

Dosen
Prof. Dr. Rudy C. Tarumingkeng
Prof. Dr. Ir. Zahrial Cotto
Dr. Ir. Hardjanto

Posted: January 06, 2005

@2005 MARLIATI A. HARSONO
Makalah Pribadi
Pengantar ke Falsafah Sains (PPS/702)
Institut Pertanian Bogor
Di
Bogor

KEMISKINAN PERKOTAAN: PENYEBAB DAN UPAYA PENANGGULANGANNYA

Oleh:

Marliati A. Harsono/P05600009
marliati_ahmad@yahoo.com

PENDAHULUAN

Pada hakekatnya, pembangunan di Indonesia ditujukan untuk seluruh anggota masyarakat, yang mencakup baik kemajuan lahiriah seperti pangan, sandang, perumahan, dan kemajuan batiniah seperti pendidikan, rasa aman, rasa keadilan, rasa sehat; sebagaimana halnya perbaikan hidup berkeadilan sosial (Salim, 1988). Dengan kata lain pembangunan Indonesia bertujuan untuk membebaskan seluruh anggota masyarakatnya dari kemiskinan.

Hingga saat ini, masih banyak masyarakat Indonesia yang menyandang masalah kemiskinan. BPS (2002, dalam Syaefudin, 2003) menyebutkan bahwa masih ada sekitar 30 juta penduduk Indonesia berada di bawah garis kemiskinan. Sedangkan ILO (1999, dalam Syaefudin, 2003) menyatakan bahwa pada saat krisis ekonomi di pertengahan tahun 1998, dari total 80 juta jiwa orang miskin, 39 persen diantaranya merupakan angka kemiskinan absolut di perkotaan. Upaya Orde Baru dalam menanggulangi kemiskinan hanya mampu mengangkat sebagian penduduk miskin sedikit di atas garis kemiskinan

(*near poor*), yang hanya mampu mencukupi kebutuhan fisik minimum, sedangkan hal-hal yang bersifat non fisik belum bisa terpenuhi. Gejala sosial dan ekonomi politik yang terjadi masih sangat rentan terhadap mereka, sehingga begitu hal itu terjadi, kembalilah mereka pada posisi mereka semula pada posisi kemiskinan.

Permasalahan kemiskinan di Indonesia, jelas tidak hanya menjadi "milik" pedesaan (petani, buruh tani, buruh nelayan, dsb) tetapi juga merupakan masalah perkotaan. Suparlan (1984) mengemukakan bahwa masalah kemiskinan di perkotaan merupakan masalah laten dan kompleks yang implikasi sosial dan kebudayaannya bukan hanya melibatkan dan mewujudkan berbagai masalah sosial yang ada di kota yang bersangkutan saja atau menjadi masalah orang miskin di kota tersebut, tetapi juga melibatkan masalah-masalah sosial yang ada di pedesaan.

Kemiskinan kota sebagai bagian dari kemiskinan "nasional" di Indonesia juga menjadi masalah yang cukup "akut" untuk ditangani. Sebagai warisan dan historis yang sudah berabad-abad, sejak munculnya kota itu sendiri, kaum papa perkotaan menjadi sebuah fenomena masalah sosial yang memprihatinkan, dengan tingkat penanggulangan yang lebih memprihatinkan, seolah-olah kemiskinan itu sendiri bersifat abadi, lestari dan tidak bisa dirubah lewat aksi maupun reformasi apapun.

Kota-kota di Indonesia yang sekilas kelihatan sebagai simbol kemajuan dan budaya yang lebih maju, dan seharusnya demikian, ternyata masih dipenuhi oleh problem kemiskinan dengan segala masalah sosial yang disebabkan atau berdampingan dengan masalah sosial lainnya. Pelacuran, pencurian, pemabukan, pengangguran merupakan beberapa contoh yang menimbulkan berbagai bahaya sosial dan krisis sosial yang lebih besar seperti kerusuhan, pembunuhan, perkelahian dan konflik. Kemiskinan telah menjadi bahan bakar sekaligus sumbu pemicu munculnya masalah sosial lainnya.

Berbagai program penanggulangan kemiskinan juga bersifat *top-down*, temporal (jangka pendek) dan sporadis dan sekedar

menghilangkan puncak "gunung es" kemiskinan. Rendahnya keterlibatan masyarakat miskin dalam program tersebut, karena program itu disusun dengan asumsi bahwa orang miskin tidak mampu menolong diri sendiri dan tidak memiliki potensi untuk menolong diri sendiri, menyebabkan keefektifan program ini masih kecil. Pengetahuan tentang potensi dan kemampuan/daya orang miskin dalam menolong diri sendiri masih sangat terbatas. Data-data statistik makro yang digunakan "birokrat" belum mampu mengungkap dan memahami sepenuhnya fenomena kemiskinan perkotaan. Data-data itu sulit mengungkap sumber pokok dan penyebab lain fenomena kemiskinan, sehingga penanggulangan kemiskinan kota belum efektif dan senantiasa menimbulkan bias, khususnya di level meso dan mikro.

