

FUNGSI SEBAB (F1) DAN FUNGSI AKIBAT (F2) DARI KEMISKINAN: ELABORASI KONSEPTUAL UNTUK STUDI KEMISKINAN PETANI

Tarli Nugroho

Fakultas Ekonomi Universitas Proklamasi 45, Yogyakarta

ABSTRACT. *Poverty eradication programmes so far did not work effectively because it cannot distinguish between the Fungsi Sebab (F1, Cause Function) with the Fungsi Akibat (F2, Result Function) from poverty. Poverty more responded according to the framework Fungsi Akibat (F2), so the causes of poverty not much cared for, and any attempt at tackling poverty in the end will always be charity. This article tries to assert the importance of proposing and the distinction between Fungsi Sebab (F1) and Fungsi Akibat (F2) to understand and explain the phenomenon of poverty, especially those occur among farmers.*

Key Words: Fungsi Sebab (F1, Cause Function), Fungsi Akibat (F2, Result Function), Poverty

I. PENDAHULUAN

If there is starvation and hunger then, no matter what the relative picture looks like there clearly is poverty.

—Amartya Sen (1983)

Ancaman yang sesungguhnya dari ketersediaan pangan di negara-negara berkembang adalah kemiskinan petani. Lingkaran kemiskinan yang membelenggu mereka dalam jangka panjang bisa membuat sektor pertanian kehilangan pekerja produktifnya. Dalam kurun waktu 30 tahun terakhir, misalnya, tercatat lebih dari 1 juta hektar (ha) lahan pertanian yang merupakan bagian dari jaringan irigasi teknis di pulau Jawa telah dijual dan beralih fungsi menjadi kawasan industri, prasarana umum, dan pemukiman. Menurut data yang dimiliki Departemen Pertanian (Deptan), secara nasional perubahan lahan pertanian sawah menjadi non-pertanian

diperkirakan sebesar 110.000 ha per tahun. Sementara, perubahan lahan sawah menjadi lahan pertanian lain sebesar 77.500 ha per tahun (Deptan, 2005).

Alasan para petani melepaskan aset produksinya sebagian besar tentu saja karena tergiur oleh harga tinggi, selain karena pemikiran bahwa pertanian sudah tidak lagi dapat diandalkan sebagai mata pencaharian. Penurunan nilai tukar produk pertanian terhadap input produksinya memang telah berdampak pada minat berusaha tani (*Agroekonomika*, No.1/Vol. 1, November 2000: 12). Dalam tahun 1987-1998 meski secara kumulatif nilai tukar petani padi menunjukkan peningkatan, para petani di Jawa yang lahannya relatif lebih produktif, nilai tukarnya justru menurun. Ini dikarenakan meski harga padi/gabah cenderung meningkat, kenaikannya tidak sebanding dengan laju kenaikan harga pupuk, input produksi yang lain, serta biaya hidup yang ditanggung petani. Belum lagi jika memperhatikan bahwa kenaikan nilai tukar tersebut seringkali hanyalah sekadar angka-angka yang tidak signifikan, karena nilai riilnya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan primer. Sehingga, secara umum kehidupan petani tak pernah beranjak jauh dari level sekadar-*survive* (subsisten).

Jika para petani di kawasan Kuta Utara, Kabupaten Badung, Bali, kemudian lebih bersemangat menukar tiap meter persegi sawahnya dengan uang senilai Rp100 juta (*Media Indonesia*, 8 September 2005), mereka tentu saja tidak bisa disalahkan. Meski, di sisi lain, secara tidak langsung mereka sebenarnya tengah melego aset produksi yang menjadi tumpuan kebutuhan pangan negerinya. Begitu pula dengan para petani Jawa yang tercatat paling banyak menjual lahannya untuk peruntukkan lain. Mereka pada dasarnya adalah orang-orang yang tengah berusaha untuk memperbaiki tingkat kemakmurannya dan tentu saja keinginan tersebut tidak bisa disalahkan. Memaksa para petani agar tetap miskin hanya karena kita berkepentingan dengan tercukupinya stok kebutuhan pangan tentu saja adalah kejahatan. Hanya saja, pilihan individual untuk menciptakan kemakmuran semacam itu bisa memunculkan masalah sosial (*social cost*) berupa ancaman ketersediaan pangan bagi masyarakat luas, sehingga perlu dicari jalan keluar lain yang bisa meminimalkan *social cost* tapi juga tidak membelenggu petani di kubangan kemiskinan.

Perlu dicatat, secara teknis masalah konversi lahan pertanian tidak bisa diremehkan semata hanya sebagai soal yang bersifat angka-angka. Meski secara kuantitatif setiap 1 ha lahan di Jawa yang beralih fungsi bisa digantikan oleh lahan seluas 2,5-3 ha di luar Jawa (mengikuti angka perbandingan produktivitasnya), misalnya, tapi dalam kenyataannya masalah tersebut tidak hanya melibatkan aturan matematik. Satu hektare lahan sawah di Kabupaten Karawang, Jawa Barat, sulit kemungkinannya bisa digantikan oleh—bahkan—lima hektare lahan gambut di Kabupaten

Kapuas, Kalimantan Tengah. Andapun kemudian ditemukan teknik yang bisa membuat produktivitasnya setara, besaran investasi dan jeda waktu yang diperlukan sampai ditemukannya teknik itu tetap saja membuat nilai keduanya tidak setara.

