
Daftar Isi

Tinjauan Teoritik tentang Semiotik

Ni Wayan Sartini

1-10

Prosedur Analisis Stratifikasi Sosial dalam Perspektif Sosiologi

Doddy Sumbodo Singgih

11-21

Masalah Birokrasi sebagai Pelayan Publik

Gatot Pramuka

22-30

Transportasi Publik dan Aksesibilitas Masyarakat Perkotaan

Siti Aminah

31-45

Aksesibilitas Penyandang Cacat di Jawa Timur

I.B. Wirawan

46-56

Komitmen dan Konsistensi Pemerintah dalam Mengatasi Masalah Kemiskinan: Analisis Kasus di Jawa Timur

Karnaji

57-68

Memahami Dunia Politik melalui Karya Sastra:

Tinjauan Reseptif terhadap Hikayat Kalilah dan Dimmah

Mochtar Lutfi

69-74

Komitmen dan Konsistensi Pemerintah dalam Mengatasi Masalah Kemiskinan: Analisis Kasus di Jawa Timur

Karnaji
Jurusan Sosiologi FISIP, Universitas Airlangga

Abstract

To overcome poverty to its root problems not only needs government's openness and sensitivity, but also requires the government to determine focus and accuracy of its poverty eradication program in the field. The programs are assigned toward increasing productivity and improving bargaining position to various forms of exploitation and super-ordination. In order to be successful, the prerequisites are real economic facilities and social opportunities which side with the poor.

Key words: *poverty, eradication program.*

“Separuh Penduduk Masih Rentan Menjadi Miskin,” demikian judul *headline* harian harian Kompas tanggal 8 Desember 2005. Berita ini memuat informasi yang dilansir Bank Dunia yang memperhitungkan bahwa sebanyak 108,78 juta orang atau 49 % dari total penduduk Indonesia berada dalam kondisi miskin dan rentan menjadi miskin. Menurut Bank Dunia kalangan ini hidup dengan kurang dari 2 dollar AS atau Rp 19.000 per hari. Sementara Pemerintah Indonesia melalui Badan Pusat Statistik (BPS) Agustus 2006 lalu mengumumkan angka kemiskinan di Indonesia sebesar 17,75 %, dengan garis kemiskinan ditetapkan pada tingkat penghasilan sebesar 1,55 dollar AS. Tetapi bergeser sedikit di atas garis kemiskinan, analisis Bank Dunia menunjukkan, 49 % atau lebih dari 100 juta penduduk Indonesia hidup

dengan penghasilan kurang dari 2 dollar AS per hari.

Di Jawa Timur, kendati penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu program prioritas, tetapi selama 5 tahun di bawah era kepemimpinan Imam Utomo ternyata angka kemiskinan justru meningkat. Dari hasil pembacaan nota pertanggungjawaban akhir masa jabatan Gubernur di hadapan Rapat Paripurna DPRD Jatim, terungkap bahwa jumlah penduduk miskin di Jawa Timur ternyata justru meningkat menjadi 20,34 % (7,1 juta jiwa). Padahal, tatkala Imam Utomo mulai memimpin Jawa Timur, persentase angka kemiskinan tercatat hanya 19,53 % atau sekitar 6,8 juta jiwa.

Sementara tahun 2005 menurut data Analisis Indikator Makro Jawa Timur, menunjukkan angka sebesar 8.390.996

jiwa. Menurut BPS, kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk memenuhi standar tertentu dari kebutuhan dasar, baik makanan maupun bukan makanan. Standar ini disebut garis kemiskinan, yakni nilai pengeluaran konsumsi kebutuhan dasar makanan setara 2.100 kalori energi per kapita per hari, ditambah nilai pengeluaran untuk kebutuhan dasar bukan makanan yang paling pokok. Kekeliruan di masa lalu yang acapkali terjadi adalah kemiskinan didefinisikan semata hanya sebagai fenomena ekonomi, dalam arti rendahnya penghasilan atau tidak dimilikinya mata-pencarian yang cukup mapan untuk tempat bergantung hidup. Definisi seperti ini, untuk sebagian mungkin benar, tetapi diakui atau tidak kurang mencerminkan kondisi riil yang sebenarnya dihadapi keluarga miskin. Kemiskinan sesungguhnya bukan semata-mata kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok atau standar hidup layak, namun lebih dari itu esensi kemiskinan adalah menyangkut kemungkinan atau probabilitas orang atau keluarga miskin itu untuk melangsungkan dan mengembangkan usaha serta taraf kehidupannya.