Pemahaman tentang profil komunitas miskin dari segi internal dan eksternal, mutlak diperlukan sebagai acuan penanggulangan kemiskinan tidak hanya dalam jangka pendek, namun juga dalam jangka menengah dan panjang. Kajian dan analisis berbagai aspek dan dimensi kemiskinan dan penyebabnya diperlukan untuk mendudukkan permasalahan kemiskinan secara obyektif dan *fair*, agar semua pihak yang terlibat dalam pemecahan masalah sosial ini bisa merubah pola pikir, nilai-nilai, sikap dan perilaku ke arah lebih profesional dan efektif.

Tulisan ini tidak memusatkan dan memuaskan pada satu aspek tertentu saja/aspek permukaan dari kemiskinan perkotaan, tetapi juga berusaha menjangkau akar permasalahan yang paling ujung, dan bagaimana lingkaran keterkaitan antara berbagai faktor dan dimensi penyebabnya. Secara garis besar tulisan ini berusaha menjelaskan apa itu kemiskinan perkotaan, siapa mereka, mengapa mereka miskin, dimana mereka dan yang paling penting bagaimana saran untuk mengentaskan mereka. Hanya dengan mengetahui "sosok" dan gambaran rinci permasalahan kemiskinan secara holistik inilah, arah dan sasaran upaya penanggulangan bisa tercapai.

BATASAN KEMISKINAN

Sajogyo (1988), mengartikan kemiskinan tidak sebatas hanya dicerminkan oleh rendahnya tingkat pendapatan dan pengeluaran. Sajogyo memandang kemiskinan secara lebih kompleks dan mendalam dengan ukuran delapan jalur pemerataan yaitu rendahnya peluang berusaha dan bekerja, tingkat pemenuhan pangan, sandang dan perumahan, tingkat pendidikan dan kesehatan, kesenjangan desa dan kota, peran serta masyarakat, pemerataan, kesamaan dan kepastian hukum dan pola keterkaitan dari beberapa jalur tersebut.

Menurut Bappenas (2002), kemiskinan adalah suatu situasi dan kondisi yang dialami seseorang atau sekelompok orang yang tidak mampu menyelenggarakan hidupnya sampai suatu taraf yang dianggap manusiawi. Bank Dunia (1990) mendefinisikan kemiskinan adalah tidak tercapainya kehidupan yang layak dengan penghasilan US\$ 1 per hari. Selanjutnya Bank Dunia menyebutkan dimensi kemiskinan adalah politik, sosial dan budaya, dan psikologi, ekonomi dan akses terhadap aset. Dimensi tersebut saling terkait dan saling mengunci/membatasi. Kemiskinan adalah ketidakberdayaan, terpinggirkan dan tidak memiliki rasa bebas.

Biro Pusat Statistik (2002, dalam Syaefudin, 2003) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang hanya dapat memenuhi kebutuhan makannya kurang dari 2.100 kalori per kapita per hari. Menurut BKKBN (dalam Saefudin, 2003) kemiskinan adalah keluarga miskin prasejahtera yang tidak dapat melaksanakan ibadah menurut agamanya, tidak mampu makan 2 kali sehari, tidak memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja dan bepergian, bagian terluas rumah berlantai tanah dan tidak mampu membawa anggota keluarga ke sarana kesehatan. Pengertian ini didefinisikan lebih lanjut menjadi keluarga miskin, yakni: (1) Paling tidak sekali seminggu keluarga makan daging ikan/telur, (2) Setahun sekali seluruh anggota keluarga paling kurang satu stel pakaian baru, (3) Luas lantai rumah paling kurang 8 m² untuk tiap penghuni. Keluarga miskin sekali adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator

yang meliputi: (1) Pada umumnya seluruh anggota keluarga makan 2 kali sehari atau lebih, (2) Anggota keluarga memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian.

Pada umumnya kemiskinan didefinisikan sebagai pendapatan minimum yang dibutuhkan untuk memperoleh masukan kalori dasar. Salah satu pendekatan yang paling baik dan mengimplementasikan matriks keseluruhan dari kemiskinan adalah konsep kebutuhan dasar dari Philipina (ADB, 1999, dalam Syaefudin, 2003), yang mendefinisikan dalam 3 tingkat hierarki kebutuhan yaitu: (1) *Survival*: makan/gizi, kesehatan, air bersih/sanitasi, pakaian (2) *Security*: rumah, damai, pendapatan, pekerjaan dan (3) *Enabling*: pendidikan dasar, perawatan keluarga, psikososial.