Oleh karena itu, masalah alih fungsi lahan sebaiknya dijadikan sebagai dorongan untuk memugar bangunan struktural yang menyokong munculnya fenomena tersebut. Selama bangunan itu tetap berdiri kokoh, jalan keluar yang diperoleh pada dasarnya sekadar memindahkan persoalan dari satu kamar ke kamar lainnya, seperti halnya memindahkan masalah konversi lahan di Jawa menjadi kisruh lahan gambut di Kalimantan. Dan bangunan struktural yang harus dipugar itu adalah *masalah kemiskinan yang membelenggu petani*.

Sebelum melangkah lebih jauh, mungkin penting untuk memperhatikan masalah kemiskinan dalam konteks pembangunan berkelanjutan (*sustainability development*). Dalam sebuah rangkuman hasil seminar mengenai topik pembangunan berkelanjutan yang diadakan oleh Yayasan SPES (The Society for Political and Economic Studies) di Jakarta antara bulan April dan Oktober 1989, ada gagasan menarik berkaitan dengan masalah kemiskinan dalam hubungannya dengan soal kelestarian (*sustainability*). Jika kelestarian dibedakan menjadi *kelestarian fisik* (*physical sustainability*) dan *kelestarian sosial* (*social sustainability*), maka dalam banyak kasus yang terjadi di negara-negara berkembang, masalah kemiskinan tidak bisa dimasukkan baik ke dalam kategori kelestarian fisik maupun kelestarian sosial. Masing-masing kategori tadi bersifat tidak memadai dalam memberikan pemahaman mengenai soal kemiskinan. Jika dirumuskan, kemiskinan ternyata lebih merupakan *titik temu* antara keduanya, atau titik singgung antara kelestarian fisik dengan kelestarian sosial. Ini semakin memperjelas bahwa masalah kemiskinan merupakan inti persoalan di negara-negara Dunia Ketiga dalam kaitannya dengan soal pembangunan berkelanjutan (Soedjatmoko, dkk., 1992). Catatan penting yang tidak dituliskan secara eksplisit oleh keseluruhan uraian dalam buku tersebut adalah bahwa kita lebih jauh lagi sebenarnya memerlukan sebuah rumusan pendekatan tersendiri untuk memahami persoalan kemiskinan. Berbagai pendekatan umum, sebagaimana yang biasanya diuraikan dalam buku-buku teks sosial ekonomi dari negara-negara maju, tidak memadai untuk menjelaskan masalah kemiskinan di negara-negara berkembang. Teoritisasi atas masalah kemiskinan (di negara berkembang) inilah yang hendak diurai oleh elaborasi awal ini.

Secara ringkas bisa dikatakan, ancaman kemiskinan (petani) terhadap tercukupinya ketersediaan pangan paling tidak terjadi pada dua titik, yaitu (1) berkurangnya *aset fisik lahan* karena petani berpikir lebih menguntungkan untuk menjual lahannya ketimbang terus berusaha tani, serta—sebagai efek turunan—(2) terjadinya *transformasi tenaga kerja*

potensial dari sektor pertanian ke sektor lain yang lebih menjanjikan secara ekonomi. Dalam jangka panjang akumulasi kedua masalah ini bukan tidak mungkin akan mengakibatkan sektor pertanian mengalami *defisit* sumberdaya fisik dan sumberdaya manusia sekaligus. Pada titik itu barangkali manusia akan mengalami lebih dari krisis pangan, yaitu krisis kehidupan secara lebih mendetail.

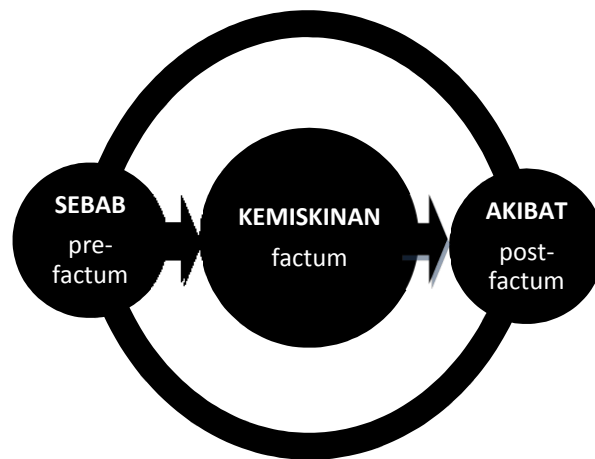
II. PENANGGULANGAN KEMISKINAN, KENAPA GAGAL?

Beberapa orang mungkin masih akan meremehkan efek serius dari kemiskinan petani terhadap berbagai sendi kehidupan kemanusiaan secara luas. Tapi coba renungkan masalah-masalah berikut: “*siapa yang akan menyediakan kebutuhan pangan buat kita jika para petani bermigrasi ke sektor lain yang lebih menguntungkan buat mereka?*” dan “*siapa yang akan menanggung kerusakan ekologis jika semua lahan pertanian dikonversi menjadi areal perumahan dan kawasan perdagangan?*” Dua pertanyaan tadi bisa memberikan gambaran bahwa masalah yang semula dianggap sederhana, yaitu (hanya) *kemiskinan petani*, ternyata merupakan simpul persoalan yang bisa berimplikasi kompleks.