Dalam Buku Pedoman Komite Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2003 disebutkan, bahwa yang dimaksud masyarakat miskin umumnya ditandai ketidakberdayaan atau ketidakmampuan dalam beberapa hal, yaitu: (1) ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan, (2) ketidakberdayaan melakukan kegiatan usaha produktif, (3) ketidakberdayaan menjangkau akses sumber daya sosial dan ekonomi, (4) ketidakmampuan menentukan nasibnya sendiri serta senantiasa mendapat perlakuan diskriminatif, mempunyai

perasaan ketakutan dan kecurigaan serta sikap apatif dan fatalistik, (5) ketidakmampuan membebaskan diri dari mental dan budaya miskin serta senantiasa merasa mempunyai martabat dan harga diri yang rendah. Ketidakberdayaan dan ketidakmampuan tersebut menumbuhkan perilaku miskin yang bermuara pada hilangnya kemerdekaan berusaha dan menikmati kesejahteraan secara bermartabat.

Definisi dan pengertian kemiskinan yang lebih lengkap, dalam arti sesuai dengan kenyataan dan secara konseptual jelas, dikemukakan oleh Robert Chambers (1987). Menurut Chambers, inti dari masalah kemiskinan terletak pada apa yang disebut *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan. Secara rinci, *deprivation trap* terdiri dari lima unsur, yaitu: kemiskinan itu sendiri, kelemahan fisik, keterasingan atau kadar isolasi, kerentanan, dan ketidakberdayaan. Kelima unsur ini seringkali saling berkait satu dengan yang lain sehingga merupakan perangkap kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan peluang hidup orang atau keluarga miskin.

Dari kelima dimensi di atas, kerentanan dan ketidakberdayaan perlu mendapat perhatian yang utama. Kerentanan, menurut Chambers dapat dilihat dari ketidakmampuan keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu guna menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam, kegagalan panen, atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga miskin itu. Kerentanan ini sering menimbulkan *poverty rackets* atau roda penggerak kemiskinan, yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda dan asset produksinya sehingga mereka menjadi makin rentan dan tidak berdaya. Ketidakberdayaan keluarga miskin salah

satunya tercermin dalam kasus di mana elit desa dengan seenaknya memfungsikan diri sebagai oknum yang menjaring bantuan yang sebenarnya diperuntukkan bagi orang miskin. Ketidakberdayaan keluarga miskin di kesempatan yang lain mungkin dimanifestasikan dalam hal seringnya keluarga miskin ditipu dan ditekan orang yang memiliki kekuasaan. Ketidakberdayaan sering pula mengakibatkan terjadinya bias bantuan terhadap si miskin kepada kelas di atasnya yang seharusnya tidak berhak memperoleh subsidi.

Secara empirik, banyak bukti memperlihatkan bahwa naiknya penduduk di atas garis kemiskinan tidak otomatis berarti penduduk tersebut hidupnya benar-benar bebas dari ancaman dan perangkap kemiskinan, melainkan penduduk tersebut sebenarnya hanya berpindah dari satu tahap kemiskinan yang terendah, yaitu tahap *destitute* ke tahap apa yang disebut sebagai *near poor* (Dillon & Hermanto, 1993). Dibandingkan dengan kelompok kemiskinan *destitute*, kelompok *near poor* hidupnya memang relatif lebih baik, namun belum benar-benar stabil. Dalam arti bila sewaktu-waktu kelompok *near poor* ini menghadapi suatu krisis, maka dengan cepat kelompok *near poor* ini akan melorot lagi ke status *destitute*. Dalam kenyataan bahkan acap terjadi, kelompok masyarakat yang termasuk cukup atau kaya (bukan kelompok *near poor*) tiba-tiba harus mengalami penurunan status yang drastis, yakni masuk ke dalam kelompok “keluarga miskin baru”.

