

**STRATEGI POLITIK DAN PEMBERDAYAAN  
DALAM PENANGGULANGAN MASALAH KEMISKINAN**

**POLITICAL AND EMPOWERMENT STRATEGIES  
IN TREATMENT OF POVERTY PROBLEMS**

**Siti Anah Kunyati**

Program Studi Ilmu Kesejahteraan Sosial  
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Langlangbuana

---

**ABSTRAK**

Penanggulangan kemiskinan sebagai salah satu bagian dari masalah-masalah social yang bersifat laten, rumit, multi dimensional dan universal masih merupakan agenda utama terutama di negara-negara yang sedang berkembang termasuk di Indonesia dan Malaysia, sehingga memerlukan pilihan-pilihan kebijakan yang tepat dan menuntut pemahaman dan pemikiran strategis dalam menanganinya. Program pembangunan yang diarahkan kepada masyarakat miskin baik yang dilakukan oleh pemerintah (public) maupun swasta (privat) termasuk optimalisasi peran pekerja sosial dalam rekayasa sosial masih dihadapkan pada tantangan nyata. Pembangunan yang dilaksanakan di suatu negara mengandung konsekwensi munculnya berbagai masalah sosial diantaranya kemiskinan yang bergerak sangat progresif. Kondisi ini merupakan tantangan yang perlu dijawab baik secara konseptual maupun action program. Optimalisasi peran pekerja sosial dalam melakukan social engineering yang efektif tentu tidak terlepas dari kemahiran insaniah dalam mengidentifikasi dimensi sosial, ekonomi dan politik, sehingga gerakannya bersinergis dengan upaya pemberdayaan kelembagaan serta kondisi riil masyarakat miskin yang akan diberdayakan.

**Kata kunci:** : *Strategi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin*

**ABSTRACT**

*Poverty reduction as a part of social problems that is latent, complex, multi-dimensional and universal is still the main agenda, especially in developing countries including Indonesia and Malaysia, so it requires appropriate policy choices and demands understanding. and strategic thinking in handling it. Development programs directed at the poor, both carried out by the government (public) and private (private), including the optimization of the role of social workers in social engineering are still faced with real challenges. Development carried out in a country contains consequences for the emergence of various social problems, including poverty which moves very progressively. This condition is a challenge that needs to be answered both conceptually and in action programs. Optimizing the role of social workers in carrying out effective social engineering is certainly inseparable from human skills in identifying social, economic and political dimensions, so that their movements work in synergy with institutional empowerment efforts and the real conditions of the poor who will be empowered.*

**Keywords:** : *Political Strategy and Empowerment of the Poor*

**1. Pendahuluan**

Menyikapi masalah kemiskinan seringkali langsung direduksi sebagai

masalah kemalasan belaka, dan sering tidak dianggap sesuatu yang relevan untuk dikaitkan dengan masalah struktural. Begitu

pula tentang solusi yang paling tepat dan kondusif mengenai situasi dan kondisi kemiskinan tersebut sampai saat ini masih dipertanyakan reliabilitasnya, selain itu tingkat kesulitan dalam mendeskripsikan secara riil tentang output program pembangunan bagi masyarakat miskin baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta termasuk peran pekerja sosial masih merupakan masalah yang dihadapi di beberapa negara berkembang.

Kemiskinan dan kelompok masyarakat miskin memang telah menjadi sesuatu yang bersifat laten, rumit, multidimensional dan bahkan universal, karena sepanjang peradaban manusia telah menjadi lingkaran yang tak berujung pangkal, bahkan telah menjadi sumber konflik antar manusia, antar kelompok, antar bangsa dan negara secara internasional. Dengan berbagai kepentingan disadari bahwa jurang peradaban yang sangat tajam antara bangsa-bangsa kaya dan miskin, adalah sumber dari ketegangan-ketegangan internasional (Myrdal,1980:9). Adam Smith (1776) pernah mengatakan bahwa “sebenarnya tidak ada masyarakat yang bisa berkembang dan merasa gembira, jika konon jauh di sana disebagian besar dunia ini banyak orang yang miskin dan menderita”(Todaro,1983:183). Demikian pula Ahluwalia (1974) menegaskan bahwa “kenyataan adanya kemiskinan itu bukanlah barang baru tetapi yang baru itu adalah kesangsian terhadap pertumbuhan ekonomi yang tidak bisa mengatasi atau mengurangi problema itu” (Todaro,1983:183). Bahkan kegeraman terhadap realita kemiskinan tersebut, Ali bin Abi Thalib dalam Nabil Subhi ath-Tahwil menyatakan :”Seandainya kemiskinan berwujud seorang manusia, niscaya aku akan membunuhnya”(Ath-Tahwil,1985:36). Demikian urgen dan aktualnya masalah kemiskinan, maka berbagai pilihan kebijakan pemerintah (Public Policy) harus tepat dalam upaya mengurangi dan menghapuskan masalah tersebut.