Jika kemiskinan petani bisa berakibat sangat kompleks, bahkan menjangkau kepada hal-hal yang semula tidak kita pikirkan, maka kita membutuhkan sebuah penjelasan yang lebih memadai mengenai sebab-sebab kemiskinan. Pemahaman mengenai sebab-sebab yang lebih memadai adalah penting, sebab dari sana jalan untuk memecahkan masalah kemiskinan bisa mulai dirintis. Ini juga sekaligus untuk mengingatkan bahwa seringkali berbagai usaha yang telah dirintis untuk mengatasi masalah kemiskinan—baik dalam pengertiannya yang umum, maupun yang secara spesifik merujuk kepada kemiskinan petani—tidak diawali oleh sebuah penyelidikan serius mengenai sebab-sebabnya. Hal yang demikian kemudian menyebabkan usaha untuk mengatasi kemiskinan dilakukan dengan tetap membiarkan akar penyebabnya terus tumbuh dan berkembang.

Secara sederhana, kita bisa merumuskan bahwa kelemahan usaha-usaha penanggulangan kemiskinan (dalam tulisan ini terutama yang dimaksud dengan *kemiskinan* adalah *kemiskinan petani*) pada dasarnya bisa disebabkan oleh tiga hal, yaitu (1) usaha itu tidak diawali oleh penyelidikan serius mengenai sebab-sebab kemiskinan; atau (2) walaupun diawali oleh penyelidikan mengenai sebab-sebab kemiskinan, sebab yang berhasil diurai tadi *daya-jelas* dan *rentang-keterkaitannya* sangat rendah, sehingga karenanya bersifat tidak memadai dalam menjelaskan kemiskinan yang hendak diatasi; dan (3) jikapun sudah diuraikan sebab-sebabnya, terlepas dari apakah ia bersifat memadai ataupun tidak, desain penanggulangannya kemudian tidak bersifat memadai. Dengan demikian, dari rumusan tersebut

kita melihat bahwa usaha untuk mengatasi persoalan kemiskinan harus memperhatikan tidak hanya desain penanggulangan di level *post factum* (di tingkat akibat), dalam arti mengatasi berbagai akibat yang ditimbulkan oleh kemiskinan, melainkan juga pemecahan masalah di tingkat sebab (*pre-factum*), dimana kemiskinan pertama kali memulai risalahnya.



Gambar 1. Lingkaran Penanggulangan Kemiskinan

Sampai di sini menjadi jelas bahwa selama ini apa yang dimaksud dengan *usaha penanggulangan kemiskinan* seringkali dirancukan dengan *usaha untuk mengatasi masalah-masalah yang diakibatkan oleh kemiskinan*, padahal keduanya memiliki level penjas yang berbeda. Penanggulangan kemiskinan, sebagaimana telah dipaparkan, mengandaikan pemecahan masalah tak hanya di tingkat **akibat** (*post-factum*), melainkan juga di tingkat **sebab** (*pre-factum*). Bahkan, bisa dikatakan bahwa pemecahan masalah di tingkat sebab inilah yang bersifat lebih mendasar dan langsung berhubungan (*direct attack*) daripada pemecahan masalah di tingkat akibat.

Dengan memahami bahwa usaha untuk mengatasi masalah-masalah yang diakibatkan oleh kemiskinan tidak bersifat mewakili keseluruhan usaha penanggulangan kemiskinan, melainkan hanya sekadar salah satu aspek saja darinya, kita bisa menjawab pertanyaan kenapa usaha penanggulangan kemiskinan yang selama ini banyak dilakukan belum menuai hasil yang memuaskan. Sebagai ilustrasi, dalam kaitannya dengan kemiskinan petani, misalnya, kemiskinan telah membuat petani berada dalam posisi lemah, atau, meminjam istilah Amartya Sen, tidak memiliki kapabilitas untuk “menjadi” (*capabilities to functioning*). Ketiadaan kapabilitas untuk menjadi itu ditandai oleh lemahnya akses terhadap pelayanan pendidikan, kesehatan, serta berbagai kebutuhan dasar lainnya.

Pertanyaannya kemudian, apakah dengan membantu membuka akses pelayanan kesehatan, pendidikan, serta kebutuhan dasar lain terhadap petani maka bantuan tadi telah meningkatkan kapabilitas untuk menjadi dari para petani?

Tentu saja jawabannya adalah tidak! Pembukaan akses terhadap segala kebutuhan tadi memang akan menolong petani, tapi tindakan itu tidak menolong (baca: meningkatkan) kapabilitas dan *functioning* mereka. Sebab, kapabilitas dan *functioning* bukan merupakan *fungsi* dari pemenuhan kebutuhan, melainkan basisnya. Jika diilustrasikan dalam bentuk persamaan, maka bentuknya adalah sebagai berikut,

$$Y = f(C, F)$$

Y = Pemenuhan Kebutuhan
C = Kapabilitas
F = Functioning

Persamaan tersebut menggambarkan secara jelas bahwa *kapabilitas* dan *functioning*-lah yang menjadi **penjelas** dari pemenuhan kebutuhan, dan bukan sebaliknya. Artinya, bantuan tadi hanya sekedar memperbaiki akses petani miskin terhadap berbagai pelayanan kebutuhan dasar (*forward linkages*), tapi tidak memberi arti apapun terhadap perbaikan kapabilitas dan *functioning*-nya (*backward linkages*). Jika suatu saat bantuan akses itu dihentikan, petani masih akan tetap berada pada kapabilitas awal seperti sebelum bantuan itu diberikan. Atau, dengan kata lain, bantuan tadi tidak membuat posisi strukturalnya berubah. Ilustrasi lain barangkali bisa menolong kita untuk memahami masalah ini lebih jauh.

