yang merupakan satu-satunya sumber zat gizi yang dibutuhkan manusia untuk dapat hidup sehat dan produktif, sehingga pemenuhan kebutuhan pangan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Disisi lain, kegiatan ekonomi masyarakat di bidang pangan dan gizi juga memiliki peran penting dalam mempertahankan pertumbuhan ekonomi, khususnya dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Oleh karena itu, pembangunan ketahanan pangan dan gizi merupakan salah satu prioritas utama pembangunan di Indonesia yang merupakan investasi jangka pendek maupun jangka panjang yang sejalan dengan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan maupun pertumbuhan ekonomi masyarakat secara umum. Pembangunan ketahanan pangan dan gizi yang berbasis pertanian di perdesaan diyakini merupakan salah satu jalan keluar utama untuk mengatasi masalah rawan pangan, kurang gizi dan kemiskinan, khususnya bagi masyarakat petani yang sebagian besar berada di wilayah perdesaan.

Masyarakat miskin umumnya tidak memiliki kemampuan melakukan kegiatan produktif secara mandiri, sehingga umumnya tidak memiliki penghasilan yang memadai. Diperlukan dukungan politik, kebijakan dan program yang tepat untuk mengatasi masalah tersebut untuk mencapai mewujudkan sistem ketahanan pangan dan gizi yang utuh dan terintegrasi yang mencakup ketiga subsistem pokok, yaitu: ketersediaan, distribusi dan konsumsi pangan dan gizi.

Pada skala makro, diperlukan dukungan kebijakan dan program dalam upaya meningkatkan akses terhadap prasarana dan sarana produksi dan distribusi seperti lahan, bibit, pupuk, pasar, informasi, dan sumber permodalan serta berbagai kebijakan di bidang perdagangan lainnya. Pada tatanan mikro, perlu terus dilakukan perbaikan perilaku gizi yang baik, penumbuhan jiwa kewirausahaan, serta peningkatan kapasitas dan kemandirian, sehingga mampu mengatasi masalah pangan dan gizi yang terjadi baik di dalam rumahtangga maupun lingkungan di sekitarnya.

Arahan Agenda Riset

Berdasarkan gambaran keterkaitan antara pangan dan gizi dengan kemiskinan serta isu strategis diatas, maka area riset yang perlu mendapat prioritas di masa yang akan datang antara lain adalah:

- 1) Indikator kerawanan pangan, kelaparan, dan kurang gizi sebagai basis ukuran kemiskinan.
- 2) Sistem kewaspadaan pangan dan gizi berbasis ekologi wilayah.
- 3) Analisis ekonomi dan integrasi program pangan dan gizi dalam program penanggulangan kemiskinan.
- 4) Diversifikasi produksi dan konsumsi pangan dalam upaya penanggulangan kemiskinan.
- 5) Pemodelan optimalisasi ekonomi pemenuhan kebutuhan konsumsi pangan rumahtangga dan wilayah miskin.
- 6) Kewirausahaan agribisnis di bidang pangan dan gizi dalam rangka penanggulangan kemiskinan.
- 7) *Coping strategy* dan *positive deviance* upaya pencegahan dan penanggulangan kerawanan pangan dan gizi masyarakat miskin menurut ekologi wilayah.

- 8) Pengelolaan institusi lokal ketahanan pangan dan gizi dalam rangka penanggulangan kemiskinan berbasis ekologi wilayah.

4.6.2. Bidang Kesehatan

Rasional

Sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas merupakan faktor penentu dalam upaya meningkatkan produktivitas dan daya saing bangsa Indonesia pada percaturan global. Penduduk Indonesia harus mempunyai derajat kesehatan yang lebih baik serta mampu mandiri untuk hidup sehat agar dapat hidup lebih lama, aktif dan produktif serta lebih mampu menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi.

Derajat kesehatan di Indonesia telah mengalami kemajuan yang cukup bermakna. Peningkatan derajat kesehatan masyarakat antara lain ditunjukkan dengan makin menurunnya angka kematian bayi dan kematian ibu, menurunnya prevalensi gizi kurang, serta meningkatnya umur harapan hidup. Namun demikian, derajat kesehatan masyarakat di Indonesia masih jauh tertinggal dibandingkan negara lainnya. Selain itu, disparitas derajat kesehatan antar wilayah dan antar kelompok dan tingkat sosial ekonomi penduduk masih tinggi.

Berbagai program kesehatan baik melalui pendekatan *public and private services* maupun *community empowerment* telah banyak dikembangkan di Indonesia. Program pemberdayaan kesehatan masyarakat antara lain ditempuh melalui program Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) serta Upaya Kesehatan Berbasis Masyarakat (UKBM), dalam rangka mewujudkan "Desa Siaga" menuju Desa Sehat. Pengembangan Desa Siaga telah melibatkan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) utamanya PKK, organisasi keagamaan, dan sektor swasta. Keberhasilan Desa Siaga ditandai oleh antara lain berkembangnya

perilaku hidup bersih dan sehat, serta dikembangkan dan beroperasinya UKBM yang mampu memberikan pelayanan promotif, preventif, kuratif, keluarga berencana, perawatan kehamilan dan pertolongan persalinan, gizi, dan penanganan kedaruratan kesehatan.