Kenaikan BBM

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk memberantas kemiskinan, tetapi jumlah penduduk miskin, terutama di

berbagai daerah pedesaan dari tahun ke tahun relatif tidak banyak berubah, bahkan dalam beberapa kasus cenderung naik (Effendi & Manning, 1991). Untuk tahun 2005 lalu, kecenderungan hampir di semua propinsi di Indonesia penduduk miskinnya cenderung mengalami peningkatan jumlah. Ditambah lagi adanya keputusan pemerintah menaikkan harga BBM awal bulan April 2005 menyebabkan meluasnya kembali perkembangan jumlah penduduk miskin di berbagai daerah.

Dalam mengantisipasi agar kenaikan harga BBM tidak memberatkan masyarakat miskin, pemerintah telah merancang sebuah skema penyelamatan berupa program kompensasi BBM untuk masyarakat miskin. Total dana kompensasi BBM yang disediakan untuk masyarakat miskin sebesar 17,9 trilyun rupiah. Lebih dari sekadar meringankan beban masyarakat miskin, pemerintah dengan didukung sejumlah intelektual yang bergabung dalam *Freedom Institute* bahkan memprediksi keputusan menaikkan harga BBM plus program kompensasi BBM akan membuat angka kemiskinan menjadi turun (Friedman & Alonso, 1979).

Dalam simulasi BPS, angka kemiskinan semula 16,25 % diperkirakan akan naik menjadi 16,43 % jika harga BBM naik tanpa ada dana kompensasi. Tetapi, angka kemiskinan justru diprediksi akan turun menjadi 13,87 % jika kenaikan harga BBM dibarengi dengan program kompensasi yang ditujukan khusus kepada masyarakat miskin.

Menurut penjelasan pemerintah, dari sekitar 36 juta penduduk miskin saat ini, diperkirakan lewat program kompensasi BBM per orang akan mendapat 250 ribu, sehingga jika satu keluarga sekitar 3 - 4 orang, maka mereka akan mendapat subsidi 750 ribu sampai dengan 1 juta

rupiah. Padahal dampak kenaikan BBM diperkirakan hanya sekitar 20 ribu per bulan atau 240 ribu per tahun per orang, sehingga kenaikan harga BBM jika kemudian dikompensasi dengan program subsidi beras dan SPP, justru akan menurunkan penduduk miskin. Alasannya, jika dana kompensasi diberikan dalam bentuk beras murah dan SPP, daya beli penduduk miskin justru akan meningkat 5,0 % dan kelompok hampir miskin naik 0,69 %. Benarkah demikian?

Di Jawa Timur tidak lepas dari dampak kenaikan BBM. Sejak pemerintah mengumumkan kenaikan harga BBM tahun 2005, dapat dipastikan jumlah RTM dan jumlah penduduk miskin akan bertambah cukup besar. Menurut catatan Gubernur Jawa Timur, akibat kenaikan BBM jumlah keluarga miskin di Jawa Timur naik dari 2,8 juta menjadi 4,3 juta KK atau sekitar 65 %.

Secara politis, kenaikan jumlah penduduk miskin seperti dilaporkan di atas, niscaya akan mengundang berbagai interpretasi, dan bahkan tidak mustahil akan menjadi semacam komoditi atau alat bagi pihak-pihak tertentu untuk melakukan tekanan dan *bargaining* kepentingan. Di tengah situasi krisis ekonomi yang berkepanjangan dan ditambah lagi dengan serangkaian situasi krisis baru, seperti peristiwa bom Bali, perang Irak, dan wabah SARS kemungkinan pertambahan jumlah orang-orang miskin baru sebetulnya sudah diprediksi banyak pengamat. Tetapi, terlepas dari itu semua, yang lebih penting untuk didiskusikan lebih lanjut adalah: apa sebetulnya yang menjadi akar masalah kemiskinan, di mana sebenarnya letak kekurangan dari berbagai program penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan, dan bagaimana cara memperbaiki efektivitas program,

penanggulangan kemiskinan di masa-masa mendatang agar tidak makin meluas?

