

544

# STRATEGI ANTI KEMISKINAN LIMA TAHAP

## Beberapa Segi Pemikiran Teoritis

Andre BAYO ALA\*

Sudah tiga dekade lamanya (1950-1980) dimaklumkan perang melawan kemiskinan di negara-negara sedang berkembang. Sejalan dengan itu, maka timbullah berbagai konsep atau strategi perang melawan kemiskinan di negara-negara sedang berkembang yang diajukan oleh berbagai sarjana baik yang berasal dari negara-negara sedang berkembang itu sendiri maupun dari negara-negara maju. Namun berbagai upaya yang dilakukan untuk membasmi atau mengurangi kemiskinan di negara-negara sedang berkembang sampai hari ini belum berhasil. Bahkan kemiskinan di negara-negara sedang berkembang semakin meraja lela. Di dalam *Prisma* No. 4, Tahun IX, April 1980, antara lain dikemukakan bahwa "hingga kini, kemiskinan yang membelenggu mayoritas rakyat di negara-negara Asia Selatan dan Asia Tenggara yang hidup di kawasan pedesaan, tetap merupakan masalah besar yang harus dihadapi para penguasa di negara-negara tersebut. Berbagai upaya telah dijalankan, namun angka-angka menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan itu masih tetap tinggi, bahkan cenderung meningkat".<sup>1</sup>

Ini bukanlah berarti bahwa kita sudah menyerah kalah pada kemiskinan. Melainkan ini merupakan suatu tantangan bagi kita untuk mencari cara-cara yang lebih tepat untuk membasmi kemiskinan. Kita harus berjiwa besar, optimis. Kita harus belajar dari kegagalan-kegagalan di masa lalu untuk menyusun strategi yang lebih tepat untuk memenangkan peperangan melawan kemiskinan di masa yang akan datang. Dikatakan oleh Daniel Dhakidae bahwa "kemiskinan bukan saja fakta, tetapi dalam kemiskinan ada

\* Dosen pada Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gajah Mada Yogyakarta

1 *Prisma*, No. 4, Tahun IX, April 1980, hal. 88

kemungkinan. Artinya dia membuka kemungkinan untuk diketahui akar-akarnya lantas dibantun. ... Kemiskinan masih tetap mengandung kemungkinan dan karena itu penanganan kemiskinan seharusnya men-  
dapatkan alat yang tepat pula".<sup>1</sup>

Sebelum mengajukan suatu strategi atau cara untuk mengatasi kemiskinan, maka terlebih dahulu kita harus mengetahui apa itu kemiskinan, kemudian faktor-faktor apa yang menyebabkan kemiskinan, tersebut. Untuk itu, kita pertama-tama akan membahas secara singkat apa itu kemiskinan, kemudian faktor-faktor apa yang menyebabkan kemiskinan, dan yang terakhir cara atau strategi untuk mengatasi kemiskinan tersebut.

### DEFINISI KEMISKINAN

Apa itu kemiskinan? Jawabannya ternyata bermacam ragam. Ada yang mendefinisikan kemiskinan dari segi material saja; ada pula yang mendefinisikan kemiskinan dari segi nonmaterial saja; dan ada lagi yang mendefinisikan kemiskinan dilihat baik dari segi material maupun nonmaterial.

Berikut ini, saya akan mendefinisikan kemiskinan dilihat dari segi material dan nonmaterial, yakni dari segi "akumulasi nilai-nilai". Dimaksud dengan kemiskinan (dalam arti yang seluas-luasnya) adalah tidak ada atau kurang (relatif sedikit) nilai-nilai yang ada dalam masyarakat yang berhasil diakumulasikan oleh aktor (atau aktor-aktor) yang sedikit banyak bersifat sah. Dari definisi tersebut di atas ini, ada beberapa hal yang perlu dijelaskan lebih lanjut.

#### Pertama: Nilai-nilai (values)

Dimaksud dengan nilai-nilai adalah sesuatu yang dihargai tinggi oleh masyarakat. Penghargaan masyarakat terhadap nilai-nilai ini berbeda-beda pada masyarakat yang satu dengan yang lainnya, dan berbeda pada suatu waktu tertentu dengan waktu yang lainnya. Perbedaan dalam hal ini adalah perbedaan urutan prioritasnya. Suatu nilai tertentu, misalnya lebih dipentingkan dalam masyarakat X pada waktu T, daripada masyarakat Y pada waktu yang sama pula. Perbedaan penghargaan terhadap nilai ini antara lain disebabkan karena kebutuhan masyarakat yang selalu berubah-ubah dan berbeda-beda.

Adapun nilai-nilai yang ada dalam masyarakat menurut Harold Laswell terdiri dari: "power, enlightenment, wealth, well-being (or health), skill, af-

1 Daniel Dhakidae, "Kemiskinan dan Kemungkinannya", dalam *Prisma*, No. 1, Tahun VII, Februari 1978, hal. 2

fection, rectitude, (involve rightenousness and justice), deference (or respect). Selain ke delapan nilai tersebut di atas ini, maka oleh Karl Deutsch ditambahkan dua nilai lagi, yaitu keamanan (security) dan kebebasan (liberty)".<sup>1</sup>

### **Kedua: Kemiskinan itu Multi-dimensional**

Karena banyaknya nilai yang ada dalam suatu masyarakat, maka kemiskinan pun banyak dimensinya. Sebab, sesuai dengan definisi kita mengenai kemiskinan tersebut di atas, kemiskinan adalah tidak ada atau relatif sedikitnya nilai-nilai yang berhasil diakumulasikan oleh aktor yang sedikit banyak bersifat sah. Dengan demikian maka jumlah aspek atau dimensi kemiskinan itu sesuai dengan jumlah nilai yang ada. Dari uraian di atas, kita ketahui bahwa ada sepuluh macam nilai yang ada dalam masyarakat, sehingga dengan demikian terdapat sepuluh dimensi atau aspek kemiskinan, yaitu miskin dalam hal kekuasaan, harta benda (harta kekayaan), kesehatan, pendidikan (pengetahuan), ketrampilan/keahlian, cinta kasih, keadilan, penghargaan (penghormatan), keamanan, dan kebebasan.