## 2. Strategi memecahkan masalah kemiskinan

Terlepas dari penerapan strategi yang dilaksanakan secara internal pada tiap-tiap negara, sebagai bahan rujukan untuk mengingatkan para pekerja sosial agar berbagai peran yang dilakukannya menjadi optimal bisa berkaca pada pendapat Carvalho and White(1994 :254) dalam *Indicator for Monitoring Poverty Reduction*, secara konseptual ada 2 strategi yang disarankan oleh Bank Dunia untuk mengurangi kemiskinan penduduk, yaitu : (1) menyangkut peningkatan wilayah pertumbuhan (ekonomi) yang memungkinkan dapat digunakannya secara efisien aset tenaga kerja yang melimpah pada kelompok masyarakat paling miskin; dan (2) menyangkut pengadaan akses pelayanan sosial dasar bagi kelompok miskin. Dalam hubungan itu kriteria untuk suatu intervensi seyogyanya mengacu pada pemahaman tentang: (1) adanya suatu mekanisme khusus untuk mengidentifikasi dan menemukan kelompok miskin; dan (2) membangkitkan partisipasi aktif kelompok miskin yang mestinya terlibat dalam proyek penanggulangan kemiskinan.

Kesimpang siuran memang bisa terjadi dalam implementasi perspektif tersebut, terutama bagi para perumus kebijakan dalam menganalisis dan merumuskan peluang mengatasi masalah kemiskinan penduduk, dan terkadang justru seperti mengabaikan hakekat dari kemiskinan itu sebagai refleksi ketidakberdayaan (powerless). Dalam tatanan konseptual, pernah berkembang berbagai aliran pemikiran (paradigma) untuk mengidentifikasikan sebab musabab kemiskinan penduduk. Di kalangan ilmuwan sosial terdapat 3 kelompok besar pemikiran yang pernah berkembang untuk mengidentifikasikan kemiskinan itu, yakni kelompok konservatif, kelompok liberal, dan kelompok radikal. Kelompok konservatif memandang kemiskinan masyarakat tidak bermula dari struktur sosial, tetapi berasal dari karakteristik khas

orang-orang miskin itu sendiri. Menurut pemahaman aliran pemikiran ini, ada semacam “budaya kemiskinan” sehingga suatu kelompok masyarakat tertentu tetap melarat. Kelompok liberal sebaliknya memandang manusia itu sebagai makhluk yang baik, namun sayangnya sangat dipengaruhi oleh lingkungan. Menurut asumsi kelompok pemikiran liberal ini, bila kondisi sosial ekonomi diperbaiki dengan menghilangkan diskriminasi dan memberikan peluang yang sama, maka “budaya kemiskinan” segera pula ditinggalkan. Sementara kaum radikal justru tidak peduli dengan soal budaya kemiskinan. Kelompok radikal melihat munculnya kemiskinan masyarakat adalah karena struktur sosial, ekonomi dan politik memang melestarikan kondisi kemiskinan pada sebagian penduduk. Orang menjadi miskin karena dieksploitasi oleh kelompok dominan elit penguasa atau kelas kapitalis.