Program Pengentasan Kemiskinan

Di Jawa Timur, upaya pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan sebetulnya bukan hal yang baru. Sejak pertama kali Program Gerdu Taskin dicanangkan pemerintah tahun 1997, sejak itu pula telah digulirkan berbagai program penanggulangan kemiskinan ke berbagai daerah dan masyarakat. Namun demikian, di era otonomi daerah seperti sekarang ini, upaya penanggulangan kemiskinan yang digulirkan telah dicoba dilakukan makin intensif, dalam arti, selain dilaksanakan berbagai penanggulangan kemiskinan yang berasal dari pemerintah pusat, sebetulnya juga telah dilakukan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang berasal dari propinsi dan dana APBD Jawa Timur.

Di Jawa Timur, di tahun 2006 ini, alokasi dana untuk pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan naik drastis. Menurut catatan, pada tahun 2006 ini jumlah dana yang telah dialokasikan untuk berbagai program penanggulangan kemiskinan sebesar 747 milyar 99 juta rupiah lebih atau 39,15% dari belanja eks pembangunan anggaran APBD 2006 sebesar 1 trilyun 908 milyar 520 juta rupiah. Ini belum termasuk dukungan dana *sharing* dari kota/kabupaten dan dukungan dana yang telah dikucurkan di tahun-tahun sebelumnya untuk mengurangi jumlah penduduk miskin yang terus bertambah, terutama pasca kenaikan harga BBM.

Alokasi dana untuk program penanggulangan kemiskinan yang naik drastis dibandingkan tahun-tahun sebelumnya ini wajar dilakukan sebab

Tabel 1. Persebaran Program Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Jawa Timur

No	Kabupaten / Kota	Program Kemiskinan						
		A	B	C	D	E	F	G
1	Kab. Pacitan	9	6	0	0	0	57	50
2	Kab. Ponorogo	2	10	0	19	0	96	0
3	Kab. Trenggalek	5	4	0	0	0	76	50
4	Kab. Tulungagung	10	16	0	66	0	68	0
b	Kab. Blitar	1	8	0	25	0	81	0
6	Kab. Kediri	0	7	0	61	0	101	0
7	Kab. Malang	9	15	0	0	0	160	0
8	Kab. Lumajang	0	6	0	29	0	86	0
9	Kab. Jember	0	11	0	0	0	187	0
10	Kab. Banyuwangi	4	10	0	0	0	144	0
11	Kab. Bondowoso	14	4	3	0	0	135	83
12	Kab. Situbondo	8	5	3	0	0	87	81
13	Kab. Probolinggo	1	10	0	0	0	121	0
14	Kab. Pasuruan	0	4	3	0	0	111	0
15	Kab. Sidoarjo	0	12	0	0	0	50	0
16	Kab. Mojokerto	0	10	0	0	0	60	0
17	Kab. Jombang	0	15	3	68	0	72	0
18	Kab. Nganjuk	3	12	0	0	0	87	0
19	Kab. Madiun	1	8	0	0	0	56	24
20	Kab. Magetan	0	10	0	0	0	40	0
21	Kab. Ngawi	0	0	0	0	0	86	0
22	Kab. Bojonegoro	4	10	3	0	0	142	0
23	Kab. Tuban	0	15	0	0	0	93	0
24	Kab. Lamongan	0	19	0	0	0	97	0
25	Kab. Gresik	0	18	3	0	0	54	0
26	Kab. Bangkalan	0	11	0	0	0	54	0
27	Kab. Sampang	4	5	0	0	0	124	88
28	Kab. Pamekasan	0	10	3	18	0	71	84
29	Kab. Sumenep	0	16	3	16	0	105	0
30	Kota Kediri	0	1	0	0	0	11	0
31	Kota Blitar	0	0	0	0	0	4	0
32	Kota Malang	1	3	0	0	0	25	0
is	Kota Probolinggo	0	0	0	0	0	a	u
34	Kota Pasuruan	0	0	0	0	0	7	u
35	Kota Mojokerto	0	0	0	0	0	5	0
36	Kota Madiun	0	0	0	0	0	7	0
37	Kota Surabaya	0	9	0	0	0	110	0
38	Kota Batu	0	0	0	0	0	5	0
Total		76	300	24	302	0	2900	520