Isu Strategis

Pemerataan dan akses pelayanan kesehatan yang bermutu di Indonesia saat ini yang tidak optimal merupakan salah satu penyebab utamanya. Perhatian pada masyarakat miskin, rentan dan berisiko tinggi serta penanganan masalah kesehatan akibat bencana masih belum memadai. Pelayanan kesehatan di daerah terpencil dan tertinggal, daerah perbatasan, serta daerah pengembangan masih perlu ditingkatkan.

Kondisi tersebut antara lain disebabkan karena jumlah, kualitas, dan pemerataan tenaga kesehatan yang belum memadai. Standar dan pedoman teknis pembangunan kesehatan dirasakan masih kurang memadai, baik jumlah maupun kualitasnya. Kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang kesehatan maupun pemanfaatannya belum optimal. Pengembangan sumberdaya kesehatan, juga masih belum merata dan belum sesuai dengan kebutuhan pembangunan kesehatan. Selain itu, selama ini dirasakan pula bahwa sektor-sektor pembangunan yang lain masih belum cukup mendukung upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Bahkan beberapa kebijakan dan program justru berdampak negatif terhadap kesehatan masyarakat tersebut yang pada akhirnya berdampak pada menurunnya kualitas SDM bangsa Indonesia.

Dalam pembangunan kesehatan, masyarakat seyogyanya dapat berperan aktif, dimulai sejak penyusunan berbagai kebijakan dan rencana program. Berbagai upaya pemberdayaan harus dilakukan agar masyarakat mampu secara mandiri dalam menjamin terpenuhinya kebutuhan

dan kesinambungan pelayanan kesehatan. Ironisnya, di era reformasi dewasa ini, pemberdayaan masyarakat di bidang kesehatan masih menempatkan masyarakat, khususnya kelompok masyarakat miskin, sebagai objek pembangunan. Kemampuan dan kemauan masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan masih sangat terbatas. Peran aktif masyarakat dalam pembangunan kesehatan, yang meliputi pelayanan, advokasi, dan pengawasan masih kurang, dan bahkan cenderung menurun.

Arahan Agenda Riset

Berdasarkan gambaran keterkaitan antara kesehatan dengan kemiskinan serta isu strategis diatas, maka area riset yang perlu mendapat prioritas di masa yang akan datang antara lain adalah:

- 1) Pengembangan model Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) serta Upaya Kesehatan Berbasis Masyarakat (UKBM) bagi masyarakat miskin berbasis ekologi wilayah.
- 2) Peningkatan mutu dan kualitas lingkungan hidup yang lebih sehat melalui pengembangan model pengelolaan lingkungan berwawasan kesehatan yang berbasis ekologi wilayah.
- 3) Analisis dan pengendalian dampak dan risiko berbagai pembangunan pertanian terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan.
- 4) Analisis hubungan antara derajat kesehatan, produktivitas, dan kemiskinan berdasarkan karakteristik fungsional dan spatial.
- 5) Pengembangan potensi produk pertanian untuk mendukung pelayanan kesehatan yang terjangkau, khususnya bagi kelompok masyarakat miskin.

4.6.3. Bidang Pendidikan

Rasional

Memasuki abad ke-21, sistem pendidikan di Indonesia menghadapi tantangan yang sangat kompleks dalam menyiapkan kualitas sumberdaya manusia (SDM) agar mampu bersaing di era globalisasi. Disisi lain, sampai saat ini Indonesia belum berhasil sepenuhnya keluar dari krisis multi dimensi yang terjadi sejak tahun 1997. Pengaruh langsung krisis ekonomi terhadap pendidikan yang amat dirasakan adalah menurunnya kemampuan masyarakat Indonesia untuk membiayai pendidikan anak-anaknya, terutama pada kelompok masyarakat miskin.

Dampak lebih lanjut yang memprihatinkan adalah masuknya anak usia sekolah pada berbagai lapangan kerja sehingga terpaksa putus sekolah. Disisi lain, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini berdampak pada efisiensi tenaga kerja dalam berbagai jenis lapangan kerja sektor industri, pertanian, dan jasa, sehingga akan mengurangi daya serap terhadap angkatan kerja. Pergeseran struktur ekonomi Indonesia juga ditunjukkan oleh semakin besarnya kontribusi sektor industri terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dibanding dengan sektor pertanian. Hal tersebut menunjukkan semakin menurunnya kegiatan ekonomi subsistens di Indonesia. Dari aspek ketenagakerjaan, proporsi angkatan kerja di Indonesia pada sektor pertanian masih dominan, namun produktivitasnya masih rendah, karena angkatan kerja sektor ini umumnya berpendidikan rendah. Hampir separuh pekerja sektor formal di Indonesia masih diisi oleh pekerja yang berpendidikan paling tinggi sekolah dasar.

Dewasa ini sistem pendidikan dituntut untuk menyiapkan SDM yang berkualitas dan berdaya saing. Dalam era persaingan global SDM Indonesia harus mampu menguasai keahlian yang terus berkembang dalam berbagai bidang ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek);

mampu bekerja secara profesional dan dapat belajar sepanjang hayat; serta mampu menghasilkan karya unggul yang dapat bersaing di dunia global.