Andaikan saja ada seorang mahasiswa di sebuah perguruan tinggi sedang terancam *drop out* karena tidak kunjung menyelesaikan studinya. Jika Kelulusan (Y) adalah fungsi dari Kecerdasan (K), Nilai (N), dan Administrasi (A), maka kelulusan dari mahasiswa tadi juga ditentukan oleh tiga variabel tersebut. Masalahnya adalah, jurusan tempat belajar mahasiswa tadi menginginkan semua mahasiswanya bisa lulus, tidak ada yang *drop out*, karena, misalnya, hal itulah yang dibutuhkan untuk mendapatkan angka akreditasi baik yang dibutuhkan jurusan. Akhirnya, karena pertimbangan akreditasi, meski secara administrasi mahasiswa tadi hitungannya sudah kadaluarsa, dia kemudian diluluskan juga oleh jurusannya. Pada contoh kasus ini kita bisa melihat, bahwa hasil Kelulusan (Y) dari mahasiswa tadi akhirnya tidak lagi berhubungan dengan fungsi Kecerdasan (K), Nilai (N), dan Administrasi (A), melainkan merupakan fungsi dari kepentingan Akreditasi.

$$Y = f(K, N, A) \quad \dots (1)$$

Y/Y' = Kelulusan
 K = Kecerdasan
 N = Nilai
 A = Administrasi

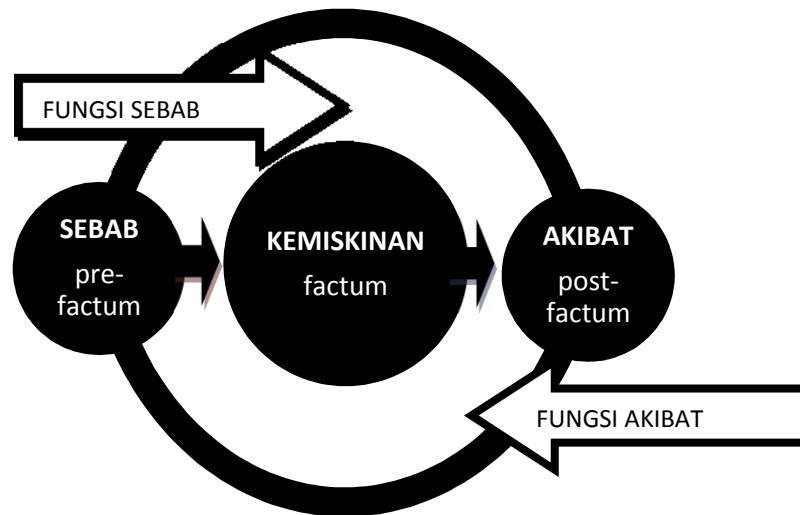
Tentu saja mahasiswa tadi mungkin tidak bodoh dan nilai-nilainya tidak buruk, hanya saja secara administrasi dia seharusnya sudah tidak lagi bisa menyelesaikan studinya. Dengan demikian, jika pada akhirnya jurusan tempat mahasiswa tadi belajar memutuskan untuk meluluskannya, apakah Kelulusan (Y) tersebut berarti kemudian membuat Administrasi (A)-nya menjadi “baik”? Jawabannya tentu adalah tidak, sebab Kelulusan (Y) merupakan fungsi dari (salah satunya) Administrasi (A), atau merupakan variabel terikat dari variabel bebas A, dan tidak merupakan sebaliknya, sehingga kelulusan itu tidak menjadikan mahasiswa tadi lebih pintar, nilainya menjadi lebih bagus, atau administrasinya menjadi lebih beres.

$$Y' = f(Ak) \quad \dots (2)$$

Y' = Kelulusan
 Ak = Akreditasi

Lebih jauh, bahkan kelulusan dari mahasiswa tadi pada dasarnya tidak lagi berada pada persamaan awal, melainkan telah bermutasi kepada persamaan lain, dimana kelulusannya kini merupakan fungsi dari Akreditasi (Ak). Artinya, meski masih berbicara mengenai subyek yang sama, yaitu kelulusan dari mahasiswa tadi, persamaannya telah bermutasi dari persamaan (1) menjadi persamaan (2).

Kembali ke soal bantuan akses terhadap berbagai kebutuhan dasar untuk petani miskin, merujuk kepada persamaan terdahulu bantuan itu sebenarnya tidak lagi berada dalam persamaan untuk meningkatkan kapabilitas dan *functioning* petani, melainkan telah bermutasi ke persamaan lain. Artinya, bantuan semacam itu, jika dikaitkan dengan paparan mengenai skema penanggulangan kemiskinan, sebenarnya tidak berhubungan dengan usaha untuk mengatasi sebab-sebab kemiskinan petani sebagaimana yang sering diduga (atau diduga identik) oleh *common sense*, melainkan terbatas sekadar mengatasi dampak-dampak yang diakibatkan oleh kemiskinan saja. Untuk memudahkan pengertian, kita bisa menyebut usaha untuk menanggulangi akibat-akibat kemiskinan itu sebagai Fungsi Akibat (F₂), dan usaha untuk menanggulangi sebab-sebab kemiskinan sebagai Fungsi Sebab (F₁). Gambaran mengenai arah logika dari keduanya bisa digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2. Arah Logika
Fungsi-fungsi Penanggulangan Kemiskinan

Distingsi antara Fungsi Sebab (F₁) dan Fungsi Akibat (F₂) ini diperlukan untuk mengurai bahwa usaha untuk memahami dan mengatasi kemiskinan pada dasarnya terbagi ke dalam dua dimensi, dimana masing-masing memiliki fungsi efektif yang berbeda. Fungsi Sebab berfungsi untuk memahami masalah persis pada titik-titik yang menjadi sebab dari kemiskinan. Sementara Fungsi Akibat berfungsi untuk memahami masalah pada titik-titik yang menjadi akibat dari kemiskinan. Jika dikembalikan ke pertanyaan di muka, ihwal kenapa usaha penanggulangan kemiskinan gagal untuk menghentikan proses pemiskinan, maka jawabannya adalah bahwa usaha penanggulangan kemiskinan selama ini baru merupakan Fungsi Akibat, sehingga dia tidak secara langsung merusak (*attack*) sebab-sebab yang menjadi bibit dari proses pemiskinan. Pendek kata, untuk menghentikan proses penggundulan hutan maka yang perlu dilakukan adalah sebuah gerakan penghentian penebangan, dan bukannya gerakan penanaman pohon. Usaha penanggulangan kemiskinan selama ini merencanakan dua hal yang berbeda tersebut.