Sumber: PAM-DKB, Juni 2006

Keterangan:

A = Program APP (Anti Poverty Programme)

B = Program Gerdu Taskin (Gerakan Terpadu Pengentasan kemiskinan)

C = Program Kluster Ekonomi

D = Program P2KP

E = Program PPK (Program Pengembangati Kecamatan)

F = Program PAM-DKB (Pro gram Aksi Mengatasi Dampak Kenaikan BBM dan Kemiskinan)

G = Program PKPS-BBM IP

dalam satu-dua tahun terakhir ini jumlah penduduk miskin di Jawa Timur naik cukup menyolok. Di Jawa Timur, menurut pendataan terakhir jumlah keluarga miskin tercatat sebanyak 3.240.992 KK. Jumlah keluarga miskin ini tersebar nyaris merata di berbagai kota/kabupaten. Daerah kota/kabupaten yang paling banyak memiliki keluarga miskin adalah kabupaten Jember, yakni sebesar 240.074 KK. Kota Blitar adalah yang mempunyai keluarga miskin paling sedikit, yaitu sebesar 4.687 KK.

Bagi Pemerintah Jawa Timur, jumlah penduduk miskin yang naik pasca kenaikan harga BBM ini, di satu sisi memang mencemaskan, tetapi di sisi yang lain juga menjadi tantangan tersendiri. Fakta bahwa jumlah penduduk miskin terus naik bukan isu yang harus dihindari apalagi diabaikan, tetapi justru harus dihadapi dengan strategi dan model pendekatan yang tepat. Kalau dicoba dirinci satu per satu, di Jawa Timur selama lima tahun terakhir sebetulnya sudah cukup banyak program penanggulangan kemiskinan telah dicanangkan dan dilaksanakan di berbagai daerah. Selain tetap melaksanakan berbagai Program Gerdu Taskin dari pemerintah pusat, di berbagai daerah di Jawa Timur juga digulirkan program penanggulangan kemiskinan lain, seperti *Anti Poverty Programme*, PDM-DKB, PPK, P2KP, program kompensasi kenaikan BBM, dan program-program yang lain.

Menurut catatan Bappeprop Jatim, untuk tahun 2006 jumlah desa/kelurahan yang memperoleh bantuan dari Program APP sebanyak 76 desa. Untuk program Gerdu Taskin dana dan program yang dialokasikan disebarkan di 300 desa/kelurahan. Sedangkan untuk program cluster ekonomi dikembangkan di 24 desa/kelurahan. Yang agak besar daya jangkauannya adalah program P2KP, yakni

tersebar di 302 desa/kelurahan di berbagai daerah di Jawa Timur. Untuk program PKPS-BBM IP tercatat dikembangkan di 520 desa/kelurahan.

Di antara berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dikembangkan di Jawa Timur, program yang memiliki daya jangkau paling luas adalah Program PAM-DKB. Program ini memperoleh dukungan dana paling besar dan menjangkau wilayah paling luas, karena PAM-DKB diklaim sebagai representasi komitmen pemerintah membantu menyelamatkan penduduk miskin agar tidak makin terpuruk digerus tekanan kebutuhan hidup pasca kenaikan harga BBM.