Namun demikian, tiga perspektif yang hanya melihat satu konteks sebab musabab kemiskinan saja jelas memiliki kelemahan. Menurut Chambers, ada lima “ketidakberuntungan” (*disadvantages*) pada kelompok rumah tangga miskin, yakni: (1) keterbatasan pemilikan aset (*poor*); (2) kondisi fisik yang lemah (*physically weak*); (3) keterisolasian (*isolation*); kerentanan (*vulnerable*); dan (5) ketidakberdayaan (*powerless*). Dalam kaitan itulah, menurut Chambers, fenomena kemiskinan seyogyanya dilihat dalam perspektif yang lebih komprehensif; ada sebuah pendekatan yang dapat merujuk pada pemahaman tentang “kemiskinan terpadu” (*integrated poverty*).

Kesulitan dalam mengungkapkan fenomena kemiskinan sebagai realitas sosial dan upaya-upaya untuk mengentaskannya, menurut dugaan, disebabkan masih rancunya kriteria yang dapat dipergunakan untuk mengukur tingkat kemiskinan penduduk. Secara konseptual, kemiskinan (*poverty*) dirumuskan sebagai suatu kondisi hidup serba kekurangan dalam pemenuhan kebutuhan dasar manusia, yaitu kebutuhan

akan sandang-pangan-papan, kebutuhan akan hidup yang sehat, dan kebutuhan akan pendidikan dasar bagi anak-anak. Secara operasional, kriteria itu lantas dikaitkan dengan tolok ukur “garis kemiskinan”. Penduduk miskin ialah golongan masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan. Sedangkan target pembangunan biasanya dirumuskan sebagai upaya mengentaskan golongan masyarakat miskin agar mereka bisa berada di atas garis kemiskinan tersebut.

Masalahnya, keabsahan ukuran tentang garis kemiskinan itu sendiri sering jadi polemik. Kurang jelas berapa jauh sebenarnya “jarak aman” dari garis kemiskinan itu. Apa ukuran sepantasnya untuk mengidentifikasi seseorang atau sekelompok masyarakat terbilang “sangat miskin” atau “kurang miskin” atau “nyaris miskin”; dan kapan seharusnya seseorang termasuk dalam klasifikasi “tidak miskin lagi”, dan apakah status tersebut bersifat permanen atau bisa berubah kembali. Persoalan garis kemiskinan itu akan terasa lebih ruwet lagi manakala dikaitkan dengan realitas kehidupan masyarakat pedesaan yang masih kental dengan budaya tolong menolong sehingga mungkin akan mengakibatkan mereka yang sebenarnya miskin sekali tidak merasa terlalu miskin.

Terlepas dari soal keabsahan indikator yang menentukan validitas garis kemiskinan itu, persoalan yang dianggap lebih krusial ialah bagaimana cara memberdayakan (*empowering*) mereka yang terbilang miskin berapapun jauh atau dekat jaraknya dengan garis kemiskinan. Hal itu dianggap penting untuk digaribawahi karena kemiskinan sebenarnya merupakan konsep nilai tentang realitas hidup. Kemiskinan merupakan tanggung jawab dan kewajiban masyarakat at secara keseluruhan untuk mengatasinya, menanggulangi kemiskinan (dengan berbagai program atau proyek pembangunan) merupakan suatu kebijaksanaan yang sangat bermoral. Dalam hubungan itu pendekatan kelembagaan dibutuhkan.

Namun demikian, menurut Abustam, pendekatan kelembagaan itu seyogyanya lebih menekankan pada bagaimana semangat solidaritas sosial dapat ditumbuhkembangkan pada golongan masyarakat menengah ke atas agar mereka mau membantu golongan masyarakat bawah atau masyarakat miskin. Atau dengan kata lain semacam munculnya gerakan masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan penduduk. Sedangkan sebagai tolok ukur, perubahan kelembagaan yang diharapkan adalah perubahan yang dapat meningkatkan pendapatan masyarakat miskin.

### **3. Ide Pemberdayaan Ekonomi Rakyat**

Diakui ataupun tidak memberantas kemiskinan memiliki tingkat kesulitan yang cukup tinggi, karena masyarakat bergerak dinamis dan sangat progresif dan Ide pemberdayaan (*empowering*) di bidang ekonomi sampai saat ini belum mampu menjawab tantangan itu. Term “ekonomi rakyat”. Yang menjadi topik dalam diskusi-diskusi dan seminar sangatlah bervariasi dalam mengartikulasikannya, dan antara lain dipresentasikan sebagai “usaha kecil”, “sektor informal”, dan bahkan untuk usaha “koperasi”.