III. FUNGSI-SEBAB (F₁) DARI KEMISKINAN

Studi yang telah dilakukan Amartya Sen (1981) mengenai tragedi kelaparan yang pernah terjadi di India dan Cina pada pertengahan abad kedua puluh lalu menyumbangkan sebuah konsep maju untuk memahami tragedi kemanusiaan di dua negara tersebut. Konsep *capabilities*,

functioning, dan *entitlement* yang diajukan Sen merupakan bentuk problematisasi teoritis, dimana Sen berusaha membawa kelaparan dan kemiskinan dari statusnya sebagai “masalah sosial” atau “masalah ekonomi”, sebagaimana yang sebelumnya dipahami oleh banyak sarjana, kemudian menjadi “masalah ilmu sosial” dan/atau “masalah ilmu ekonomi”.

Status sebagai “masalah sosial” dengan “masalah ilmu sosial”, atau “masalah ekonomi” dengan “masalah ilmu ekonomi”, sekilas terlihat hampir sama. Di sinilah para sarjana sering terjebak. Sebagai “masalah sosial”, atau “masalah ekonomi”, kemiskinan atau kelaparan akan cenderung dilihat sebagai sebuah *factum* dalam hubungannya dengan akibat-akibat yang ditimbulkannya. Pada akhirnya, pendekatan yang dilakukan untuk mengatasi persoalan tersebut akan lebih banyak menggunakan Fungsi Akibat. Artinya, penanggulangan hanya akan sedikit sekali, atau bahkan tidak sama sekali melakukan pengkritisan terhadap konsep-konsep keilmuan yang menjelaskan dua fenomena tadi.

Sementara, status sebagai “masalah ilmu sosial” atau “masalah ilmu ekonomi” akan mendorong sarjana yang meneliti persoalan tadi untuk melakukan pengkritisan terhadap konsep keilmuan yang mempelajari persoalan-persoalan tadi. Dan Sen telah berhasil membongkar “Optimisme Malthusian” dalam teori ekonomi. Jika Malthus meyakini bahwa kelaparan akan terjadi jika jumlah makanan lebih sedikit dari jumlah penduduk, Sen berhasil membuktikan bahwa kelaparan bisa terjadi justru ketika jumlah produksi pangan sedang berada pada posisi melimpah (Sen, 1999: 26-27; bdk. Sjahrir, 1986: 46, 55, 168; bdk. Sjahrir, 1994: 237, 240).

Gagasan Sen, terutama mengenai *entitlement*, dijadikan basis argumentasi oleh elaborasi awal ini untuk menelusuri Fungsi Sebab dari kemiskinan petani. Sen sendiri tidak menggunakan konsep itu untuk menerangkan terjadinya kemiskinan, melainkan menggunakannya untuk menerangkan kelaparan. Dalam buku *Poverty and Famines* (1981), Sen menjabarkan bahwa secara teoritis karakteristik dari kelaparan adalah “orang *tidak mampu* memiliki makanan” dan bukannya kondisi dimana “tidak ada makanan”. Sehingga, kekurangan makanan merupakan akibat dari adanya *ketidakmampuan memiliki makanan* (Sen, 1999: 26; bdk. Sjahrir, 1994: 237). Oleh karena itu, konsep kelaparan merupakan relasi antara *orang* dan *komoditi*. Jadi, ia berhubungan dengan soal kepemilikan.

Penjelasan Sen mengenai *entitlement* menegaskan gagasan bahwa meningkatnya produksi barang dan jasa per kapita tidak dapat menjamin pemerataan di dalam pembangunan. Ringkasnya, kelaparan merupakan fungsi dari *entitlement* dan bukannya fungsi dari *food supply availability*.

Penegasan Sen bahwa kelaparan merupakan akibat dari *ketidakmampuan memiliki makanan*, dan bahwa jumlah produksi barang dan jasa tidak berhubungan dengan soal *pemerataan* merupakan penjelasan penting untuk memahami kemiskinan di tilik dari Fungsi Sebab. Jika

diuraikan, masalah *ketidakmampuan-memiliki* berhubungan dengan *daya-beli* (*purchasing power*), dan pemerataan memiliki hubungan dengan masalah distribusi (*distribution*). Dua hal ini, yaitu *daya beli* dan *distribusi*, memiliki hubungan erat dalam menjelaskan kemiskinan, dimana tidak adanya distribusi kemakmuran telah menyebabkan sekelompok orang tidak memiliki daya beli yang cukup, sehingga pada akhirnya berada dalam kondisi kemiskinan.