★ Sekarang akan dibahas kesepuluh aspek kemiskinan ini secara singkat:

(1) Miskin kekuasaan atau tidak/kurang memiliki kekuasaan. Kekuasaan biasanya didefinisikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain, sehingga pihak lain tersebut berbuat sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pihak pemberi pengaruh tersebut. Dengan demikian, miskin kekuasaan didefinisikan sebagai tidak atau kurang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi tingkah laku pihak lain, sehingga pihak lain tersebut berbuat tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pihak yang mempengaruhi tersebut. Jadi seseorang atau sekelompok orang dikatakan sudah berhenti dari atau tidak lagi mengalami miskin kekuasaan bila tuntutan-tuntutan atau keinginan-keinginan dari orang atau kelompok tersebut telah dipenuhi oleh pihak yang dituntut atau yang dipengaruhi. Jadi memiliki kekuasaan tidak selamanya harus menjadi penguasa. Misalnya, bila ada sekelompok orang, atau sekelompok mahasiswa, atau suatu organisasi politik mengajukan tuntutan-tuntutan tertentu kepada pemerintah, dan tuntutan-tuntutan mereka tersebut dipenuhi atau dikabulkan oleh pemerintah, maka sekelompok orang, sekelompok mahasiswa, atau organisasi politik tersebut memiliki kekuasaan. Sebaliknya, kalau tuntutan mereka tersebut tidak dipenuhi atau dikabulkan oleh pemerintah, maka mereka tidak memiliki kekuasaan.

(2) Miskin harta benda/harta kekayaan. Kemiskinan dalam arti sempit biasanya dihubungkan dengan harta benda. Dimaksud dengan miskin har-

1 Karl Deutsch, *Politics and Government, How People Decide Their Fate*, Houghton Mifflin Company, Boston, New York, Atlanta, Genewa, Illinois, Dallas, Palo Alto, 1970, hal. 12-3

ta benda adalah tidak atau kurang memiliki barang-barang material seperti uang, bahan pangan, pakaian, rumah, tanah, dan lain-lain. Pengukuran kemiskinan biasanya hanya diukur dari segi pemilikan barang-barang material ini saja; sekian rupiah atau sekian dollar penghasilan atau pengeluaran seseorang dalam satu tahun, atau sekian kilogram beras yang dikonsumsi seseorang dalam satu tahun.

(3) Miskin kesehatan atau keadaan kesehatan yang buruk. Dimaksud dengan miskin kesehatan atau keadaan kesehatan yang buruk adalah menderita sakit baik sakit jasmani maupun rohani sehingga dapat mengganggu pelaksanaan tugas pekerjaan seseorang. Seperti dijelaskan oleh Victor W. Sidel sebagai berikut: "Interpretasi orang mengenai kata kesehatan berbeda-beda. Secara ekstrem terbagi atas dua yakni: 'good health' (keadaan kesehatan yang baik), dan 'poor health' (keadaan kesehatan yang buruk). Kita semua sudah mengetahui dengan baik akan arti kedua istilah tersebut di atas. Orang yang menderita malaria, atau menderita sesak napas, dan orang yang tidak dapat mengerjakan pekerjaannya sehari-hari, termasuk dalam kategori 'poor health'."<sup>1</sup>

(4) Miskin ketrampilan/keahlian atau tidak/kurang memiliki ketrampilan atau keahlian. Setiap orang ingin melakukan tugas pekerjaannya dengan sebaik-baiknya, namun di dalam kenyataannya masih terdapat banyak orang yang tidak dapat melaksanakan tugas pekerjaan yang dibebankan kepadanya dengan sebaik-baiknya. Mereka kurang atau tidak memiliki keahlian atau ketrampilan untuk melaksanakan tugas pekerjaannya.

(5) Miskin pendidikan atau tidak/kurang berpendidikan. Dimaksud dengan miskin pendidikan atau tidak/kurang berpendidikan adalah tidak dapat atau mempunyai kemampuan membaca dan menulis yang sangat rendah, dan mempunyai pengetahuan dan ketrampilan yang sangat terbatas sehingga perbuatan-perbuatannya kebanyakan berdasarkan pada kebiasaan-kebiasaan saja.

(6) Miskin cinta kasih. Dimaksud dengan miskin cinta kasih adalah tidak/kurang disayangi, dikasihi, dicintai oleh orang lain, dan atau tidak/kurang menyayangi, mengasihi, mencintai orang lain.

(7) Miskin keadilan atau tidak/kurang adil adalah ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban, di mana kewajiban lebih besar daripada hak, atau sebaliknya hak lebih besar daripada kewajiban.

1 Victor W. Sidel, "Social Values, Health and University Response", dalam *The Future of Academic Community Medicine in Developing Countries*, Edited by Willoughby Lathem M.D., Praeger Publishers, Praeger Special Studies, New York, London, Sydney, Toronto, 1970, hal. 42

(8) Miskin penghargaan/penghormatan atau tidak/kurang dihargai/dihormati adalah dianggap remeh, enteng, sepele, atau tidak/kurang dihiraukan atau diperhatikan.

(9) Miskin keamanan atau tidak/kurang aman adalah mendapat gangguan atau ancaman dalam bentuk apa pun sehingga tidak/kurang mendapat ketenangan hidup.

(10) Miskin kebebasan atau kurang/tidak bebas adalah adanya perampasan sebagian atau seluruh hak-hak asasi manusia secara paksa atau secara tidak sah.

### **Ketiga: Adanya Hubungan di antara Aspek-aspek Kemiskinan**

Kesepuluh aspek kemiskinan ini saling berhubungan satu sama lainnya, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Ini berarti bahwa kemajuan atau kemunduran pada salah satu aspek kemiskinan dapat mempengaruhi kemajuan atau kemunduran pada aspek-aspek kemiskinan lainnya.

Hubungan di antara aspek-aspek kemiskinan ini oleh Lukas Hendratta disebut dengan istilah "spiral kemiskinan" (poverty spiral). Sifat antar hubungan di antara aspek-aspek ini adalah bahwa satu aspek dapat mempengaruhi semua aspek lainnya, baik dalam arti pengaruh yang positif maupun pengaruh yang negatif. Secara diagramatik proses saling mempengaruhi ini dapat digambarkan sebagai kekuatan yang menjalar pada sebuah spiral. Pembangunan dapat dilihat sebagai pergerakan yang semakin meluas (upward movement) dari semua aspek yang ada. Untuk mencapai hal ini maka setiap aspek harus bergerak dengan suatu kecepatan tertentu. Jika satu atau beberapa aspek tidak dapat menggerakkan pergerakan upward ini maka hal itu akan mengakibatkan berkurangnya seluruh pergerakan tersebut. Tanpa adanya kecepatan pergerakan yang memadai maka akan timbul suatu pergerakan sirkular pada suatu aspek tertentu saja. Berkurangnya pergerakan yang lebih lanjut akan menyebabkan pergerakan sirkular tersebut berhenti sepenuhnya, sehingga terjadilah pergerakan spiral yang semakin menyempit (downward movement).<sup>1</sup>

### **Keempat: Aktor atau Aktor-aktor Kemiskinan**

Dimaksud dengan aktor-aktor kemiskinan adalah para pelaku yang hanya sedikit atau tidak mampu mengakumulasi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Aktor ini bisa berupa individu, masyarakat, kelompok, organisasi, badan hukum, daerah, negara, sehingga kita mengenal adanya

1 Lukas Hendratta, "Health, and Development: Review of Policy Options at the Grass Roots Level", dalam *The Future of Academic Community Medicine in Developing Countries*, *ibid.*, hal. 59

kemiskinan individual, kemiskinan massa, masyarakat yang miskin, perusahaan yang pailit, organisasi politik yang impoten (tidak berfungsi), dan negara miskin atau negara-negara miskin.