Isu Strategis

Sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah, diperlukan beberapa perubahan dan penyesuaian dalam sasaran strategis, program pembangunan, serta pengelolaan sistem pendidikan nasional. Kebijakan dan program pembangunan pendidikan perlu diarahkan pada peningkatan efisiensi pengelolaan pendidikan nasional baik di pusat maupun daerah agar secara efektif dapat memacu peningkatan mutu dan relevansi pendidikan serta pemerataan kesempatan belajar secara berkelanjutan. Selain mutu dan relevansi, pendidikan yang dikelola secara otonom diharapkan dapat menyediakan kesempatan belajar secara merata dan adil bagi seluruh segmen masyarakat, tanpa membedakan wilayah, kota desa, status sosial-ekonomi, jender, dan kawasan Indonesia. Sampai dengan awal abad ke-21 perluasan dan pemerataan kesempatan belajar masih merupakan isu utama pembangunan pendidikan di Indonesia. Namun demikian, peningkatan mutu dan relevansi pendidikan juga merupakan tantangan yang tidak kalah pentingnya.

Di antara faktor terpenting keberhasilan sistem pendidikan di Indonesia antara lain adalah masih belum terjamin kualitas proses pembelajaran. Sistem kurikulum dalam pendidikan formal di Indonesia yang cenderung sarat beban menjadikan proses pembelajaran steril terhadap keadaan dan permasalahan yang terjadi di lingkungan. Akibatnya, proses pendidikan menjadi rutin, tidak menarik, dan kurang mampu memupuk kreativitas peserta didik untuk belajar secara lebih efektif, sehingga kurang peka terhadap kebutuhan lapangan kerja. Selain itu, sistem pengujian dan penilaian yang melembaga dan independen belum dapat dijalankan secara obyektif dan sistematis.

Disamping melalui jalur pendidikan formal, dalam upaya perluasan dan pemerataan pendidikan di Indonesia telah ditempuh pula program pendidikan luar sekolah bertujuan untuk: (1) melayani warga belajar supaya dapat tumbuh dan berkembang sedini mungkin dan sepanjang hayatnya guna meningkatkan martabat dan mutu kehidupannya, (2) membina warga belajar agar memiliki pengetahuan, keterampilan dan sikap mental yang diperlukan untuk mengembangkan diri, bekerja mencari nafkah atau melanjutkan ke tingkat atau jenjang pendidikan yang lebih tinggi, (3) memenuhi kebutuhan belajar masyarakat yang tidak dapat dipenuhi dalam jalur pendidikan sekolah. Dalam kaitannya dengan mutu dan relevansi pendidikan, PLS diarahkan untuk menghasilkan lulusan yang berkualitas sehingga mampu mengembangkan diri, bekerja mencari nafkah, dan dapat memenuhi pendidikan selanjutnya serta menciptakan dan memenuhi lapangan kerja sesuai dengan kebutuhan pasar. Dalam kaitannya dengan penataan sistem manajemen pendidikan, perlu terus ditingkatkan peran masyarakat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan dan pengelolaan PLS, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi, sehingga pelembagaan penyelenggaraan PLS yang dikelola oleh, dari dan untuk masyarakat mengakar pada mekanisme perkembangan lingkungan masyarakat.

Melalui berbagai kebijakan dan program pembangunan pendidikan tersebut di atas diharapkan akan terbentuk SDM Indonesia yang berkualitas dan berdaya saing global sesuai dengan kebutuhan berbagai jenis posisi dan lapangan kerja, sehingga akan terjadi peningkatan proporsi angkatan kerja terdidik yang dapat memacu produktivitas nasional serta pertumbuhan ekonomi. Pada akhirnya, Pendayagunaan angkatan kerja terdidik akan berdampak pada peningkatan efisiensi dan mutu hasil kerja karena mereka dianggap lebih mampu dalam mendayagunakan teknologi serta diversifikasi kegiatan ekonomi.

Kerjasama lembaga pendidikan dengan berbagai stakeholder dalam masyarakat dengan maksud meningkatkan mutu pendidikan perlu mendapat perhatian. Tuntutan masyarakat yang lebih maju terhadap layanan pendidikan menghendaki peningkatan akuntabilitas kinerja pendidikan, sehingga peran dan tanggung jawab setiap satuan pendidikan terhadap masyarakat, pemerintah daerah serta lembaga legislatif menjadi semakin nyata. Di samping itu hubungan antara perguruan tinggi dengan industri dan juga dengan pemerintah daerah masih perlu ditingkatkan.

Arahan Agenda Riset

Berdasarkan gambaran keterkaitan antara pendidikan dengan kemiskinan serta isu strategis diatas, maka area riset yang perlu mendapat prioritas di masa yang akan datang antara lain adalah:

- 1) Sinkronisasi kemandirian masyarakat, khususnya kelompok masyarakat miskin, dengan keunggulan iptek guna meningkatkan daya saing produk usaha yang berbasis sumberdaya lokal.
- 2) Pengembangan kurikulum yang berbasis kompetensi serta lebih adaptif terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta kebutuhan wilayah dan masyarakat setempat.
- 3) Kurikulum pendidikan kejuruan dan profesional di bidang pertanian dalam arti luas untuk meningkatkan profesionalisme SDM yang memiliki keterampilan dan keahlian yang produktif dan mampu bersaing dalam era globalisasi.
- 4) Model PLS untuk pendidikan lanjutan, kaum perempuan, masyarakat berpendidikan rendah dan kelompok masyarakat miskin, serta anak usia dini sesuai dengan potensi sosial ekonomi dan ekologi wilayah.

- 5) Instrumen pengendalian jaminan mutu setiap jalur, jenjang dan jenis pendidikan berbasis kompetensi sesuai dengan potensi ekologi wilayah.