Terlepas apa pun program penanggulangan yang digulirkan di Jawa Timur, yang terpenting semua program itu harus mengacu pada strategi Tridaya, yakni meliputi (1) pemberdayaan manusia, (2) pemberdayaan usaha, dan (3) pemberdayaan lingkungan. Pemberdayaan manusia dimaksudkan untuk menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat miskin itu sendiri untuk meningkatkan pengetahuan, sehingga dapat berperan aktif dalam proses pelaksanaan pembangunan. Pemberdayaan usaha yang dimaksud adalah upaya untuk menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran berusaha dengan memanfaatkan sumber-sumber daya yang ada dan meningkatkan serta mengembangkan ketrampilan berusaha melalui kelompok usaha bersama.

Sedangkan yang dimaksud pemberdayaan lingkungan adalah upaya untuk menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran akan arti penting lingkungan. Sedangkan program pemberdayaan usaha, antara lain: upaya peningkatan pengetahuan dan ketrampilan berwirausaha

melalui pelatihan wirausaha; pengadaan pendampingan dan pembinaan terhadap kelompok-kelompok usaha kecil; pemberian fasilitas untuk pembentukan asosiasi kelompok usaha (nelayan, tani, industri kecil dan sebagainya), misalnya pendirian koperasi-koperasi/KUBE sentra sesuai dengan kebutuhan; memotivasi dan mendorong keluarga miskin dalam mengembangkan diri, yaitu mengadakan penyuluhan atau tambahan pengetahuan melalui ceramah-ceramah agama atau pertemuan-pertemuan lain; penyediaan modal kerja dalam bentuk pinjaman atau kredit atau model pinjaman bergulir, pembuatan air bersih dan MCK, atau berupa kegiatan pembangunan jalan lingkungan/setapak. Untuk menyimpulkan sejauh mana keberhasilan pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan di Jawa Timur sudah tentu harus dikaji secara mendalam dan di samping itu perlu pula diperhitungkan kendala-kendala struktural yang ada di tingkat nasional, seperti pasang-surut perekonomian, laju inflasi dan kondisi stabilitas politik. Tetapi, yang jelas di Jawa Timur tidak sedikit dana telah dikucurkan dan tidak sedikit program telah digulirkan untuk menanggulangi kemiskinan agar tidak makin meluas. Selain mencoba menyusun peta fokus sasaran program penanggulangan kemiskinan yang lebih *up to date* dan rinci, membentuk dan memberdayakan peran Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK), yang tak kalah penting adalah bagaimana menjamin agar penggalangan berbagai dana program penanggulangan kemiskinan ke masyarakat benar-benar sampai ke kelompok yang dikehendaki, dan bagaimana pula agar program yang disusun benar-benar dapat memberikan manfaat bagi masyarakat miskin itu sendiri.

Kemiskinan di Jawa Timur

Kendati kegiatan pembangunan dan perkembangan perekonomian selama ini telah melahirkan berbagai kemajuan di Jawa Timur, tetapi akibat distribusi hasil-hasil pembangunan berjalan kurang merata dan bahkan hanya mengumpul di pusat-pusat pertumbuhan seperti di kota-kota besar akhirnya terjadi kesenjangan antar kelas dan golongan. Kesenjangan itu dapat dilihat, antara lain dalam perbedaan perkembangan struktur perekonomian di masing-masing daerah, tingkat PDRB (Produk Domestik Regional Bruto), ketersediaan prasarana dan sarana dasar, dan akses masing-masing wilayah pada pusat-pusat kekuasaan dan produksi. Jumlah penduduk miskin di Jawa Timur dalam rentang 2002 sampai 2003 ada sekitar 15 kabupaten/kota yang mengalami peningkatan jumlah penduduk miskin kota Surabaya merupakan kota yang paling tinggi peningkatan jumlah penduduk miskin, yaitu naik sekitar 20 %. Sementara itu ada 12 kabupaten/kota yang cenderung mengalami penurunan jumlah penduduk miskin. Penurunan penduduk cukup signifikan adalah kabupaten Jombang dan Magetan, keduanya menurun sekitar 10 %. Meskipun persentase penduduk miskin tahun 2004 sudah menurun namun jumlah penduduk miskin masih tetap besar dan masih rentan serta berpotensi meningkat kembali di tahun-tahun berikutnya.