#### **Kelima: Sedikit Banyak Bersifat Sah**

Maksudnya, si aktor di dalam usahanya untuk mengakumulasikan nilai-nilai itu harus mengindahkan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat, baik norma hukum, agama, adat-istiadat, maupun kebiasaan-kebiasaan yang dipelihara dan berlaku dalam masyarakat tersebut.

### **FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB KEMISKINAN**

Banyak faktor yang menyebabkan kemiskinan. Bila kita membahas faktor-faktor penyebab kemiskinan secara parsial dalam arti per aspek-aspek kemiskinan maka kita akan menemukan beraneka ragam faktor yang menyebabkan kemiskinan. Pada kesempatan ini, saya hanya membahas faktor-faktor penyebab kemiskinan secara global, secara umum saja.

Secara umum dapat dikatakan bahwa ada dua kelompok faktor yang menyebabkan kemiskinan, yaitu pertama faktor endogen, dan kedua faktor eksogen.

#### **1. Faktor Endogen**

Kemiskinan disebabkan oleh faktor endogen, maksudnya aktor (individu) itu sendirilah yang menyebabkan kemiskinan bagi dirinya sendiri. Bagaimanakah hal ini bisa terjadi? Jawabannya berada dalam diri si aktor (individu) itu sendiri. Mungkin karena si aktor tersebut malas bekerja, malas cari pekerjaan, malas ke sekolah sehingga tidak memiliki pengetahuan dan ketrampilan, dan seterusnya .... Atau secara singkat dapat dikatakan bahwa mereka miskin karena mereka malas mengakumulasikan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Seperti dikatakan oleh John Friedmann: "Baiklah anda tahu, apakah pekerjaan mereka. Mereka tidak mau bekerja."<sup>1</sup>

Selain itu, maka sifat fatalisma (nrimo), dapat juga menyebabkan kemiskinan. Sikap nrimo memandang kemiskinan sebagai nasib, malahan sebagai takdir Tuhan dan timbullah struktur ekonomi, politik sosial yang menggambarkan suatu "culture of poverty", kemiskinan yang oleh Lewis didefinisikan sebagai suatu kebudayaan, atau lebih jelas lagi suatu subkultur yang mempunyai struktur dan "way of life" yang telah menjadi turun temurun melalui jalur keluarga .... Sikap nrimo ini pula tercermin dalam sikap

<sup>1</sup> John Friedmann, "Urban Poverty in Latin America: Some Theoretical Considerations", dalam *Development Dialogue*, No. 1, April 1979, Dag Hammarskjold Foundation, Upsala, hal. 102

menerima kemiskinan sebagai suatu hal yang tidak dapat dielakkan dalam suatu proses pembangunan. Ia adalah mendung yang mengiringi langit cerah kemajuan. Ia hanya ditangani jika memang tidak mengurangi laju pertumbuhan ataupun jika ada uang anggaran sisa.<sup>1</sup>

Sifat fatalisma inilah yang melemahkan daya juang, kemauan untuk bekerja lebih keras agar dapat keluar dari belenggu kemiskinan. Seperti dikatakan oleh John Kenneth Galbraith "orang-orang yang hidup berabad-abad lamanya dalam keadaan kemiskinan di pedesaan yang terpencil, dari generasi ke generasi, dari masa ke masa, mereka tidak berjuang menentang kemiskinan yang membelenggu diri mereka. Mereka menerima kemiskinan yang ada. Paling optimal mereka hanya bisa mengadakan akomodasi".<sup>2</sup>

## 2. Faktor Eksogen

Kemiskinan disebabkan oleh faktor eksogen, maksudnya terjadinya kemiskinan tersebut disebabkan oleh faktor-faktor yang berada di luar diri si aktor tersebut. Faktor eksogen ini terbagi atas faktor alamiah dan buatan. Sekarang kita membahas kedua faktor ini secara singkat.

(a) *Faktor alamiah*. Ada beberapa faktor alamiah yang menyebabkan kemiskinan, antara lain keadaan alam yang miskin. Misalnya, tanahnya gersang, tidak subur, sedikit sekali mengandung mineral dan sumber-sumber daya alam lainnya. Selain itu, maka bencana alam seperti gempa bumi, letusan gunung, banjir, taufan, dan lain-lain, dapat juga menimbulkan kemiskinan. Faktor alamiah lain ialah keadaan iklim yang kurang atau tidak menguntungkan. Misalnya musim kemarau yang panjang, keadaan cuaca yang tidak menguntungkan (perubahan cuaca dapat menimbulkan beberapa jenis penyakit tertentu).

(b) *Faktor buatan*. Menurut Frans Seda, maka kemiskinan buatan itu adalah buatan oleh manusia, dari manusia dan terhadap manusia pula. Inilah yang dinamakan kemiskinan struktural. Kemiskinan yang timbul oleh dan dari struktur-struktur (buatan manusia) baik struktur ekonomi, politik, sosial dan kultur.<sup>3</sup> Struktur-struktur ini terdapat baik pada lingkup nasional maupun internasional. Seperti dikatakan oleh Soedjatmoko "pola ketergantungan, pola kelemahan dan eksploitasi golongan miskin berkaitan juga dengan pola organisasi institusional pada tingkat nasional dan internasional."<sup>4</sup>

1 Frans Seda, *Kompas*, Rabu, 3 September 1980, hal. IV

2 John Kenneth Galbraith, *The Nature of Mass Poverty*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, 1979

3 *Kompas*, Rabu, 3 September 1980, hal. IV

4 Soedjatmoko, "Kemiskinan Struktural", dalam *Prisma*, No. 2, Tahun IX, Pebruari 1980, hal. 73

Ternyata bahwa di negara-negara sedang berkembang, kemiskinan itu ada konteks strukturalnya, dan bahwa struktur-struktur sosial untuk sebagian mempengaruhi kemiskinan.<sup>1</sup> Kemiskinan struktural atau kemiskinan buatan ini mempunyai beberapa dimensi yang terdapat baik pada tingkat nasional maupun internasional.