Dalam berbagai literatur terkini, kemiskinan dijelaskan sebagai sebuah konsep yang multidimensional. Definisi kemiskinan, menurut Muhammad Yunus, hampir sebanyak individu dan kelompok yang mengkaji masalah tersebut. Menurut kajian mutakhir Bank Dunia, saat ini, misalnya, tak kurang ada sekitar tiga puluh tiga garis kemiskinan (*poverty lines*) yang dibuat dan digunakan oleh berbagai negara untuk membicarakan kebutuhan rakyat miskin mereka (Yunus, 2008: 21). Meskipun demikian, rendahnya pendapatan (*low income*) masih dijadikan indikator utama, atau paling tidak patokan yang paling banyak digunakan, untuk menjelaskan kemiskinan (Yunus, 2008; Banik, ed., 2006: 11). Rendahnya pendapatan ini sejalan dengan penjelasan kunci yang diberikan Sen dalam menerangkan soal kelaparan sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya. Oleh karena itu, untuk menelusuri sebab-sebab dari kemiskinan, tulisan ini juga berpendapat bahwa *rendahnya pendapatan* ini perlu diberi catatan tebal.

Cara terbaik untuk menyelidiki sebab-sebab rendahnya pendapatan petani tentu saja bisa dimulai—dan terutama berhubungan—dengan penyelidikan mengenai nilai tukar mereka. Teorinya, tingkat pendapatan yang rendah disebabkan oleh nilai tukar produk pertanian yang juga rendah. Tulisan ini hendak membuat determinasi bahwa rendahnya nilai tukar produk pertanian, yang menyebabkan rendahnya pendapatan para petani, disebabkan oleh adanya disparitas nilai tukar yang besar antara produk pertanian dengan produk non-pertanian.

Dari banyak studi yang pernah dilakukan (Coombs dan Ahmed, 1974; Singarimbun dan Penny, 1976; Mubyarto, 1982, 1987; Ghose dan Griffin, 1983; Suparmoko, 1983; Mellor, 1985; Adelman 1987; Prayitno dan Arsyad, 1987; Penny, 1990; Sapuan dan Silitonga, ed., 1994; Prabowo, 1995; Collier, dkk., 1996; Soekartawi, 1996; Wahono, 1999; Yustika, 2000, 2003; Khudori, 2004; Arifin, 2005; Nataatmadja, 2007; Fatah, 2007; Bank Dunia, 2008; Nugroho, 2008), menunjukkan bahwa kemiskinan yang terjadi di negara-negara Dunia Ketiga (*Developing Countries*) mayoritas terdapat di pedesaan, dimana sebagian besar dari mereka adalah para petani. Arifin (2005), misalnya menyebut bahwa pada 2004, sebanyak 55 persen dari jumlah penduduk miskin di Indonesia adalah petani, dimana 75 persen di antaranya adalah petani tanaman pangan. Jika semua studi yang pernah dilakukan itu mengemukakan pendapat bahwa terdapat relasi antara

kemiskinan, pedesaan, dan pertanian, maka angka kemiskinan di Indonesia nampaknya tidak akan berkurang, karena Sensus Pertanian yang dilakukan pada 2003 menemukan bahwa jumlah rumah tangga pertanian dan jumlah petani gurem (*peasant*), dalam sepuluh tahun terakhir (1993-2003) meningkat jumlahnya masing-masing dari 20,8 juta menjadi 25,4 juta, untuk jumlah rumah tangga pertanian; dan dari 10,8 juta (52,7 persen) menjadi 13,7 (56,5 persen) untuk jumlah petani gurem.

Tabel 1.
Pertumbuhan Ekonomi, Tingkat Kemiskinan,
dan Jumlah Pengangguran Terbuka
di Indonesia, 2000-2006

Tahun	Pertumbuhan Ekonomi (%)	Tingkat Kemiskinan (%)	Pengangguran Terbuka (juta)
2000	4,92	19,1	5,8
2001	3,83	18,4	8,0
2002	4,38	18,2	9,1
2003	4,88	17,4	9,8
2004	5,13	16,7	10,3
2005	5,67	18,3	11,9
2006	5,48	17,75	10,93
Rata-rata	4,90	17,98	9,41

Sumber: Siregar (2006) dalam Nugroho (2008)

Tabel 2.
Jumlah Penduduk Miskin
di Pedesaan dan Perkotaan, 2000-2006

Tahun	Persentase Penduduk Miskin (%)			Total (Juta)
	Desa	Kota	Total	
2000	22,38	14,60	19,14	38,74
2001	24,95	9,76	18,41	37,10
2002	21,10	14,46	18,20	38,40
2003	20,23	13,57	17,42	37,34
2004	20,11	12,13	16,66	36,20
2005	19,51	11,37	15,97	35,10
2006	21,90	13,36	17,75	39,05

Sumber: BPS (2003, 2004)

Secara geografis, lebih dari separuh jumlah penduduk miskin Indonesia (57,5 persen) menumpuk di Pulau Jawa, terutama di Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat. Sumatera adalah daerah kedua terbanyak penduduk miskinnya setelah Jawa. Dalam kaitannya dengan desa dan kota,

penduduk miskin kita sejumlah 69 persen tinggal di pedesaan dan 64 persen di antaranya bekerja di sektor pertanian. Peningkatan penduduk miskin di pedesaan lebih tinggi daripada di perkotaan. Menurut laporan Bank Dunia (2006), tingkat kemiskinan di pedesaan meningkat dari 19,5 persen pada 2005, menjadi 21,9 persen pada 2006. Sementara, di perkotaan angkanya hanya bergeser dari 11,4 persen pada 2005 menjadi 13,4 persen pada 2006 (Nugroho, 2008: lihat terutama Bab 3).