Menurut Suparlan (1984), kemiskinan didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah; yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah ini secara langsung nampak pengaruhnya terhadap tingkat kesehatan, kehidupan moral dan rasa harga diri mereka yang tergolong sebagai orang miskin.

Secara konseptual, Sinaga dan White (1980, dalam Sinaga dan White, 1988) membagi kemiskinan ke dalam dua aspek (yang menunjuk pada sumber penyebab): kemiskinan alamiah dan buatan (struktural). Kemiskinan alamiah adalah kemiskinan yang timbul akibat sumber-sumber daya yang langka jumlahnya dan tingkat teknologi yang dimiliki masyarakat penderita kemiskinan masih sangat langka. Sedangkan kemiskinan struktural lebih diakibatkan oleh perubahan-perubahan ekonomi, teknologi dan pembangunan itu sendiri; kemiskinan itu terjadi karena kelembagaan-kelembagaan yang ada membuat anggota atau kelompok masyarakat tidak menguasai sarana-sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata. Soemardjan (1980, dalam Sayogyo, 1988), menyebutkan kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat, karena struktur sosial masyarakat itu tidak

dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang tersedia bagi mereka.

Friedman (1979) mengemukakan bahwa kemiskinan adalah ketidak samaan untuk mengakumulasikan basis kekuatan sosial meliputi: (tidak terbatas pada) modal yang produktif atau aset misalnya tanah, perumahan, peralatan dan lain-lain; tetapi juga mencakup *network* atau jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang dan lain-lain; sumber keuangan (pendapatan dan kredit) yang memadai; organisasi sosial politik yang digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (koperasi, usaha kelompok); ketrampilan dan pengetahuan yang memadai dan informasi yang berguna untuk memajukan kehidupan manusia.

Ala (1981), mengartikan kemiskinan dari segi material dan non material sebagai, "tidak ada atau kurang (relatif sedikit) nilai-nilai yang ada dalam masyarakat yang berhasil diakomodasikan oleh aktor (aktor-aktor) yang sedikit banyak bersifat "sah". Melalui definisi ini, ada beberapa hal penting yang dapat dijelask

(1) Nilai-nilai (Values)

Nilai-nilai dimaksudkan sebagai sesuatu yang dihargai tinggi oleh masyarakat. Nilai dalam masyarakat menurut Harold Laswell terdiri dari: *power* (kekuasaan), *enlightenment* (pendidikan/pengetahuan), *wealth* (harta benda/kekayaan), *wellbeing* (keadaan kesehatan), *skill* (ketrampilan), *affection* (kasih sayang), *rectitude* (keadilan), *deference* (penghargaan/penghormatan). Karl Deutsch menambah dua nilai lagi yaitu: *security* (keamanan) dan *liberty* (kebebasan).

(2) Kemiskinan itu Multidimensional

Oleh karena banyaknya nilai yang ada dalam masyarakat, maka kemiskinan pun banyak dimensinya. Dari pengertian kemiskinan di atas diketahui ada sepuluh macam nilai yang ada dalam masyarakat, sehingga dengan demikian ada sepuluh macam dimensi atau aspek kemiskinan, yaitu miskin dalam hal kekuasaan, harta benda (kekayaan), kesehatan, pendidikan (pengetahuan), ketrampilan/keahlian, cinta kasih, keadilan, penghormatan (penghargaan), keamanan dan kebebasan.

(3) Adanya Hubungan Diantara Aspek-aspek Kemiskinan

Kesepuluh aspek-aspek kemiskinan itu saling berhubungan satu sama lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Ini berarti, kemajuan atau kemunduran pada salah satu aspek kemiskinan dapat mempengaruhi kemajuan atau kemunduran aspek-aspek lainnya. Hubungan aspek-aspek kemiskinan ini oleh Lukas Hendratta (dalam Marliati, 1993) disebut dengan istilah "spiral kemiskinan" (*poverty spiral*). Sifat antara hubungan diantara aspek-aspek ini adalah bahwa satu aspek dapat mempengaruhi aspek lainnya, baik dalam arti pengaruh positif maupun pengaruh negatif.

(4) Aktor atau Aktor-aktor Kemiskinan

Aktor-aktor kemiskinan adalah para pelaku yang hanya sedikit atau tidak mampu mengakumulasi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Aktor bisa berupa individu, masyarakat, kelompok, organ.

FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB KEMISKINAN

Menurut Ala (1981), penyebab kemiskinan dibedakan atas faktor internal (endogen) dan faktor eksternal (eksogen).

Faktor Internal

Menurut Ala (1981), faktor internal adalah aktor (individu) itu sendirilah yang menyebabkan kemiskinan bagi dirinya sendiri.