4.7. Penanggulangan Kemiskinan Akibat Bencana

4.7.1. Pencegahan

Rasional

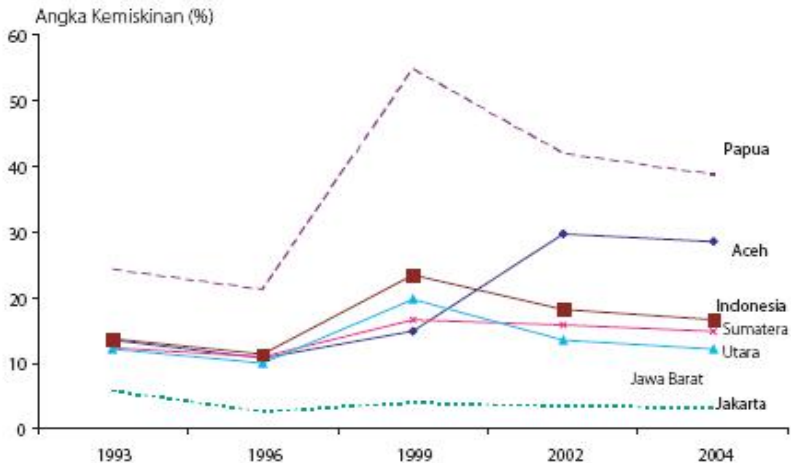
Secara geografis, hidrologis, demografis dan sosiologis wilayah Indonesia termasuk wilayah dengan resiko kebencanaan yang sangat tinggi akibat fenomena alam, non-alam dan sosial. Bencana alam terdiri dari geologi, hidro-meteorologi maupun biologi yang dapat berupa gempa bumi (tektonik maupun vulkanik), tsunami, banjir, topan, banjir bandang, kekeringan, epidemi serta penyakit tanaman dan hewan. Bencana non alam dapat berupa kecelakaan transportasi dan industri, kebakaran, kebakaran hutan, dan penggundulan hutan. Bencana sosial dapat berupa kerusuhan yang mengarah pada konflik kekerasan fisik secara vertikal, horzontal maupun diagonal.

Bencana merupakan konsekuensi dari ketidakberdayaan masyarakat dalam menghadapi berbagai bahaya (*hazard*) yang mengancam penghidupan dan kehidupannya. Ancaman dapat berupa bahaya alam, sosial maupun kecelakaan teknologi. Walaupun berbagai program pembangunan yang dilaksanakan selama ini memang telah menempatkan aspek pemberdayaan masyarakat sebagai salah satu indikator penting keberhasilan pembangunan namun konsep pembangunan yang ada masih belum sepenuhnya sensitif terhadap bencana sehingga berbagai ancaman yang ada belum mampu ditanggulangi dengan baik oleh masyarakat sebagai akibat dari tidak sepadannya kapasitas masyarakat terhadap tingginya ancaman yang ada, baik secara kuantitas maupun kualitas. Secara empiris, rendahnya kapasitas

masyarakat dapat dilihat dari kurang baiknya antisipasi, pengelolaan keadaan darurat dan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana selama ini sehingga berbagai fenomena alam, sosial dan kegagalan teknologi hampir selalu menimbulkan bencana dari aspek penghidupan dan kehidupan masyarakat serta merusak berbagai program peningkatan kesejahteraan masyarakat yang telah dan sedang dilaksanakan. Dengan demikian kualitas bencana yang terjadi tergantung pada tingkat kerentanan/kerawanan (*vulnerability*) masyarakat terutama di wilayah-wilayah yang memiliki tingkat bahaya (*hazard*) yang tinggi, sehingga suatu wilayah yang memiliki tingkat bahaya tinggi (*hazard*) tidak akan memberi dampak yang hebat/luas jika manusia yang berada disana memiliki ketahanan terhadap bencana (*disaster resilience*). Konsep ketahanan bencana merupakan valuasi kemampuan sistem dan infrastruktur-infrastruktur untuk mendeteksi, mencegah, menangani fenomena/tantangan-tantangan yang hadir dan melakukan berbagai tindakan rehabilitasi dan rekonstruksi berbagai kerusakan yang timbul agar tidak menimbulkan dampak yang serius dan mempercepat proses pemulihan.

Penanggulangan kemiskinan merupakan prioritas program pembangunan nasional dan pendekatan yang dilakukan adalah melalui pengurangan beban rumah tangga miskin dan peningkatan kapasitas rumah tangga miskin. Di sisi lain rumah tangga miskin (sangat miskin, miskin dan mendekati miskin) sangat rentan terhadap berbagai ancaman yang dapat mengganggu berbagai upaya yang dilakukan untuk mengentaskan rumah tangga miskin dari kemiskinan. Bencana merupakan salah satu faktor penting yang dapat mengancam tingkat kesejahteraan rumah tangga miskin. Berdasarkan pengalaman dari Propinsi NAD bencana dan konflik telah menyebabkan terganggunya program pemulihan pasca krisis ekonomi angka kemiskinan tidak mengalami penurunan dimana pada saat yang bersamaan di beberapa propinsi dan level

nasional mengalami penurunan setelah terjadinya krisis moneter pada tahun 1997, pada saat mana konflik Aceh memasuki tahap ketiga dan merupakan tahap paling brutal yang telah mengubah Aceh menjadi salah satu provinsi termiskin di Indonesia.