Ada beberapa dimensi struktural yang mempengaruhi kemiskinan, antara lain tingkat isolasi. Demikian juga diferensiasi struktural, yaitu tingkat spesialisasi lembaga-lembaga dan keaktifan-keaktifannya. Berdasarkan pengamatan akal sehat (*common sense observation*) kita boleh mengasumsikan bahwa makin tinggi tingkat diferensiasi struktural, makin berkurang jumlah golongan miskin. Juga spektrum kekakuan (*rigidity*) dan keluwesan (*flexibility*) suatu sistem sosial merupakan dimensi struktural yang mempengaruhi kemiskinan. Dapat diasumsikan bahwa semakin kaku suatu sistem sosial, semakin sulit batasan-batasan sosial yang ditembus, semakin banyaklah orang miskin. Spektrum ini mempengaruhi kuat lemahnya gejala-gejala seperti dualisme dalam struktur sosial, pola diskriminasi rasial atau kesukuan, pola pembagian peranan wanita dan lelaki, dan juga pola eksploitasi golongan lemah oleh golongan yang lebih kuat. Dimensi struktural keempat ialah sentralitas (*centrality*), yaitu kalau suatu daerah sangat diperhatikan oleh pusat, yang dicerminkan dalam tingkat penanaman modal, pengembangan infrastruktur dan sebagainya. Dapat dikatakan bahwa makin tinggi tingkat sentralitas suatu daerah tertentu, makin kurang kemiskinan di daerah itu.<sup>2</sup>

Selain itu, faktor buatan lainnya yang menyebabkan kemiskinan ialah, sifat pemerintahan dan sistem ekonomi baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat internasional. John Kenneth Galbraith berkata: "terjadinya kemiskinan biasanya dihubungkan dengan sifat pemerintahan dan sistem ekonomi yang ada dalam negara tersebut. Orang dapat menjadi miskin karena mereka tidak mengerti mengenai perdagangan bebas, persaingan bebas, dan pasaran bebas. Mereka menjadi miskin karena mereka dieksploitatif. Hasil mereka yang surplus dirampas oleh tuan-tuan tanah atau kaum kapitalis. Selain itu, kualitas dan karakter pemerintahan dapat menimbulkan kemiskinan. Kemiskinan merupakan suatu akibat dari pemerintahan yang tidak efektif, tidak stabil, korup, atau kecurangan-kecurangan lainnya. Kemiskinan merupakan suatu sebab dan akibat dari apa yang disebut oleh Gurnar Myrdal dengan istilah 'soft-state'"<sup>3</sup>

Pada tingkat internasional maka sistem perekonomian internasional juga dapat menyebabkan kemiskinan. Dalam perdagangan internasional

1 *Ibid.*, hal. 67

2 *Ibid.*, hal. 75

3 John Kenneth Galbraith, *op. cit.*, hal. 11

khususnya mengenai hubungan Utara — Selatan, maka negara-negara Selatan (negara-negara sedang berkembang) merupakan produsen bahan mentah/baku yang dibeli oleh negara-negara Utara (negara-negara maju/industri) dengan harga yang murah. Sebaliknya, hasil industri dari negara-negara maju dibeli dengan harga yang tinggi oleh negara-negara sedang berkembang. Dalam harian *Kompas* antara lain dikemukakan "tata ekonomi internasional sekarang ini sangat merugikan negara-negara sedang berkembang. Tata Ekonomi sekarang ini memaksa negara-negara sedang berkembang mengekspor bahan-bahan mentah dengan harga murah dan sebaliknya negara-negara sedang berkembang harus mengimpor barang-barang jadi dengan harga yang makin mahal".<sup>1</sup>

Dalam kaitannya dengan tata ekonomi internasional ini, maka Komisi Willy Brandt antara lain mengatakan bahwa "antara Utara—Selatan terdapat ketidak-seimbangan kekuatan ekonomi yang mendasar. Tidak hanya bahwa Utara lebih kaya daripada Selatan. Lebih dari 90 persen usaha industri dunia terdapat di Utara. Sebagian besar hak patent dan teknologi baru adalah milik perusahaan multinasional dari Utara, yang menangani secara internasional sebagian besar penanaman modal, perdagangan bahan mentah dan pengolahannya. Karena kekuatan ekonomi inilah, maka negara-negara Utara menguasai sistem ekonomi internasional — baik peraturan-peraturan dan dalam penetapannya maupun pemilikan lembaga-lembaga perdagangan, keuangan dan perbankan internasional".<sup>2</sup> Karena perusahaan-perusahaan multinasional itu kebanyakan milik negara-negara Utara, maka negara-negara Utara banyak memperoleh keuntungan dalam perdagangannya dengan negara-negara sedang berkembang. Banyak keuntungan yang mengalir ke negara-negara maju.

Selain itu, peperangan yang terjadi baik pada level nasional maupun internasional dapat menimbulkan kemiskinan. Sejarah umat manusia telah membuktikan bahwa Perang Dunia I dan II telah membawa kesengsaraan dan kemelaratan yang sangat mengerikan bagi umat manusia. Juga kolonialisme dapat menyebabkan timbulnya kemiskinan. Kata John Kenneth Galbraith "pemerintah kolonial dengan sengaja menciptakan keterbelakangan industri, merusakkan kepercayaan pada diri sendiri, dan menciptakan rasa ketergantungan pada orang lain, di negara-negara jajahannya."<sup>3</sup>

Semua faktor tersebut di atas ini, baik secara bersama-sama maupun secara sendiri-sendiri dapat menimbulkan kemiskinan. Secara visual,