Menurut Alkostar (dalam Mahasin,1991), faktor internal yang menyebabkan kemiskinan adalah: sifat malas (tidak mau bekerja), lemah mental, cacat fisik dan cacat psiki (kejiwaan). Menurut Friedman (1979), secara internal masyarakat miskin adalah karena malas mengakumulasi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Pada Tabel 1 dijelaskan beberapa faktor penyebab kemiskinan secara internal.

Tabel 1. Faktor Internal Penyebab Kemiskinan Perkotaan

Item Internal	Penjelasan
Keterbatasan Karakter	<p>Kurang etos kerja: malas, fatalistik, takut menghadapi masa depan, kurang daya juang</p> <p>Kurang kepedulian terhadap norma-norma susila: suburnya perilaku menyimpang (pelacuran, perceraian, kumpul kebo, minuman keras dan obat terlarang, pencurian, anak-anak terlantar, pengemis, pengamen, pencopet, keterasingan, kekerasan, ketidaksantunan, penodongan)</p>
Keterbatasan Pendidikan/ Pengetahuan	<p>-Tidak memiliki/tidak terjangkau biaya untuk menempuh</p> <p>-Tidak memikirkan pendidikan anak-anaknya</p> <p>-Sebagian masih buta huruf</p> <p>-Tidak mampu membiayai pendidikan anak-anaknya</p> <p><i>Learning process</i> sangat terbatas untuk merubah perilakunya karena perilaku yang lebih produktif, lebih normatif bersumber dari <i>learning process</i>, berada dalam lingkungan dimana <i>learning process</i> tidak kondusif</p>
Keterbatasan Harta Benda/Ekonomi	<p>Tidak memiliki/minim aset, kurangnya lapangan kerja, ekonomi informal (jalanan, tidka diakui, tanpa fasilitas apa-apa), buruh kasar-upah rendah, tidak punya modal untuk memulai usaha, jaringan kredit yang tidak mudah, tidak mampu mengisi sektor kerja yang lebih formal, <i>exchange properties</i> yang</p>

	rendah, pekerjaan, tidak tetap, pengangguran, kerja berbau kriminal
Keterbatasan Kesehatan	Pangan yang tidak memenuhi kebutuhan fisik (bahkan sering kelaparan); Rumah yang tidak layak (multiguna, tempat kerja, untuk tempat jualan, menumpuk dan memilah-milah barang bekas, kerajinan dan berbagai kegiatan ekonomi sektor informal lainnya; lingkungan perumahan yang tidak sehat (kumuh), MCK yang tidak layak/pinggir kali, listrik yang terbatas, air bersih terbatas; lemahnya ketahanan fisik karena rendahnya konsumsi pangan baik kuantitas maupun kualitas sehingga konsumsi gizi mereka sangat rendah yang berakibat pada rendahnya produktivitas mereka; bila sakit tak mampu berobat, bahkan anak sering sakit karena mengkonsumsi air yang tidak bersih
Keterbatasan Ketrampilan	Rendahnya <i>learning process</i> karena tidak memiliki biaya untuk mengikuti sekolah, kursus, atau pelatihan yang menambah ketrampilan mereka
Keterbatasan Kasih Sayang	Kurangnya masyarakat terhadap keberadaannya akibat budaya materialistik
Keterbatasan Keadilan	Menjadi korban ketidakadilan oleh dirinya sendiri, oleh orang kelompoknya, kelompok kaya, maupun oleh pemerintah. Karena sifatnya yang menjadi masalah/beban dan tidak produktif maka tidak memiliki daya tarik. Daya tarik oleh perusahaan dengan gaji rendah.
Keterbatasan Penghargaan	Tersingkirkan dari institusi masyarakat atau bahkan pemerintah. Hanya sering dipolitisasi tapi jarang direalisasi perbaikan nasibnya
Keterbatasan Kekuasaan	-Suaranya jarang didengar baik secara kelompok apalagi secara individu; -Tidak cukup kekuatan tawar menawar/tidak berdaya untuk memperjuangkan nasibnya/tidak memiliki akses ke proses pengambilan keputusan yang menyangkut hidup mereka. -jarang menang dalam bernegosiasi ekonomi
Keterbatasan Keamanan	Keterbatasan keamanan Lokasi usaha ditinggalkan Tibum; tinggal di tanah negara; lingkungan masalah-masalah sosial lain
Keterbatasan Kebebasan	Terhimpit persoalan hidup sehari-hari untuk mencari makan, terhimpit hutang, tempat tinggal di tanah negara, lingkungan kumuh yang tidak sehat

Faktor Eksternal

Menurut Ala (1981), kemiskinan yang disebabkan faktor eksternal (eksogen) adalah terjadinya kemiskinan disebabkan oleh-oleh factor-

faktor yang berada di luar diri si aktor tersebut. Faktor eksternal terdiri dari: Faktor Alamiah dan Faktor Buatan (struktural).