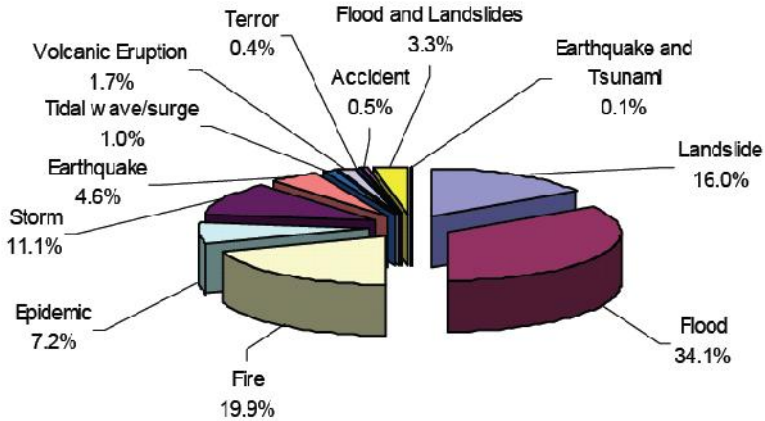
Gambar 4.2. Grafik Angka Kemiskinan di Indonesia

Oleh sebab itu berbagai program perlindungan dan peningkatan kapasitas rumah tangga miskin untuk mengatasi berbagai jenis bahaya yang mengancam tingkat kesejahteraan harus dijadikan prioritas berbagai program pembangunan. Secara umum kegiatan penanggulangan bencana dapat dibagi dalam kedalam tiga kegiatan utama, yaitu:

- 1) Kegiatan sebelum terjadinya bencana yang mencakup kegiatan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, serta peringatan dini;
- 2) Kegiatan saat terjadi bencana yang mencakup kegiatan tanggap darurat untuk meringankan penderitaan sementara, seperti kegiatan search and rescue (SAR), bantuan darurat dan pengungsian;

- 3) Kegiatan pasca bencana yang mencakup kegiatan pemulihan, rehabilitasi, dan rekonstruksi.

Kejadian tsunami pada penghujung tahun 2006 telah menjadi pelajaran berharga bagi bangsa Indonesia bahwa bahaya (hazard) sebenarnya merupakan fenomena yang memang harus disikapi dengan benar berdasarkan latar belakang geologi, hidrologi, demografi dan sosiologi. Sudah selayaknya masyarakat, termasuk rumah tangga miskin, harus mempersiapkan diri untuk hidup berdampingan dengan berbagai bahaya yang mengancam agar tidak berkembang menjadi bencana kemanusiaan karena berbagai jenis fenomena alam, non alam dan sosial telah terjadi dan sebagian akan terus terjadi (Gambar 4.3). Oleh sebab itu diperlukan berbagai program yang mampu meningkatkan ketahanan masyarakat terhadap berbagai bahaya yang datang mengancam.



Sumber: Bakornas PBP (2006)

Gambar 4.3. Kejadian bencana tahun 2002 – 2005

Memperhatikan berbagai kelemahan penanggulangan bencana yang telah dilakukan selama ini pemerintah mengesahkan UU 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai upaya untuk membangun suatu sistem penanggulangan bencana yang komprehensif dan memberi payung hukum bagi upaya-upaya berbagai pihak untuk memberikan kontribusi dalam memperkuat sistem penanggulangan bencana baik pada saat antisipasi bencana (pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, serta peringatan dini), saat bencana dan pasca bencana (rehabilitas dan rekonstruksi). Dalam upaya meningkatkan efektifitas dan efisiensi penanggulangan bencana diperlukan berbagai ilmu pengetahuan dan teknologi yang secara ilmiah dapat dipertanggungjawabkan untuk memperkuat sistem penanggulangan bencana di Indonesia berdasarkan analisis resiko dan upaya penanggulangannya. Secara garis besar sistem penanggulangan bencana terdiri dari pengenalan dan pengkajian bahaya, identifikasi dan analisis kerentanan, analisis kemungkinan dampak bencana, pilihan tindakan penanggulangan bencana, mekanisme penanggulangan dampak bencana serta peran dan fungsi lembaga.

Isu Strategis Pra Bencana

Sebagai suatu negara yang terletak di daerah rawan bencana, hidup berdampingan dengan bencana harus dapat mewarnai kehidupan dan penghidupan masyarakat. Oleh sebab itu berbagai aktifitas yang dilakukan harus mampu mengantisipasi kerugian yang ditimbulkan bila memang terjadi bencana melalui perlindungan dan peningkatan kapasitas. Antisipasi bencana merupakan berbagai upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk menghindari timbulnya bencana. Pada saat pra bencana ada 2 situasi yang harus diperhatikan yaitu dalam situasi tidak terjadi bencana dan terdapat potensi bencana.

Arahan Agenda Riset

- 1) Pengembangan sistem informasi dan pemetaan daerah rawan bencana
- 2) Pengembangan sistem informasi kerentanan masyarakat
- 3) Pengembangan model analisis resiko dan kemungkinan dampak bencana
- 4) Pengembangan sistem peringatan dini
- 5) Pengembangan kelembagaan dan kearifan lokal untuk pengelolaan bencana
- 6) Pengembangan sistem logistik untuk bencana
 1. Pengembangan pola mitigasi bencana berbasis sumberdaya lokal
 - 7) pendidikan tentang kebencanaan
 - 8) Pengembangan model tata ruang penanpungan dan jalur evakuasi pada daerah berpotensi bencana
 - 9) Pengembangan model infrastruktur untuk mencegah bencana seperti tanggul, dam, penahan erosi dan bangunan tahan gempa di daerah potensi bencana

4.7.2. Tanggap Darurat

Isu Strategis Saat Tanggap Darurat

Pada saat bencana terjadi akan terjadi gangguan terhadap kehidupan dan penghidupan masyarakat bahkan menyebabkan timbulnya pengungsi. Oleh sebab itu diperlukan berbagai pendekatan yang mampu memenuhi kebutuhan dasar korban bencana ini, sesuai dengan jenis target program tanggap darurat seperti perbedaan jenis kelamin, usia, pendidikan dan kesehatan. Selain itu diperlukan berbagai tindakan penanggulangan segera dampak fisik dan psikis bencana.