Dari data tersebut terdapat kabupaten yang perlu ditangani dengan segera karena dari jumlah kemiskinan yang sangat tinggi. Prioritas pertama ada 8 (delapan) kabupaten, yaitu kabupaten Bondowoso, Sampang, Situbondo, Ponorogo, Pacitan, Probolinggo, Bojonegoro dan Nganjuk. Sedangkan prioritas kedua ada 14 (empat belas) kabupaten, yaitu kabupaten

Tabel 2. Jumlah Penduduk Miskin Jawa Timur Menurut Kabupaten/Kota

Kabupaten/Kota	TAHUN			
	2002	2003	2004	2005
Kabupaten:				
01. Pacitan	162.705	154.387	176.190	148.016
02. Ponorogo	262.680	288.014	236.691	231.321
03. Trenggalek	161.721	150.605	193.583	188.780
04. Tulungagung	174.968	170.044	167.551	150.817
05. Blitar	205.854	192.317	195.366	166.354
06. Kediri	253.625	242.349	260.010	242.055
07. Malang	465.233	351.638	327.051	413.674
08. Lumajang	208.870	227.475	221.273	183.763
09. Jember	488.146	490.047	430.576	630.460
10. Banyuwangi	254.262	278.495	264.583	357.802
11. Bondowoso	271.159	359.067	363.878	401.795
12. Situbondo	162.299	175.905	159.016	242.539
13. Probolinggo	270.685	280.219	313.849	348.485
14. Pasuruan	286.138	243.011	211.851	307.587
15. Sidoarjo	103.099	103.327	74.631	87.677
16. Mojokerto	145.441	169.258	199.330	132.566
17. Jombang	277.512	236.411	231.128	170.376
18. Nganjuk	254.332	199.523	208.818	199.054
19. Madiun	146.873	124.951	132.124	141.630
20. Magetan	140.814	123.207	149.736	68.653
21. Ngawi	163.555	136.264	145.030	245.729
22. Bojonegoro	329.539	355.175	333.543	493.427
23. Tuban	250.220	250.903	249.135	283.202
24. Lamongan	254.775	194.266	244.798	341.363
25. Gresik	147.086	94.576	94.771	146.632
26. Bangkalan	152.445	181.515	195.899	328.537
27. Sampang	338.700	427.663	333.894	624.120
28. Pamekasan	136.800	144.755	184.097	318.653
29. Sumenep	206.679	177.629	191.824	321.963
Kota:				
30. Kediri	42.135	36.128	28.643	25.276
31. Blitar	18.467	18.398	14.087	13.722
32. Malang	71.273	55.516	50.720	37.009
33. Probolinggo	28.914	26.997	12.680	18.339
34. Pasuruan	17.871	14.858	15.307	17.995
35. Mojokerto	16.365	13.668	14.858	13.585
36. Madiun	17.501	13.420	14.800	13.801
37. Surabaya	293.016	362.308	320.999	316.704
38. Batu	—	—	17.153	17.535
Jumlah	7.267.093	7.064.289	6.979.565	8.390.996

Sumber: Analisis Indikator Makro provinsi Jawa Timur, 2005 BPS Jatim.

Jombang, Trenggalek, Tuban, Madiun, Magetan, Jember, Sumenep, Lumajang, Pasuruan, Lamongan, Ngawi, Blitar, Bangkalan dan Pamekasan.