Mubyarto, sebagai salah satu pakar di Indonesia yang aktif mensosialisasikan gagasan perekonomian rakyat juga tidak menunjukkan definisi operasional yang tegas tentang ekonomi rakyat dan hanya menyebutkan bahwa usaha yang bersifat mandiri adalah ciri khas usaha ekonomi rakyat dalam usaha ekonomi rakyat tidak ada buruh, tidak ada majikan, tidak ada motivasi mengejar untung. Dalam konteks permasalahan yang paling sederhana, ekonomi rakyat adalah strategi “bertahan hidup” yang dikembangkan oleh penduduk/rakyat miskin, baik di kota mau un di desa). Dalam hubungan itu sebenarnya tak cukup jelas apakah usaha ekonomi keluarga yang telah mampu menggaji pekerja (seperti kebanyakan warung lintas dan warung makan di perkotaan) lintas tidak termasuk sebagai kelompok ekonomi rakyat karena

adanya ciri tidak ada buruh dan tidak ada majikan. Terlalu filosofis untuk mengidentifikasi moral ekonomi rakyat tidak ada motivasi mengejar untung karena pedagang asongan pun niscaya memiliki motivasi tersebut. Atau apakah yang dimaksud dengan pelaku ekonomi rakyat itu adalah para petani subsistem dan tradisional di pelosok yang belum terimbas dengan sistem ekonomi uang; dan atau mereka yang serupa dengan itu? Apakah ekonomi rakyat juga harus selalu merupakan kelompok usaha ekonomi lemah dan marjinal? Bagaimana dengan mereka yang melakukan kegiatan usaha industri kecil seperti pembuat batu bata dan telah menjalin hubungan bisnis dengan kalangan pengembang perumahan real estate?

Terlepas dari polemik yang mungkin muncul dari ketidakjelasan definisi operasional tentang ekonomi rakyat itu, karakter ekonomi rakyat secara relatif memang cukup mudah dikenali. Dan sudut pandang dualisme sosial ekonomi, karakter umum dari ekonomi rakyat itu terbukti rentan pada 3 hal, yaitu: (1) input yang dapat diakses, (2) output yang dihasilkan, dan (3) kompensasi yang diterima.

Dalam realitasnya, ekonomi rakyat sering berwujud sebagai suatu kegiatan usaha kecil yang marjinal. Marjinalisasi usaha ekonomi rakyat itu terutama dalam hal kemampuan mengakses sumber-sumber daya yang mestinya dapat meningkatkan nilai tambah usaha produktif tersebut. Usaha ekonomi rakyat umumnya belum terjamah oleh institusi perkreditan yang dikelola oleh sektor perbankan. Alasannya seringkali karena adanya berbagai macam hambatan struktural dan psikologis atas pembiayaan usaha kecil, misalnya, adanya persepsi inferior tentang potensi usaha kecil, khususnya di daerah pedesaan. Itulah sebabnya Te Valde, misalnya, sampai pada sebuah kesimpulan bahwa kemiskinan dapat dipandang sebagai suatu keterbatasan struktural seseorang atau masyarakat untuk meraih berbagai kemungkinan pengembangan diri.

Relasi antara marjinalitas usaha produktif pada sektor' perekonomian rakyat dengan status kemiskinan penduduk tampaknya tidak terbantahkan. Persoalannya tinggal pada pertanyaan, apakah relasi tersebut merupakan hubungan simetris atau asimetris. Menurut te Valde, kekurangan modal atau kredit hanyalah salah satu dari sejumlah penyebab kemiskinan. Tetapi, saat ini seakan-akan telah muncul sebuah simple truth bahwa penyediaan modal bagi kelompok miskin menyelesaikan persoalan kemiskinan.

Upaya memberikan "kail" dan bukan "ikan" sebagai strategi penanggulangan kemiskinan penduduk sering menjadi polemik. Pemberian "pancing" dan bukan "ikan" boleh saja diasumsikan sebagai strategi pemberdayaan kelompok miskin. Tetapi, ada pendapat bahwa bagi kelompok miskin itu juga penting untuk diajarkan bagaimana cara memancing yang baik. Bahkan dianggap sebagai masalah mendasar bahwa kelompok miskin yang ingin diberdayakan itu mestinya juga perlu dijamin agar "sungai" atau "danau" yang dipancing terjaga kelestariannya.