Arahan Agenda Riset

- 1) Pengembangan model sistem informasi tanggap darurat agar dapat memberikan informasi yang cepat dan tepat
- 2) Pengembangan model dan manajemen pangan, energi dan lingkungan bagi pengungsi
- 3) Pengembangan model pemulihan pemukiman fisik dan psikis pengungsi

4.7.3. Pemulihan

Isu Strategis Pasca Bencana

Keberhasilan sistem penanggulangan bencana ditentukan pula oleh pemulihan berbagai kerusakan material dan immaterial akibat bencana. Kegiatan ini berupa rehabilitasi dan rekonstruksi. Pendekatan yang dilakukan dalam tahap ini minimal dapat menyerupai keadaan sebelum bencana, namun akan lebih baik bila situasi dipulihkan lebih baik dari sebelumnya sehingga bencana tidak perlu terulang kembali.

Arahan Agenda Riset

- 1) Pengembangan model tata ruang yang sensitif bencana
- 2) Antisipasi bencana melalui pola pembangunan yang sensitif bencana
- 3) Pengembangan sarana dan prasarana fisik dan sosial yang sensitif bencana

Tabel 4.2. Timeline Riset dan Pengembangan

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 4.1. Pengelolaan Sumberdaya Alam | | | | | |
| 4.1.1. Akses | | | | | |
| 1) Pengetahuan, sikap dan ketrampilan masyarakat untuk ikut mengelola sumberdaya alam yang ada di suatu daerah | | | | | |
| 2) Peta peraturan, kebijakan dan perundangan sehubungan dengan akses masyarakat terhadap pengelolaan sumberdaya alam | | | | | |
| 3) Kendala dan masalah masyarakat dalam mengakses pengelolaan sumberdaya alam | | | | | |
| 4) Tata kelola pemanfaatan sumberdaya alam oleh masyarakat | | | | | |
| 5) Pola adaptasi masyarakat miskin terhadap berbagai macam skema pendanaan dalam rangka perubahan iklim | | | | | |
| 6) Dampak skema pendanaan perubahan iklim terhadap masyarakat miskin | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 4.1.2. Kontrol | | | | | |
| 1) Berbagai kesepakatan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam di suatu kawasan | | | | | |
| 2) Berbagai kebijakan, peraturan dan perundangan tentang kontrol masyarakat terhadap sumberdaya alam | | | | | |
| 3) Mekanisme kontrol dalam pengelolaan sumberdaya alam oleh masyarakat | | | | | |
| 4) Kearifan Lokal masyarakat sekitar kawasan konservasi | | | | | |
| 4.2. Teknologi | | | | | |
| 4.2.1. Pengembangan Teknologi | | | | | |
| 1) Memperkuat teknologi yang ada untuk mampu mengeksploitasi sumberdaya dengan memperhatikan keberlanjutan, untuk dimanfaatkan pada proses budidaya, proses pengolahan dan industri serta pemasarannya.. | | | | | |
| 2) Mengembangkan teknologi tepat guna untuk meningkatkan penyediaan dan distribusi produk pertanian baik hulu maupun hilir yang berdaya saing. | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 3) Mengembangkan sistem standarisasi penggunaan komponen teknologi maupun paket teknologi untuk mempercepat difusi dan efektifitas inovasi kemajuan teknologi. | | | | | |
| 4.2.2. Peningkatan Akses Terhadap Teknologi | | | | | |
| 1) Pengelolaan teknologi dalam sistem industri untuk industri UMKM | | | | | |
| 2) Peningkatan kemampuan adopsi yang dilakukan secara individu maupun kemitraan | | | | | |
| 3) Kapasitas dan pengelolaan finansial melalui berbagai insentif untuk memberdayakan UMKM | | | | | |
| 4) Wawasan kewirausahaan berbasis teknologi. | | | | | |
| 4.3. Ekonomi dan Finansial | | | | | |
| 4.3.1. Disparitas Wilayah | | | | | |
| 1) Identifikasi dan pemetaan kemiskinan wilayah, kawasan perbatasan dan kawasan terisolasi, serta pulau-pulau kecil | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 2) Distribusi nilai tambah antar wilayah | | | | | |
| 3) Kebijakan hubungan interaksi antara wilayah | | | | | |
| 4) Strategi penataan ruang wilayah | | | | | |
| 5) System pengembangan fasilitas pelayanan usaha | | | | | |
| 4.3.2. Sektor Finansial | | | | | |
| 1) Pembiayaan pertanian skala kecil | | | | | |
| 2) Sektor informal dan usaha ekonomi mikro | | | | | |
| 3) Skema pembiayaan untuk pemberdayaan masyarakat miskin | | | | | |
| 4) Manajemen resiko pengelolaan usaha mikro kecil | | | | | |
| 5) Lembaga Keuangan Mikro dan Pengentasan Kemiskinan | | | | | |
| 6) Evaluasi program pembiayaan pengentasan kemiskinan | | | | | |
| 7) Analisis sistem keuangan konvensional dan syariah dalam upaya pengentasan kemiskinan | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 8) Kebijakan Pembiayaan Non-Bank dan Non-Koperasi untuk Usaha Menengah Kecil, dan Usaha-usaha Sektor informal | | | | | |
| 4.3.3. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan | | | | | |
| 1) Studi Metodologi dan indikator Kesejahteraan Rakyat Untuk Percepatan Penanggulangan Kemiskinan | | | | | |
| 2) Studi Aksi Penguatan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Merumuskan Kebijakan Pembangunan <i>Pro Poor Planning dan Budgeting</i> | | | | | |
| 3) Studi Kebijakan Pembangunan Daerah Berbasis Pemberdayaan Komunitas | | | | | |
| 4) Studi Aksi Revitalisasi Pertanian dan Pembangunan Pedesaan Untuk Percepatan Penanggulangan Kemiskinan | | | | | |
| 5) Studi Kebijakan Pengembangan Kelembagaan Pemasaran Produk-produk pangan dan UMK bukan pertanian | | | | | |
| 6) Studi Kebijakan Protokol Manajemen Krisis Pembangunan Pertanian dan Pedesaan | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 7) Studi Pemantauan dan Evaluasi Partisipatif Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan | | | | | |
| 4.3.4. Kebijakan Fiskal | | | | | |
| 1) Kebijakan subsidi terhadap orang miskin | | | | | |
| 2) Ketimpangan struktur anggaran antar wilayah | | | | | |
| 3) Otonomi daerah dan pengentasan kemiskinan | | | | | |
| 4) Globalisasi dan dampaknya terhadap kemiskinan | | | | | |
| 5) Kebijakan Fiskal dalam Pengembangan Ekonomi lokal untuk pengentasan kemiskinan | | | | | |
| 4.4. Sosial Budaya | | | | | |
| 4.4.1. Dimensi struktural | | | | | |
| 1) Stratifikasi sosial pada masyarakat pedesaan dan kaitannya dengan tingkat kemiskinan serta akses dan penguasaan alat-alat produksi (sumberdaya alam, teknologi, modal, dsb). Pola-pola hubungan yang bersifat dominatif-eksploitatif di kalangan kaum miskin di | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| pedesaan, reproduksi kelas sosial, dan proses-proses marginalisasi sosial, juga tercakup dalam bagian ini. | | | | | |