1 *Kompas*, Senin, 25 Agustus 1980, hal. II

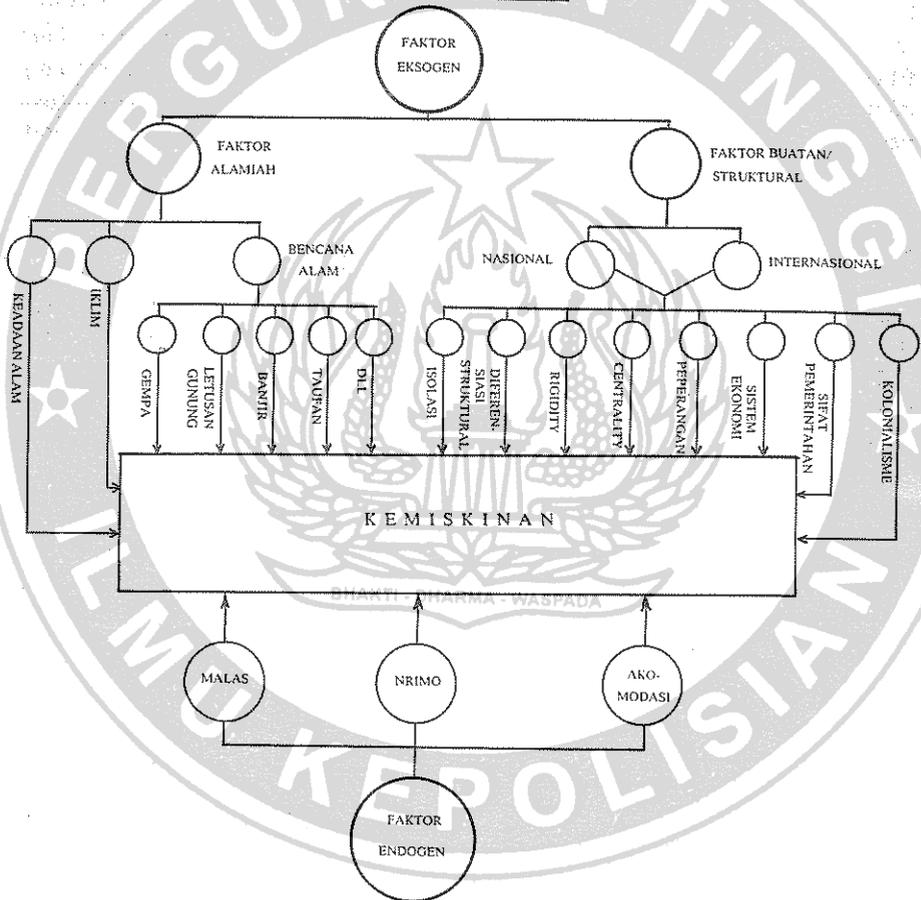
2 Laporan dari The Independent Commission on International Development Issues pimpinan Willy Brandt, *Utara — Selatan, Program Untuk Kelangsungan Hidup*, LEPPENAS, Jakarta, 1980, hal. 37-38

3 John Kenneth Galbraith, *op.cit.*, hal. 17-18

pengaruh dari faktor-faktor tersebut terhadap kemiskinan dapat digambarkan sebagai berikut.

Gambar 1

**Faktor-faktor Penyebab Kemiskinan**



## STRATEGI ANTI KEMISKINAN

Seperti telah dikemukakan di depan, ada beberapa cara atau strategi yang diajukan oleh beberapa sarjana untuk mengatasi kemiskinan. Namun demikian sampai saat ini masalah kemiskinan ini belum dapat diatasi seluruhnya. Di dalam tulisan ini, saya akan mengajukan suatu strategi atau suatu cara untuk memberantas kemiskinan secara global. Di sini tidak dibicarakan cara memberantas kemiskinan secara parsial, dalam arti per aspek-aspek kemiskinan secara mandiri. Melainkan saya akan mengajukan suatu strategi yang berisi langkah-langkah yang harus dilakukan/dijalani di dalam usaha untuk memberantas kemiskinan, secara menyeluruh.

Karena aspek-aspek kemiskinan itu saling berhubungan satu sama lainnya, maka di dalam usaha pemberantasan kemiskinan dibutuhkan penanganan yang menyeluruh, komprehensif. Seperti dikemukakan oleh Frans Seda "masalah kemiskinan berkaitan langsung dengan sistem kemasyarakatan secara menyeluruh dan bukan hanya masalah ekonomi atau politik atau sosial budaya saja. Sehingga penanganannya harus berlangsung secara komprehensif, yakni dengan suatu strategi yang mengandung kaitan-kaitan dari semua aspek dan peri hidup manusiawi. Hal ini tidak mengurangi bahwa pada saat-saat tertentu ia didekati dari ekonomi, namun penyelesaian permasalahan kemiskinan memerlukan penanganan secara komprehensif. Bisa dimulai dengan resep ekonomi, namun memerlukan pula penunjang tindakan sosial dan politis yang nyata. Bisa juga sebelum diambil tindakan-tindakan konkrit dalam bidang ekonomi diperlukan dahulu tindakan-tindakan sosial, seperti penanganan masalah kesehatan, pendidikan, gizi, malahan juga mungkin pendobrakan beberapa tradisi dan kaidah-kaidah sosial. Mungkin di tempat lain diperlukan terlebih dahulu pendobrakan relasi-relasi atau hubungan-hubungan politik sebelum ekonomi dapat berfungsi (seperti dalam hal land-reform).

Pada kesempatan ini saya akan mengajukan suatu strategi pemberantasan kemiskinan yang disebut dengan nama "Strategi Anti-Kemiskinan Lima Tahap". Strategi ini terdiri dari lima langkah atau lima tahap yang harus dijalani di dalam usaha pemberantasan kemiskinan. Kelima tahap tersebut terdiri dari: tahap pertama, yaitu tahap persiapan; tahap kedua, yaitu penelitian atau monitoring kemiskinan I; tahap ketiga, yaitu pengobatan; tahap keempat, yaitu penelitian atau monitoring kemiskinan II; dan tahap kelima atau berdikari. Sekarang kita membicarakan tahap-tahap ini satu per satu.

### Tahap Pertama: Persiapan

Sebelum melakukan suatu pekerjaan, maka kita pertama-tama menyiapkan diri dan segala peralatan, material, yang akan digunakan. Demikian pula di dalam usaha pemberantasan kemiskinan diperlukan persiapan-persiapan yang matang. Persiapan ini meliputi persiapan diri dari mereka yang terlibat dalam usaha pemberantasan kemiskinan, dan persiapan material, peralatan dan fasilitas yang akan digunakan dalam usaha pemberantasan kemiskinan. Persiapan diri meliputi persiapan mental (pengetahuan), persiapan fisik, dan persiapan moral. Kadang-kadang orang lebih mementingkan persiapan mental, fisik, dan material saja. Sedangkan persiapan moral kurang diperhatikan. Sehingga banyak program-program anti kemiskinan yang biayanya cukup, tetapi tidak mencapai sarasannya. Orang miskin diobayekkan, dijadikan obyek untuk memperkaya diri. Untuk itu, di dalam pembahasan ini saya lebih banyak berbicara mengenai persiapan moral.