Faktor Alamiah

Ada beberapa faktor alamiah yang menyebabkan kemiskinan, antara lain: keadaan alam yang miskin, bencana alam, keadaan iklim yang kurang menguntungkan. Kemiskinan alamiah dapat juga ditandai dengan semakin menurunnya kemampuan kerja anggota keluarga karena usia bertambah dan sakit keras untuk waktu yang cukup lama.

Faktor Buatan(Struktural)

Faktor buatan yaitu terjadinya masyarakat miskin karena tidak mempunyai kemampuan untuk beradaptasi secara cepat (dalam arti yang menguntungkan) terhadap perubahan-perubahan teknologi maupun ekonomi, mengakibatkan kesempatan kerja yang dimiliki mereka semakin tertutup. Mereka tidak mendapatkan hasil yang proporsional dari keuntungan-keuntungan akibat dari perubahan-perubahan itu.

Menurut Frans Seda (Ala, 1981), kemiskinan buatan (struktural) itu adalah buatan manusia, dari manusia dan terhadap manusia pula. Kemiskinan yang timbul oleh dan dari struktur-struktur (buatan manusia), dapat mencakup baik struktur ekonomi, politik, social dan kultur. Struktur-struktur ini terdapat pada lingkup nasional maupun internasional. Hal ini senada dengan pendapat Soedjatmoko (1980, dalam Prisma, 1989), "Pola ketergantungan, pola kelemahan dan eksploitasi golongan miskin berkaitan juga dengan pola organisasi institusional pada tingkat nasional dan internasional".

Menurut Alkostar (Mahasin, 1991), faktor eksternal penyebab terjadinya gelandangan (kaum miskin) adalah:

- (1) Faktor ekonomi: kurangnya lapangan kerja; rendahnya pendapatan per kapita dan tidak tercukupinya kebutuhan hidup.
- (2) Faktor Geografi: daerah asal yang minus dan tandus sehingga tidak memungkinkan pengolahan tanahnya.

- (3) Faktor Sosial: arus urbanisasi yang semakin meningkat dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam usaha kesejahteraan sosialnya.
- (4) Faktor Pendidikan: relatif rendahnya tingkat pendidikan baik formal maupun informal.
- (5) Faktor Kultural: pasrah kepada nasib dan adat istiadat yang merupakan rintangan dan hambatan mental.
- (6) Faktor lingkungan keluarga dan sosialisasi.
- (7) Faktir kurangnya dasar-dasar ajaran agama sehingga menyebabkan tipisnya iman, membuat mereka tidak mau berusaha.

Pada Tabel 2 dijelaskan lebih rinci factor eksternal penyebab kemiskinan.

Tabel 2. Faktor Eksternal Penyebab Kemiskinan

Item	Penjelasan
<ul style="list-style-type: none"> - Strategi pertumbuhan ekonomi, pemihakan terhadap sektor swasta besar, pengabaian sektor UKM/Usaha Kecil Menengah dan sektor informal - Penyelenggaraan fungsi birokrasi, rendahnya pelayanan publik 	<ul style="list-style-type: none"> - Sektor swasta besar diharapkan mampu menyerap tenaga kerja, membayar pajak dan membayar upeti kepada keluarga penguasa - Perilaku KKN dan monopoli, sentralistik patrimonial, hidup mewah dan bisnis monopoli, birokrasi diperalat untuk kepentingan kelompok kecil penguasa dan pengusaha - Strategi pembangunan yang tidak merata, tidak memperhitungkan aspek pemadatan penduduk, asal-asalan yang penting bisa memberikan uang pelicin ijin industri atau usaha lainnya
<ul style="list-style-type: none"> - Tenaga kerja yang diperlukan harus memiliki kualifikasi tertentu, sehingga kaum papa yang biasanya tidak memiliki ketrampilan tidak bisa memenuhi - Kurangnya kemitraan dengan usaha kecil, menengah dan sektor informal kurangnya rekognisi terhadap kaum miskin yang menghambat kesetiakawanan sosial 	<ul style="list-style-type: none"> - Bidang kerja (industri dan jasa) yang diperlukan biasanya jauh berbeda dengan asal kaum urban (mayoritas petani atau buruh tani) - Kemitraan dengan kaum papa berarti tidak efisien, tidak trampil dan tidak menguntungkan secara bisnis - Sikap kaum kaya yang eksklusif, dan merasa tergantung pada kaum papa, karena jumlahnya yang banyak dan bisa " dihargai" dengan murah

UPAYA PENANGGULANGAN MASALAH KEMISKINAN

Perspektif Internal

Upaya penanggulangan kemiskinan secara internal/endogen pada hakekatnya merupakan upaya pengembangan nilai-nilai normatif yang selama ini melekat pada kaum miskin sendiri yang karena sesuatu hal tidak bisa teraktualisasikan dengan efektif. Oleh karena itu proses pembelajaran terencana dan disengaja perlu difasilitasi berdasarkan potensi yang mereka miliki pembelajaran ini bisa dalam bentuk formal, informal dan non formal. Materi pembelajaran adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan penyebab internal kemiskinan mereka secara terfokus, kasus demi kasus dan dikerjakan dengan sistematis sampai tuntas.