| 2) Modal sosial kaum miskin di pedesaan | | | | | |
| 3) Kebijakan yang mempengaruhi tingkat kemiskinan masyarakat di pedesaan | | | | | |
| 4.4.2. Dimensi Kultural | | | | | |
| 1) Ragam dan makna sosial ekonomi seremoni (upacara adat) dan kaitannya dengan kemiskinan/kesejahteraan | | | | | |
| 2) Pembentukan modal: antara investasi finansial dan seremoni | | | | | |
| 3) Nilai, orientasi hidup, etos kerja, dan semangat kewirausahaan dalam berbagai komunitas (perbandingan antar etnis grup, kelompok pekerjaan, desa-kota ekologis, agama, dan sebagainya) | | | | | |
| 4) Studi riwayat wiraswastawan di Indonesia (pertanian dan non pertanian) | | | | | |
| 5) Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk kesejahteraan | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------|------|------|------|
| 4.5. Sistem Penghidupan Pedesaan | | | | | |
| 1) Sistem penghidupan [nafkah] dan penguasaan/pemanfaatan sumberdaya [alam, finansial, fisik, sosial, keterampilan/intelektual/SDM] | | | | | |
| 2) Sistem penghidupan [nafkah] dan proses-proses kependudukan [<i>population processes, mis: migrasi internasional, sirkulasi, ageing, dsb</i>] | | | | | |
| 3) Sistem penghidupan [nafkah] dan kebijakan pembangunan daerah [<i>mis: otonomi daerah, program bantuan orang miskin, dsb</i>] | | | | | |
| 4) Sistem penghidupan [nafkah] dan [perubahan] lingkungan hidup [di kota maupun desa] | | | | | |
| 5) Sistem penghidupan [nafkah] dan etika moral ekonomi [nafkah] yang dibangun | | | | | |
| 6) Sistem penghidupan [nafkah] dan proses-proses <i>recovery</i> dari bencana [sosial dan ekologis] | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------|------|------|------|
| 4.6. Area Riset Pengembangan Sumberdaya Manusia | | | | | |
| 4.6.1. Bidang Gizi Masyarakat | | | | | |
| 1) Indikator kerawanan pangan, kelaparan, dan kurang gizi sebagai basis ukuran kemiskinan | | | | | |
| 2) Sistem kewaspadaan pangan dan gizi berbasis ekologi wilayah. | | | | | |
| 3) Analisis ekonomi dan integrasi program pangan dan gizi dalam program penanggulangan kemiskinan. | | | | | |
| 4) Diversifikasi produksi dan konsumsi pangan dalam upaya penanggulangan kemiskinan | | | | | |
| 5) Pemodelan optimalisasi ekonomi pemenuhan kebutuhan konsumsi pangan rumah tangga dan wilayah miskin. | | | | | |
| 6) Kewirausahaan agribisnis di bidang pangan dan gizi dalam rangka penanggulangan kemiskinan. | | | | | |
| 7) <i>Coping strategy</i> dan <i>positive deviance</i> upaya pencegahan dan penanggulangan kerawanan pangan dan gizi masyarakat miskin menurut ekologi wilayah. | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 8) Pengelolaan institusi lokal ketahanan pangan dan gizi dalam rangka penanggulangan kemiskinan berbasis ekologi wilayah. | | | | | |
| 4.6.2. Bidang Kesehatan | | | | | |
| 1) Pengembangan model Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) serta Upaya Kesehatan Berbasis Masyarakat (UKBM) bagi masyarakat miskin berbasis ekologi wilayah. | | | | | |
| 2) Peningkatan mutu dan kualitas lingkungan hidup yang lebih sehat melalui pengembangan model pengelolaan lingkungan berwawasan kesehatan yang berbasis ekologi wilayah. | | | | | |
| 3) Analisis dan pengendalian dampak dan risiko berbagai pembangunan pertanian terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan. | | | | | |
| 4) Analisis hubungan antara derajat kesehatan, produktivitas, dan kemiskinan berdasarkan karakteristik fungsional dan spatial. | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 5) Pengembangan potensi produk pertanian untuk mendukung pelayanan kesehatan yang terjangkau, khususnya bagi kelompok masyarakat miskin. | | | | | |
| 4.6.3. Bidang Pendidikan | | | | | |
| 1) Sinkronisasi kemandirian masyarakat, khususnya kelompok masyarakat miskin, dengan keunggulan iptek guna meningkatkan daya saing produk usaha yang berbasis sumberdaya lokal. | | | | | |
| 2) Pengembangan kurikulum yang berbasis kompetensi serta lebih adaptif terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta kebutuhan wilayah dan masyarakat setempat. | | | | | |
| 3) Kurikulum pendidikan kejuruan dan profesional di bidang pertanian dalam arti luas untuk meningkatkan profesionalisme SDM yang memiliki keterampilan dan keahlian yang produktif dan mampu bersaing dalam era globalisasi. | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 4) Model PLS untuk pendidikan lanjutan, kaum perempuan, masyarakat berpendidikan rendah dan kelompok masyarakat miskin, serta anak usia dini sesuai dengan potensi sosial ekonomi dan ekologi wilayah. | | | | | |
| 5) Instrumen pengendalian jaminan mutu setiap jalur, jenjang dan jenis pendidikan berbasis kompetensi sesuai dengan potensi ekologi wilayah. | | | | | |
| 4.7. Penanggulangan Kemiskinan Akibat Bencana | | | | | |
| 4.7.1. Pencegahan | | | | | |
| 1) Pengembangan sistem informasi dan pemetaan daerah rawan bencana | | | | | |
| 2) Pengembangan sistem informasi kerentanan masyarakat Pengembangan model analisis resiko dan kemungkinan dampak bencana | | | | | |
| 3) Pengembangan sistem peringatan dini | | | | | |
| 4) Pengembangan kelembagaan dan kearifan lokal untuk pengelolaan bencana. | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 5) Pengembangan sistem logistik untuk bencana. | | | | | |
| 6) Pengembangan pola mitigasi bencana berbasis sumberdaya lokal. | | | | | |
| 7) Pendidikan tentang kebencanaan. | | | | | |
| 8) Pengembangan model tata ruang penanpungan dan jalur evakuasi pada daerah berpotensi bencana. | | | | | |
| 9) Pengembangan model infrastruktur untuk mencegah bencana seperti tanggul, dam, penahan erosi dan bangunan tahan gempa di daerah potensi bencana | | | | | |
| 4.7.2. Tanggap Darurat | | | | | |
| 1) Pengembangan model sistem informasi tanggap darurat agar dapat memberikan informasi yang cepat dan tepat | | | | | |
| 2) Pengembangan model dan manajemen pangan, energi dan lingkungan bagi pengungsi | | | | | |
| 3) Pengembangan model pemulihan pemulihan fisik dan psikis pengungsi | | | | | |