Berbagai studi lain juga mengungkapkan bahwa keterkaitan antara kemiskinan dengan pertanian demikian erat. Bahkan, dalam kaitannya dengan melemahnya produktivitas sektor pangan, beberapa buku menyebut bahwa itu berhubungan dengan rendahnya insentif yang diterima petani. Atau, dengan kata lain, rendahnya nilai tukar produk pertanian telah menyebabkan para petani enggan untuk meningkatkan produktivitasnya. Mubyarto (1975, 1982, 1985, 1995) Kasryno (1982, 1984), Soetrisno (2002), dan Tambunan (2003), misalnya, menunjukkan bahwa dalam hubungannya dengan soal produksi, harga merupakan determinan utama, sementara faktor-faktor lain hanya merupakan penunjang. Jadi, jika di bagian awal bab ini sudah dipaparkan bahwa rendahnya nilai tukar merupakan ancaman serius yang mempengaruhi keberlanjutan sektor pertanian, maka determinasi harga yang menubuh dalam disparitas nilai tukar persis merupakan pumpunya (*focal point*) (Bdk. Mubyarto, 1985: 31; Kasryno, dkk., 1982: 32; Kasryno, 1984: 39-41; Mubyarto, 1975: 1-2, 49-52, 60, 83-84, 90-91, 107-08, 115-25; Soetrisno, 2002: 6-11; Mubyarto, 1995: 246; dan Tambunan, 2003: 234-35, 240-41).

Disparitas (*disparity*) adalah perbedaan harga antara produk pertanian dengan harga produk non-pertanian—dalam hal ini adalah industri dan jasa. Perbedaan yang dimaksud adalah bahwa harga produk pertanian berada pada tingkat yang lebih rendah dari produk non-pertanian. Apakah dengan demikian berarti bahwa harga produk pertanian harus lebih mahal daripada harga produk non-pertanian agar petani bisa keluar dari himpitan kemiskinan? Tentu saja tidak demikian. Untuk menghindari munculnya kerancuan paham mengenai hal ini, akan diuraikan kerangka definitif mengenai disparitas nilai tukar ini.

Kerangka Definisi

1. Rendahnya harga produk pertanian tidak berarti dan tidak bisa diartikan bahwa harga produk pertanian harus mahal;
2. Rendahnya harga produk pertanian harus diartikan bahwa produk pertanian dibayar terlalu murah (*undercompensated*);
3. Berdasarkan definisi dua (2), rendahnya harga produk pertanian bisa juga disebabkan karena harga produk non-pertanian dibayar terlalu mahal (*overcompensated*);
4. Kombinasi dari definisi dua (2) dan tiga (3) telah menyebabkan proses pertukaran antar-komoditi yang terjadi di pasar berlangsung tidak adil;

5. Ketidakadilan proses pertukaran sebagaimana yang disebutkan oleh definisi empat (4) akan menyebabkan terjadinya ketimpangan antar-sektor;
6. Ketimpangan antar-sektor sebagaimana disebut oleh definisi lima (5) merupakan penyebab terjadinya ketimpangan sekaligus kemiskinan struktural di sektor pertanian dan/atau sektor lain yang *undercompensated*.



Gambar 3. Rantai Fungsi Sebab Kemiskinan

Enam kerangka definisi di atas diperlukan untuk mengurai lebih jauh apa dan bagaimana terjadinya disparitas nilai tukar antara produk pertanian dengan non-pertanian. Tapi tulisan ini akan dicukupkan sampai di sini dengan sebuah kesimpulan bahwa Fungsi Sebab (F₁) dari kemiskinan petani adalah karena adanya disparitas nilai tukar yang tidak proporsional antara produk pertanian dengan produk non-pertanian.

IV. KESIMPULAN

Tulisan ini secara ringkas sebenarnya hanya hendak mengemukakan bahwa dalam rangka memahami dan menjelaskan kemiskinan, terutama yang terjadi di kalangan petani, harus dibuat distingsi antara *Fungsi Sebab* (F₁) dengan *Fungsi Akibat* (F₂). Dalam kaitannya dengan Fungsi Sebab (F₁) kemiskinan petani, tulisan ini berpandangan bahwa sebab miskinnya petani adalah karena rendahnya nilai tukar produk pertanian. Mekanisme pasar, atau proses terbentuknya harga di pasar, perlu direkayasa ulang sehingga nilai tukar produk-produk ekstraktif seperti hasil pertanian bisa mendapatkan imbal hasil yang memungkinkannya berjalan dan berkembang secara berkelanjutan.

V. DAFTAR PUSTAKA

Arifin, Bustanul. 2005. *Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*. Jakarta: Grasindo.