*Cinta kasih menjadi dasar usaha untuk memberantas kemiskinan.* Telah dikemukakan di depan bahwa orang-orang miskin itu tidak dapat membantu dirinya sendiri untuk lepas dari belenggu kemiskinan yang dideritanya. Orang-orang miskin membutuhkan bantuan. Tetapi siapakah yang akan membantu orang-orang miskin? Dikemukakan oleh Mubyarto bahwa "usaha untuk memerangi kemiskinan jangan semata tergantung dari pemerintah, tetapi diperlukan juga partisipasi dari setiap warga negara dan masyarakat. Perlu juga diikutsertakan organisasi-organisasi swasta. Kalau ada orang miskin pasti ada orang kaya. Yang menjadi pertanyaan dan masalah kita adalah kita biarkan orang-orang miskin itu mengatasi masalahnya sendiri atau minta bantuan orang-orang kaya atau kita menjembatani antara yang kaya dan miskin".<sup>1</sup>

Dengan demikian, yang berkewajiban membantu orang-orang miskin adalah orang-orang mampu, orang-orang kaya, kelas menengah, golongan atas, pemerintah, organisasi-organisasi, asosiasi-asosiasi baik swasta maupun negeri, baik yang beruang lingkup nasional maupun internasional. Mereka semua ini kita sebut dengan nama: "Barisan Tulung Tali". (Tulung = tolong; Tali = tambah; berasal dari bahasa Lamaholot. Jadi, sifat bantuan yang diberikan itu hanyalah sekedar untuk menambah, melengkapi, mengembangkan modal-modal dasar yang sudah ada pada diri si miskin tersebut)

Semangat cinta kasih sejatilah yang menjadi dasar bagi Barisan Tulung Tali untuk membantu orang-orang miskin agar keluar dari belenggu kemiskinan yang dideritanya. Kata Mubyarto bahwa "ajaran-ajaran agama dapat juga digunakan untuk memerangi kemiskinan. Setiap agama punya cara sendiri-sendiri dan biasanya baik".<sup>2</sup> Dalam semua ajaran agama maka cinta

1 *Sinar Harapan*, Kamis, 6 Nopember 1980, hal. VII

2 *Ibid.*

kasih yang menjadi intinya. Hukum Tuhan yang terbesar adalah Hukum Cinta Kasih. Cintailah Allah Tuhanmu lebih dari segala sesuatu, dan cintailah sesamamu manusia sebagaimana engkau mencintai dirimu sendiri.

Dengan demikian, kepada Barisan Tulung Tali perlu ditanamkan rasa cinta kasih sejati kepada kaum miskin, sebelum mereka mulai melaksanakan tugas-tugasnya dalam usaha pemberantasan kemiskinan. Bahwa mereka melaksanakan "tugas suci", bagi saudara-saudaranya yang miskin. Cinta kasih yang sejati, cinta kasih yang mendarah daging yang dibutuhkan oleh kaum miskin dari Barisan Tulung Tali ini. Dalam *Harian Umum Angkatan Bersenjata* antara lain dikemukakan bahwa "orang yang menderita kita saksikan di mana-mana. Orang Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan masih jutaan. Tentu saja belas kasih sejati bukanlah perbuatan yang menjadi rutin, birokratis, dan beku tanpa kehangatan. Belas kasih yang diminta ialah mendarahdaging".<sup>1</sup> Bukanlah sebaliknya, mengeksploitasi atau mengobayekkan orang-orang miskin untuk mencapai tujuan-tujuan pribadi tertentu, untuk mencapai kepentingan-kepentingan pribadi, atau untuk menambah kekayaan pribadi. Barisan Tulung Tali harus mencintai, menganggap orang-orang miskin sebagai saudara-saudaranya sendiri, dan berusaha untuk membebaskan saudara-saudaranya yang miskin ini dari belenggu kemiskinan. Mereka harus membantu kaum miskin, berdasarkan cinta kasih sejati, dalam arti bahwa tanpa mengharapkan imbalan apa pun dari si miskin. Hanya memberi tak harap kembali, bagai sang surya menyinari dunia.<sup>2</sup>

Setelah semua persiapan mental, fisik, moral dan material matang, maka kita beralih ke tahap kedua.

### Tahap Kedua: Penelitian Atau Monitoring Kemiskinan I

Bilamana seorang dokter mengobati orang sakit, maka pertama-tama ia mengadakan pemeriksaan terlebih dahulu untuk mengetahui penyakit apa yang diderita oleh si sakit dan apakah yang menyebabkannya. Kemudian ia memberikan resep atau obat untuk mengobati penyakit tersebut. Demikian pula di dalam usaha pemberantasan kemiskinan diadakan penelitian atau apa yang disebut oleh Wolf Scott dengan istilah "poverty monitoring" (monitoring kemiskinan).

Dimaksud dengan poverty monitoring menurut Wolf Scott adalah suatu paket yang bukan hanya mengevaluasi berapa banyak orang miskin pada umumnya, tetapi juga meliputi identifikasi orang-orang miskin, tingkat kemiskinan dan jenis kemiskinan, deprivasi-deprivasi, faktor-faktor yang

1 *Harian Umum Angkatan Bersenjata*, Sabtu, 8 Nopember 1980, hal. IV

2 Max Weber, "Sekte-sekte Protestan dan Semangat Kapitalisme", dalam *Agama, Etos Kerja dan Perkembangan Ekonomi*, Taufik Abdullah (Editor), LP3ES, Jakarta, 1979, hal. 46.

mempengaruhi kemiskinan dan perubahan-perubahan keadaan kemiskinan, yang dapat dijadikan dasar untuk menentukan kebijakan-kebijakan dan program-program anti kemiskinan yang lebih efektif.<sup>1</sup>

Selanjutnya, tujuan diadakannya poverty monitoring menurut Wolf Scott antara lain ialah:

- (a) untuk mengetahui jumlah orang miskin yang sebenarnya dan jumlah yang dilaporkan;
- (b) untuk mengidentifikasikan orang-orang miskin untuk menentukan kebijakan-kebijakan yang akan diambil; misalnya suatu kebijakan itu tidak dapat diterapkan untuk "poorest quantile", tetapi hanya untuk segolongan petani miskin di suatu daerah tertentu saja;
- (c) untuk mengetahui aspek-aspek kemiskinan manakah yang sudah baik, atau bertambah buruk, ataupun tetap saja keadaannya;
- (d) untuk mengidentifikasikan jenis-jenis kemiskinan (pendapatan yang rendah, kurang bahan pangan, kebodohan, dan ketidakamanan) dan kelompok-kelompok manakah yang mengalami kekurangan apa, dan bagaimanakah perubahan-perubahan yang dialami oleh kelompok-kelompok tersebut;
- (e) mungkin yang terpenting adalah untuk mengetahui/mengidentifikasikan faktor-faktor apakah yang mempengaruhi kemiskinan.<sup>2</sup>

Dengan demikian, tujuan penelitian atau monitoring kemiskinan I ini adalah untuk mengetahui siapakah yang miskin, aspek-aspek kemiskinan manakah yang diderita oleh kaum miskin tersebut, bagaimanakah intensitas kemiskinan yang diderita, faktor-faktor apakah yang menyebabkan kemiskinan tersebut. Data mengenai keadaan si miskin ini, kemudian dianalisa untuk menentukan target group (kelompok target), yaitu orang-orang miskin yang perlu mendapatkan bantuan atau pengobatan; dan juga data tersebut digunakan untuk menentukan program kerja pemberantasan kemiskinan. Setelah kita menentukan kelompok target dan program kerja, maka kita akan memasuki tahap berikutnya, yaitu tahap pengobatan.

### Tahap ketiga: Pengobatan Kemiskinan

Tahap pengobatan kemiskinan ini merupakan penerapan atau aplikasi

1 Wolf Scott, "Poverty Monitoring in Developing Countries", dalam *Development and Change*, Vol. 10, No. 3, Juli 1979, SAGE Publications, London & Beverly Hills, 1979, hal. 447

2 Wolf Scott, *ibid.*, hal. 445-446

program-program kerja terhadap kelompok-kelompok target yang telah ditetapkan dalam tahap kedua. Program kerja pemberantasan kemiskinan ini tentunya bermacam ragam, sesuai dengan aspek-aspek kemiskinan yang ada. Misalnya, program kerja untuk meningkatkan taraf pendidikan masyarakat dengan jalan pemberantasan buta huruf, Sekolah Lanjutan Pertama Terbuka, Universitas Terbuka, dan lain-lain; program kerja untuk meningkatkan status kesehatan masyarakat dengan jalan imunisasi, pemberantasan hama penyakit, pendidikan kesehatan dan gizi, dan lain-lain; program kerja untuk meningkatkan bahan pangan dengan jalan panca usaha tani, dan lain-lain.

Di dalam mengobati kemiskinan atau penerapan program kerja ini, diperlukan tindakan-tindakan pengobatan atau bantuan yang mendidik. Maksudnya, bantuan yang diberikan kepada si miskin itu berbentuk membantu si miskin agar si miskin dapat membantu atau menolong dirinya sendiri, atau apa yang disebut "investment in the poor". Hendaknya bantuan yang diberikan kepada si miskin itu dapat mendorong dia untuk berusaha lebih keras agar dapat keluar dari belenggu kemiskinan.

Berikut ini saya akan menyajikan sebuah contoh mengenai pengobatan atau bantuan yang mendidik. Misalnya, suatu daerah tertentu setiap bulan Nopember sampai dengan Pebruari selalu mengalami kekurangan bahan pangan (paceklik) atau kelaparan. Dari hasil penelitian diketahui bahwa kelaparan ini disebabkan karena cara bercocok tanam di daerah tersebut masih bersifat tradisional, "slash and burn". Belum diusahakan irigasi walaupun di daerah ini banyak terdapat air yang dapat digunakan untuk irigasi. Untuk mengatasi masalah kelaparan ini, maka tidaklah bijaksana kalau setiap tahun dalam bulan-bulan Nopember sampai dengan Pebruari pemerintah mendrop bantuan pangan kepada para petani di daerah tersebut. Bantuan yang terbaik dari pemerintah kepada para petani di daerah tersebut adalah melalui usaha atau program kerja untuk meningkatkan hasil pertanian para petani di daerah tersebut. Hal ini bisa dilakukan dengan jalan antara lain membantu masyarakat setempat untuk mendirikan dam air untuk keperluan irigasi, meningkatkan ketrampilan bertani melalui penyuluhan pertanian, dan membantu para petani dengan alat-alat pertanian yang lebih baik atau lebih modern. Dengan bantuan ini diharapkan para petani di daerah tersebut dapat meningkatkan hasil produksi pertaniannya sehingga bahaya kelaparan yang selalu dialami setiap tahun dapat diatasi.

Setelah mengadakan pengobatan ini, tentunya kita ingin juga mengetahui bagaimanakah hasil pengobatan tersebut, apakah berhasil atau gagal. Untuk mengetahui hasil pengobatan ini maka kita melangkah ke tahap berikutnya, yaitu tahap keempat.

### Tahap keempat: Penelitian Atau Monitoring Kemiskinan II

Maksud dan tujuan penelitian atau monitoring kemiskinan II ini adalah untuk mengevaluasi keadaan si miskin yang mendapatkan pengobatan, dan hasil-hasil penelitian ini digunakan sebagai umpan balik (feed back) untuk menyempurnakan kebijakan-kebijakan atau pengobatan kemiskinan agar lebih efektif dan efisien.

Dengan demikian, penelitian atau monitoring kemiskinan II ini hanya dilakukan pada kelompok-kelompok target yang telah mendapatkan pengobatan. Ada tiga kemungkinan hasil penelitian atau monitoring kemiskinan II ini. Pertama, keadaan si miskin tersebut sudah baik, dalam arti sudah melewati garis kemiskinan dan sudah mampu berdiri sendiri, Kedua, keadaan si miskin masih tetap saja seperti semula (sebelum diadakan pengobatan), atau tidak banyak mengalami perubahan (kemajuan). Jadi masih tetap di bawah garis kemiskinan. Dan ketiga, keadaan si miskin malah bertambah buruk, semakin bertambah miskin.

Bagi mereka yang termasuk dalam kategori kedua dan ketiga, tentunya masih perlu diberikan pengobatan lagi. Memang jarang sekali suatu pengobatan itu sekali saja sudah cukup. Kadang-kadang, diberi pengobatan berkali-kali pasien baru bisa sembuh. Seperti dikemukakan oleh Frans Seda "tidak ada suatu solusi (solution) masalah kemiskinan yang 'once and for all'. Sekali jadi. Tiap policy atau paket policy yang diambil untuk mengatasi kemiskinan harus diikuti terus menerus agar struktural lama tidak kembali muncul dan lambat laun menghilangkan semua efek dan tujuan semula.