| AGENDA RISET | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 4.7.3. Pemulihan | | | | | |
| 1) Pengembangan model tata ruang yang sensitif bencana. | | | | | |
| 2) Antisipasi bencana melalui pola pembangunan yang sensitif bencana | | | | | |
| 3) Pengembangan sarana dan prasarana fisik dan sosial yang sensitif bencana | | | | | |



PENUTUP

Guna menjadi *World Class University*, IPB harus terus menata diri, salah satunya dengan melakukan penataan riset. Agenda Riset Strategis Bidang Penanggulangan Kemiskinan ini disusun dalam rangka menata serta mengarahkan riset-riset yang diselenggarakan oleh civitas akademika IPB agar lebih terpadu dan berkelanjutan sehingga dapat memberikan sumbangan pemikiran yang berarti bagi pembangunan Indonesia.

Agenda Riset Bidang Kemiskinan dibangun dari berbagai aspek tidak hanya dari sisi pengembangan input dan teknologi proses namun juga kebijakan dan ekonomi. Sangat diharapkan agenda riset ini dapat memperkuat kerjasama antar unit dan pusat-pusat studi untuk melakukan riset-riset terpadu sehingga tumpang tindih dalam riset dapat diminimalkan. Tidak hanya itu, agenda riset ini akan sangat membantu dalam pengalokasian dana-dana penelitian serta menetapkan target-target riset berjangka.

Semoga sumbangan pemikiran ini berguna bagi pengembangan serta penguatan riset di kalangan civitas akademika IPB.