Survei penilaian kebutuhan belajar kaum papa perkotaan perlu dilakukan agar semua jenis pembelajaran yang akan diselenggarakan terfokus dan efektif. Sebagai contoh penyandang kemiskinan karena alasan ekonomi tidak bisa disamakan jenis pembelajarannya dengan kemiskinan disebabkan oleh kurangnya karakter positif yang menunjang perubahan. Sebuah program Penyuluhan Pengentasan Kemiskinan perlu dirancang dengan melibatkan dan mengedepankan peran serta masyarakat sasaran sejak dari tahap persiapan, perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Pada Tabel 3 diuraikan pemikiran upaya penanggulangan kemiskinan secara internal.

Tabel 3. Uraian Nilai-nilai Kini, Tema Pembelajaran dan Perilaku Yang Diharapkan dalam Pengentasan Kemiskinan Secara Internal

No	Kondisi Sekarang	Tema Pembelajaran	Perilaku yang Diharapkan
1.	Keterbatasan karakter	Penyadaran bagaimana karakter yang positif adalah suatu modal hidup paling berharga yang bias mengangkat derajat mutu sumberdaya manusia secara pribadi maupun kelompok.	Karakter yang positif dan produktif, seperti: kepercayaan diri, keberanian untuk menghadapi tantangan hidup, aktif mencari peluang perbaikan sesuai dengan kemampuan

			(dinamis)
2.	Keterbatasan Pendidikan/ Pengetahuan	Bagaimana teknik-teknik memperoleh/mengakses informasi yang bernilai positif dengan biaya seminimal mungkin lewat media massa seperti koran, majalah, buku, dll	Agar kaum miskin tidak terisolasi dan menjadi subyek yang aktif dalam mngakses informasi yang membangun terkait dengan kebutuhan hidupnya, sehingga perilakunya bias lebih terkontrol dan produktif
3.	Keterbatasan Ekonomi	Bagaimana bisa mengembangkan keterjaminan ekonomi minimal dari segi individu maupun keluarga, membangun networking dan kerjasama modal dengan rekan-rekan dan saluran bisnis	Agar kaum papa bisa menganalisa dan mengelola ekonomi dirinya secara lebih baik misalnya: sistem menabung, sistem pengeluaran uang, bagaimana menyusun prioritas kebutuhan berdasarkan tingkat kepentingannya untuk <i>survive</i>
4.	Keterbatasan Kesehatan	Bagaimana mengelola kesehatan dalam keadaan sarana yang minimum	Kaum papa memiliki perilaku hidup sehat dalam mengelola kesehatan seperti sistem pembuangan sampah, system MCK, sistem pangan dan pengolahan masakan semurah mungkin tapi dari segi gizi terpenuhi
5.	Keterbatasan Ketrampilan	Bagimana meltihkan ketrampilan-ketrampilan tertentu yang layak jual	Agar kaum papa semakin memiliki ketrampilan dasar untuk membuat produk dan memasarkan, sehingga pendapatannya bisa bertambah
6.	Keterbatasan Kasih Sayang	Bagaimana perilaku hidup individu, keluarga dan lingkungan bias simpatik	Terbentuknya perilaku tolong menolong antar sesama warga dalam berbagai hal, misalnya dalam bidang ekonomi, kontrol social terhadap pencegahan perilaku menyimpang dll
7..	Keterbatasan Keadilan	Bagaimana mengupayakan keadilan atas dirinya dengan cara yang positif dan efektif	Terbentuknya perilaku tahan banting, sabar dan berjuang mencari solusi atas apa saja yang menyakitkan yang

			menimpa dirinya menyangkut nilai keadilan
8.	Keterbatasan Rasa Hormat/ Penghargaan	Bagaimana rasa empati kepada siapapun termasuk kepada orang yang tidak memberikan empati kepadanya	Sikap percaya diri, tegar dan berusaha mandiri dalam meraih kemajuan
9.	Keterbatasan Kekuasaan	Bagaimana agar kaum papa memiliki akses dan jaringan yang lebih luas baik dalam hal proses pengambilan keputusan politik yang menyangkut dirinya atau hal-hal yang bias mengangkat posisi tawar menawar	Terbentuknya perilaku demokratis, yang berani menyuarakan aspirasinya secara jujur dan tanpa rasa takut, melakukan kontrol atas situasi sekelilingnya maupun dunia luar yang berhubungan dengan kehidupan diri dan kelompoknya
10.	Keterbatasan Keamanan	Bagaimana mengembangkan system keterjaminan social dalam rangka mengatasi tantangan hidup yang kadang-kadang sulit diduga	Terbentuknya perilaku kelompok dan kebersamaan, tolong menolong dalam menghadapi masalah-masalah individu maupun kelompok
11.	Keterbatasan Kebebasan	Bagaimana cara melepaskan dari kungkungan yang melingkupi kehidupannya, baik segi ekonomis, maupun non ekonomis	Terbentuknya perilaku dinamis yang menganggap tantangan bukan sebagai hambatan tetapi sebagai sesuatu hal yang harus diselesaikan secara tepat