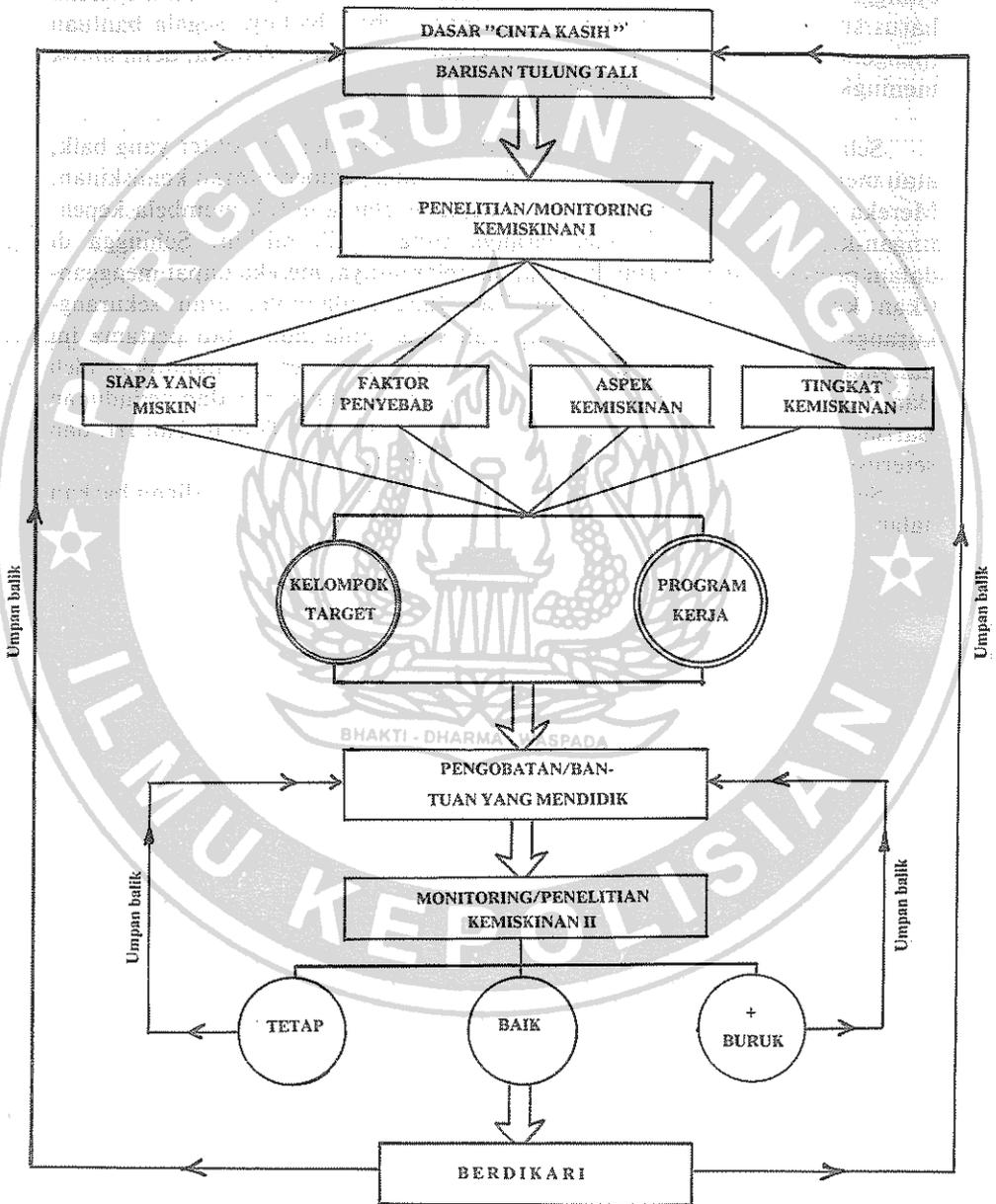
Keharusan pembinaan dan perhatian terus menerus ini disebabkan ada dua hal yang penting dalam menangani masalah kemiskinan struktural: yaitu intervensi pemerintah dan kesadaran manusia miskin itu sendiri. Kedua inilah yang membawakan koreksi terhadap kondisi kemiskinan, yang satu dari atas dan yang lainnya dari bawah. Keduanya secara intensif harus secara terus menerus diarahkan pada usaha mengatasi/mengurangi kemiskinan, karena pada umumnya, di negara-negara sedang berkembang mekanisme pembagian alat-alat produksi serta struktur institusional dan politik yang dipergunakan dalam proses pembagian itu dipengaruhi oleh sikap 'nrimo' atau oleh sikap 'neglet' terhadap masalah kemiskinan."<sup>1</sup> Dan bagi mereka yang termasuk dalam kategori pertama sudah baik; maka kita langsung memasuki tahap berikutnya, yaitu tahap kelima.

### Tahap kelima: Berdikari

Pada tahap ini, kepada mereka yang telah meliwati garis kemiskinan dan

1 *Kompas*, Rabu, 3 September 1980, hal. V

Gambar 2. Diagram Strategi Anti Kemiskinan Lima Tahap



dianggap telah mampu berdiri sendiri, tidak diberikan lagi bantuan. Mereka harus sudah sanggup memanfaatkan dengan sebaik-baiknya segala bantuan (pengetahuan/ketrampilan, dan fasilitas) yang telah diperolehnya, demi untuk meningkatkan kualitas hidupnya.

Selanjutnya, mereka diharapkan akan menjadi dokter-dokter yang baik, atau menjadi Barisan Tulung Tali di dalam usaha pemberantasan kemiskinan. Mereka diharapkan menjadi pejuang-pejuang utama untuk membela kepentingan-kepentingan saudara-saudaranya yang masih miskin. Sehingga di dalam proses pemberantasan kemiskinan selanjutnya, mereka dapat menggantikan kedudukan Barisan Tulung Tali yang mula-mula, atau sekurang-kurangnya peranan Barisan Tulung Tali yang mula-mula atau pertama ini hanyalah menjadi pelengkap saja. Dan selanjutnya mereka digantikan oleh Barisan Tulung Tali kedua. Dalam proses selanjutnya peranan dan kedudukan Barisan Tulung Tali II ini akan digantikan oleh Barisan Tulung Tali III, dan seterusnya .... sampai masalah kemiskinan diatasi.

Secara visual, strategi anti kemiskinan lima tahap ini dapat digambarkan dalam Gambar 2.