Terlepas dari polemik akademis yang sering hanya berputar seputar teori, para perumus kebijakan di Indonesia mempunyai konsepsi sendiri tentang perekonomian rakyat dan bagaimana strategi pemberdayaannya. Menurut Bappenas, ekonomi rakyat ialah segala kegiatan dan upaya yaitu untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) hidupnya, yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan. Berkaitan dengan definisi tersebut, Kartasmita berpendapat bahwa membangun ekonomi rakyat yaitu ekonomi sebagian terbesar' rakyat di Indonesia adalah agenda utama pembangunan nasional. Maksudnya, melalui langkah-langkah yang nyata harus diupayakan agar pertumbuhan ekonomi rakyat berlangsung lebih cepat. Strateginya berpusat pada upaya mendorong percepatan perubahan struktural yang memperkuat kedudukan dan peranan ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional. Perubahan

struktural ini meliputi proses perubahan dari ekonomi tradisional ke ekonomi modern, dari ekonomi lemah ke ekonomi tangguh, dari ekonomi subsisten ke ekonomi pasar, dan dari kedudukan ketergantungan kepada kedudukan kemandirian).

Kalangan praktisi dan pengamat ekonomi rakyat umumnya sependapat bahwa rentannya posisi ekonomi rakyat itu tidak terlepas dari keahlian dalam hal : (1) keahlian dan keterampilan usaha, (2) akses pendanaan/ modal usaha, dan (3) pemasaran atau informasi pasar. Sedangkan jiwa dan keuletan usaha (semangat kewirausahaan) justru sudah tidak diragukan lagi.

Karena itu, solusi masalah yang berkaitan dengan strategi pemberdayaan ekonomi rakyat biasanya tidak jauh dari upaya menjawab sisi lemah dari perekonomian rakyat tersebut. Misalnya, dianjurkan untuk memberikan konsultasi dan bantuan teknis dalam bidang peningkatan kualitas SDM, pengelolaan keuangan usaha, manajemen produksi, riset pasar, dan sebagainya. Solusi lainnya adalah dengan mengkondisikan terjalannya kemitraan usaha kecil dengan perusahaan besar.

Demikian suatu deskripsi yang dapat disampaikan sebagai sumbangan pada seminar internasional ini, dengan harapan dari berbagai gagasan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam pembudayaan kemahiran insaniah bagi penguatan inovasi teknologi dan kerja sosial di Malaysia. Presentasi ini tentu hanya merupakan bagian kecil saja yang sangat minim dengan pemahaman untuk menjadi bahan pemikiran bagi optimalisasi peran pekerja sosial dalam social engineering.

#### DAFTAR PUSTAKA

Didik J. Rachbini dkk, *Negara dan Kemiskinan di Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, 1995 Jakarta

- Mubyarto 1997, *Ekonomi Rakyat dan Program IDT*, Aditya Media, Yogyakarta.
- Mukhtar Sarman, *Apa Artinya Tidak Miskin Lagi?* Kompas, 17 Oktober 1996.
- Myrdal, Gunnar, 1980, *Bangsa-bangsa Kaya dan Miskin*, Terjemahan, Jakarta : Penerbit PT. Gramedia.
- Robert Chambers, *Rural Development : Putting the Last First*, (London Longman Scientific & Technical, 1983)
- Soedjatmoko 1988, *Memeta Upaya Peningkatan Kesejahteraan Rakyat*, TMII, Jakarta (Jakarta, UI Press, 1990), hal 211-215
- Soniya Carvalho and Howard White, 1994, *Indicator for Monitoring Poverty Reduction*, World bank discussion papers No. 254
- Thawil, Nabil Subhi ath, 1985. *Kemiskinan dan Keterbelakangan di Negara-Negara Muslim*, Bandung : Penerbit Mizan.
- Todaro, P. Michael, 1994. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Terjemahan, Jilid 2, Jakarta : Penerbit Erlangga.