Nilai-nilai harapan tersebut perlu dijadikan sebagai topik proses pembelajaran secara partisipatif. Pemilihan model pembelajaran dan syarat-syarat teknis pembelajaran lainnya disesuaikan dengan situasi yang ada namun dengan tidak mengurangi esensi tujuan pembelajarannya.

Perspektif Eksternal

Peran pemerintah sebagai factor eksternal dalam pembangunan kemiskinan mengkadi semakin jelas apabila kita melihat dan membandingkan kinerja pemerintah dari masa ke masa.

Landasan Hukum Penanggulangan Kemiskinan

Dasar hukum utama penanggulangan kemiskinan adalah UUD 1945. Menurut pasal 34 UUD 1945 (amandemen keempat yang disahkan tanggal 10 Agustus 1945, dalam Syaefudin, 2003) yang terdiri dari 4 ayat dicantumkan secara jelas landasan program kemiskinan, sebagaimana berikut:

- o Ayat 1. Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara
- o Ayat 2. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan
- o Ayat 3. Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak
- o Ayat 4. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Kemudian dalam pasal 28 H UUD 1945 (perubahan kedua yang disahkan pada tanggal 10 Agustus 1945, dalam Syaefudin, 2003) berbunyi: Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Pada tingkat yang lebih implementatif, dalam UU No. 5 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Syaefudin, 2003), disebutkan empat strategi penanggulangan kemiskinan, yaitu:

- 1) Penciptaan kesempatan (*create opportunity*) melalui pemulihan ekonomi makro, pembangunan yang baik, dan peningkatan pelayanan umum
- 2) Pemberdayaan masyarakat (*people empowerment*) dengan meningkatkan akses terhadap sumberdaya ekonomi dan politik.
- 3) Peningkatan kemampuan (*increasing capacity*) melalui pendidikan dan perumahan.
- 4) Perlindungan social (*social protection*) untuk mereka yang memiliki cacat fisik, fakir miskin, kelompok masyarakat yang terisolir, serta terkena pemutusan hubungan kerja (PHK) dan korban konflik social.

Poin nomor 4 menunjukkan perlunya kebijaksanaan segmentatif terhadap golongan paling bawah/miskin, karena mereka belum mampu mengakses poin 1, 2 dan 3 secara langsung. Pembentukan KPK (Komisi Penanggulangan Kemiskinan didasarkan pada Keputusan Presiden RI Nomor 124 tahun 2001 jo. Nomor 8 tahun 2002, menargetkan penurunan kemiskinan dari 19 persen di tahun 2004.

Pada tataran yang lebih jelas, pemerintah terus menerus mengembangkan Sistem Jaringan Sosial Nasional (SJSN) suatu program yang bertujuan memberikan perlindungan kesejahteraan sosial agar setiap penduduk dapat memenuhi kebutuhan hidupnya (Musiyam, 2000). Jaminan sosial oleh negara terhadap seluruh penduduknya merupakan hak asasi manusia. Kelompok masyarakat paling tak beruntung ini merupakan salah satu komponen yang dicakup di dalamnya.

Secara universal dijamin dalam Pasal 22 dan 25 Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB tahun 1958. Di Indonesia, hal ini termaktub dalam Pasal 27 ayat 2 UUD 1945, dimana "tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Dan lebih jauh adalah UU No. 6 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kesejahteraan Sosial.

Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

Mencermati sumber penyebab kemiskinan yang telah diuraikan maka upaya penanggulangan kemiskinan harus difasilitasi pada pemerintah. Sumber kemiskinan struktural selama ini telah nyata berasal dari kinerja pengelolaan pemerintah. Nilai-nilai normatif pemerintah yang baik yang diperlukan dalam penanggulangan kemiskinan adalah:

1. Mengikutsertakan semua pihak dalam setiap program.
2. Transparan dan bertanggung jawab.
3. Efektif dan adil.
4. menjamin adanya supremasi hukum.
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.
6. Cepat tanggap.