- Banik, Dan (ed.). 2006. *Poverty, Politics and Development: Interdisciplinary Perspectives*. Bergen: Fogbokforlaget.
- Collier, William L., dkk. 1996. *Pendekatan Baru dalam Pembangunan Pedesaan di Jawa: Kajian Pedesaan Selama Dua Puluh Lima Tahun*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Coombs, Philip H. dan Manzoor Ahmed. 1974. *Attacking Rural Poverty: How Nonformal Education Can Help*. Baltimore: John Hopkins University.
- Fatah, Luthfi. 2007. *Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*. Banjarmasin: Pustaka Banua.
- Ghose, Ajit K. dan Keith Griffin, 1983, "Kemiskinan di Daerah Pedesaan dan Alternatif Pembangunan" , dalam *Seri Wawasan Edisi Hak dan Kebutuhan Desa* (Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan, 1983).
- Kasryno, Faisal dan Joseph F. Stepanek (ed.). 1985. *Dinamika Pembangunan Pedesaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mellor, John W., 1985, "Modernisasi Pertanian dan Kemiskinan Pedesaan", dalam Faisal Kasryno dan Joseph F. Stepanek (ed.), *Dinamika Pembangunan Pedesaan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985).
- Mubyarto (ed.). 1982. *Growth and Equity in Indonesian Agriculture Development*. Jakarta: Yayasan Agro Ekonomika (YAE).
- Mubyarto (et. al.). 1978. *Four Papers on Employment and Income Distribution in Indonesian Agriculture*. Yogyakarta: Graduate Program in Economics, Faculty of Economics, Gadjah Mada University.
- Mubyarto dan Bambang Triguno, 1978, "Employment Promotion and Income Distribution in Poor Rural Areas: A Strategy for Rural Development" dalam Mubyarto (et. al.), *Four Papers on Employment and Income Distribution in Indonesian Agriculture* (Yogyakarta: Graduate Program in Economics, Faculty of Economics, Gadjah Mada University, 1978).
- Mubyarto dan Lehman B. Fletcher. 1966. *The Marketable Surplus of Rice in Indonesia: A Study in Java-Madura (International Studies in Economics, Monograph No. 4)*. Ames: Department of Economics Iowa State University.
- Mubyarto, 1985, "Tanggung-jawab dan Tantangan Ilmu Ekonomi Pertanian" dalam Boediono dan Budiono Sri Handoko (eds.), *Ekonomi dalam Transisi* (Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM, 1985).
- Mubyarto. 1975. *Masalah Beras di Indonesia*. Yogyakarta: Lembaga Penelitian Ekonomi Fakultas Ekonomi UGM.
- Mubyarto. 1987. *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Nataatmadja, Hidayat. 2007. *Melampaui Mitos & Logos: Pemikiran ke Arah Ekonomi-Baru*. Yogyakarta: LANSKAP.
- Nugroho, Tarli. 2008. *Pembangunan Desa: Dari Modernisasi ke Liberalisasi*. Yogyakarta: Satunama & DANIDA (Danish International Development Agency).

- Penny, David H. 1973. *Masalah Pembangunan Pertanian Indonesia*. Jakarta: Badan Penerbit Indonesia Raya.
- Penny, David H. 1990. *Kemiskinan: Peranan Sistem Pasar*. Jakarta: UI Press.
- Penny, David H. dan Masri Singarimbun. 1976. *Penduduk dan Kemiskinan (Kasus Sriharjo di Pedesaan Jawa)*. Jakarta: Bhratara.
- Penny, David H. dan Meneth Ginting. 1984. *Pekarangan, Petani dan Kemiskinan (Suatu Studi tentang Sifat dan Hakekat Masyarakat Tani di Sriharjo Pedesaan Jawa)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Prabowo, Diby. 1995. *Diversifikasi Pedesaan*. Jakarta: Center for Policy and Implementation Studies (CPIS).
- Prayitno, Hadi dan Lincoln Arsyad. 1987. *Petani Desa dan Kemiskinan*. Yogyakarta: BPF.
- Sapuan dan Chrisman Silitonga. 1994. *Pembangunan Pertanian dalam Menanggulangi Kemiskinan*. Jakarta: Perhepi.
- Sen, Amartya, 1983, "Poor Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, seperti dipetik dalam Dan Banik (ed.), *Poverty, Politics and Development: Interdisciplinary Perspectives* (Bergen: Fogbokforlaget, 2006).
- Sen, Amartya. 1982. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. New York: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 1992. *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, Amartya. 1999. *Beyond the Crisis: Development Strategies in Asia*. Singapore: ISEAS.
- Sen, Amartya. 2000. *Development as Freedom*. New Delhi: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 2001. *Masih Adakah Harapan bagi Kaum Miskin?*. Bandung: Mizan.
- Sjahrir. 1986. *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok: Sebuah Tinjauan Prospektif*. Jakarta: LP3ES.
- Sjahrir. 1994. *Kebijakan Negara Mengantisipasi Masa Depan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Soedjatmoko, dkk. 1992. *Pembangunan Berkelanjutan: Mencari Format Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama dan Yayasan SPES.
- Soedjatmoko. 1985. *Pembangunan dan Kebebasan*. Jakarta: LP3ES.
- Soekartawi. 1996. *Pembangunan Pertanian untuk Mengentaskan Kemiskinan*. Jakarta: UI-Press.
- Soetrisno, Loekman. 2002. *Paradigma Baru Pembangunan Pertanian: Sebuah Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Kanisius.
- Suparmoko, 1983, "Kaitan Antara Sektor Pertanian dan Bukan Pertanian", dalam *Pertumbuhan dan Pemerataan dalam Pembangunan Pertanian*, Prosiding (Jakarta: Perhepi, 1983).

- Tambunan, Tulus T.H. 2003. *Perkembangan Sektor Pertanian di Indonesia: Beberapa Isu Penting*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wahono, Francis, 2008, "Kedaulatan Pangan: Agri-culture bukan Agri-business", dalam Suharman (Ed.), *Bunga Rampai Pemikiran Pedesaan, 2002-2008* (Yogyakarta: Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan [PSPK] UGM, 2008).
- Yunus, Muhammad. 2008. *Menciptakan Dunia Tanpa Kemiskinan*. Jakarta: Gramedia.
- Yustika, Ahmad Erani. 2000. *Industrialisasi Pinggiran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Yustika, Ahmad Erani. 2003. *Negara versus Kaum Miskin*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.