Satu-satunya jalan yang harus ditempuh pemerintah adalah mengaktualisasi nilai-nilai tersebut dalam penanggulangan kemiskinan,

mengingat seluruh upaya pemberantasan kemiskinan telah diantisipasi oleh negara dalam bentuk Undang-Undang dan peraturan terkait lainnya. Arus reformasi yang tidak dapat dibendung oleh siapapun, telah datang bagaikan air bah, dimana mekanisme kontrol masyarakat telah berpesar besar dan semakin besar dalam mengontrol kinerja tersebut.

KESIMPULAN

Hal-hal yang dapat disimpulkan dari tulisan ini adalah:

- (1) Masalah kemiskinan perkotaan merupakan bagian dari kemiskinan bangsa, bersumber dari dalam kaum papa sendiri, dan terutama dampak pembangunan topdown yang belum memihak sepenuhnya kepada rakyat banyak.
- (2) Sumberdaya yang dialokasikan untuk mengentaskan kemiskinan perkotaan selama ini masih terlihat belum signifikan disertai komitmen yang tidak sungguh-sungguh (*lipservice*).
- (3) Peningkatan *good governance* merupakan kunci penanggulangan kemiskinan perkotaan.
- (4) *Learning process* bagi kaum papa perkotaan dan bagi pemerintah yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan, memang merupakan hal berat yang harus dijalankan, namun demikian hal itu tidak terasa berat jika kita sebagai bangsa segera bertekad meninggalkan kemiskinan yang telah berubah menjadi kehinaan seperti sekarang ini.

SARAN

Saran yang dapat dikemukakan dalam tulisan ini adalah:

- (1) Jejaring kerja penanggulangan kemiskinan perlu diperluas tidak hanya menekankan pemerintah pusat dan daerah, namun juga harus memposisikan lembaga-lembaga universitas, LSM, swasta, masyarakat internasional, masyarakat sasaran dan keseluruhan stakeholder. Jejaring ini disarankan tidak bekerja dengan sistem komando yang bernuansa keproyekan, namun harus lebih pada inisiatif proaktif yang lebih dilatarbelakangi kuatnya komitmen.
- (2) Para pihak yang berkompeten melakukan *benchmarking* dan mengambil *lesson learned* dari upaya-upaya penanggulangan sebelumnya.

- (3) *Direct strategy* yang bersifat jangka pendek yang bersifat pelayanan dan *Indirect strategy* berupa pembelajaran yang bersifat pemandirian harus ditempuh
- (4) Analisis *Cost Benefit* perlu dilakukan. Sebagai contoh, jika suatu program memiliki keefektifan rata-rata 20 persen, maka diperlukan 5 program. Jika suatu program efektif di sasaran hanya 5 %, maka harus ada 20 program. Hal ini juga sekaligus mencerminkan kualitas sumberdaya manusia. Masyarakat selalu menilai apakah suatu program berhasil atau gagal disebabkan oleh kurang profesionalnya pelaksana atau kurang "benar"nya mental pelaksana.

DAFTAR PUSTAKA

- Ala, Andre B. 1981. Strategi Anti Kemiskinan Lima Tahap. Analisa Tahun X, No. 9, September 1981.
- Alkostar, Artidjo. 1979. Potret Kehidupan Gelandangan Kasus Kota Ujung Pandang dan Yogyakarta, dalam Mahasin, Aswab. 1991. Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial. LP3ES. Jakarta.
- Bank Dunia. 1990. Indonesia: Poverty Assessment and Strategy Report. Report, No. 8034-IND, Country Department III East Asia and Pacific Region. Washington.
- Bappenas. 2002. Direktori Kegiatan Pengentasan Kemiskinan Periode 1996-2001, hal 3-8. Jakarta.
- Friedman, J. 1979. Urban Poverty in America Latin, Some Theoretical Considerations, dalam Dorodjatun Kuntjoro Jakti (ed). 1986. Kemiskinan di Indonesia. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Indonesian Legal Center Publishing. 2004. Undang-Undang RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Jakarta.
- Mahasin, Aswab. 1991. Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial. LP3ES. Jakarta.
- Marliati. 1993. Perkampungan Kumuh Dan Kemiskinan. Studi Kasus di Pinggir Sungai Cipakancilan RT 03/Rw 06 Kelurahan Cibogor, Kecamatan Kota Bogor Tengah. Kodya Bogor. Bogor.
- Musiyam, Muhammad dan Wajdi, M. Farid.
- Prisma. 1989. "Pekerja Pabrik di Tangerang Menggapai Harapan Baru". Laporan Khusus, 5 (19), hal 61 – 75.
- Sajogyo. 1988. Masalah Kemiskinan di Indonesia. Antara Teori dan Praktek. Mimbar Sosek Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian. Jurusan Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian IPB. Bogor.
- Suparlan, Parsudi (ed). 1984. Kemiskinan di Perkotaan Untuk Antropologi. Yayasan Obor Indonesia-Sinar Harapan. Jakarta.
- Syaefudin, dkk. 2003. Menuju Masyarakat Mandiri. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.