Secara riil jumlah penduduk miskin merata di seluruh kabupaten di Jawa

Timur. Pada tahun 2005 jumlah penduduk miskin paling tinggi dibanding dalam empat tahun sebelumnya. Pada tahun 2005 jumlah penduduk miskin sebanyak 8.390.996 jiwa (22,51%), padahal tahun sebelumnya (2004) berjumlah 6.979.565

jiwa. Data ini dapat juga dikatakan bahwa jumlah penduduk miskin tahun 2005 meningkat sebesar 20,22% dibanding tahun 2004. Kenaikan jumlah penduduk miskin dari tahun 2004 ke 2005 memang tidak pernah terjadi dalam jangka waktu lima tahun terakhir. Bahkan jumlah penduduk miskin dari tahun 2001-2004 menunjukkan kecenderungan semakin menurun. Misalnya pada tahun 2001 jumlah penduduk miskin di Jawa Timur sebanyak 7.267.093 jiwa (20,73%). Pada tahun berikutnya (2002) semakin menurun menjadi 7.181.757 jiwa (20,34%). Pada tahun 2003 semakin menurun menjadi 7.064.289 jiwa (19,52%). Pada tahun 2004 menunjukkan angka penduduk miskin paling rendah dalam jangka 2001-2005, yaitu 6.979.565 jiwa (19,10).

Jumlah penduduk miskin antara satu kabupaten/kota dengan lainnya bervariasi. Pada tahun 2005, di tingkat kota, jumlah penduduk miskin paling banyak dapat ditemukan di kota Surabaya, sebanyak 316.704 jiwa. Sementara di kota Mojokerto adalah wilayah yang terdapat penduduk miskin paling rendah, yaitu sebanyak 13.585 jiwa. Sedangkan di tingkat kabupaten secara riil jumlah penduduk miskin paling tinggi dapat ditemukan di Jember, sebanyak 630.460 jiwa, kemudian di kabupaten Sampang sebanyak 624.120 jiwa. Bila dibandingkan antara jumlah penduduk per wilayah kabupaten/kota dengan jumlah penduduk miskin, terlihat di kabupaten Sampang menempati urutan tertinggi. Pada tahun 2005, jumlah penduduk di Sampang sebanyak 874.512 jiwa, sementara jumlah penduduk miskin 624.120 jiwa. Di Sampang berarti terdapat penduduk miskin sebesar 70,56%. Selain itu di kabupaten Bondowoso menunjukkan gambaran yang tidak jauh berbeda. Jumlah penduduk di kabupaten Bondowoso

sebanyak 720.183 jiwa, sementara yang masuk kategori miskin sebanyak 401.795 jiwa atau 55,58%.

Sementara itu di Jawa Timur, menurut pendataan terakhir jumlah keluarga miskin tercatat sebanyak 3.240.992 KK. Jumlah keluarga miskin ini tersebar nyaris merata di berbagai kota/kabupaten. Daerah kota/kabupaten yang paling banyak memiliki keluarga miskin adalah Kabupaten Jember, yakni sebesar 240.074 KK. Sedangkan, yang paling sedikit adalah kota Blitar sebesar 4.687 KK. Di kabupaten Blitar, jumlah penduduk miskin tercatat sebesar 78.245 KK. Komitmen pemerintah propinsi dan kabupaten/kota adalah memfokuskan seluruh potensi dan kemampuan sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan mempercepat penanggulangan kemiskinan.

Pemerintah propinsi bersama pemerintah kabupaten/kota berperan kunci dalam koordinasi menggerakkan potensi masyarakat daerah (Kartasasmita, 1996). Oleh karena itu Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) Provinsi sangat diperlukan sebagai forum lintas pelaku bagi semua pihak yang peduli kepada upaya penanggulangan kemiskinan. Dalam upaya penanggulangan kemiskinan, Pemerintah propinsi telah melakukan kebijakan melalui program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Gerdu-Taskin) yang merupakan manifestasi sikap tanggap dalam rangka menanggulangi tingginya angka kemiskinan. Gerdu-Taskin bertujuan memperkuat keswadayaan masyarakat desa dalam rangka mewujudkan masyarakat “MANDIRI” melalui Pendekatan Tridaya, yaitu Pemberdayaan Manusia, Pemberdayaan Usaha Ekonomi dan Pemberdayaan Lingkungan dengan pengembangan prasarana dan sarana pendukungnya.

Apabila pada tahun 2003, kabupaten hanya memberikan *sharing* lokasi, maka pada tahun 2004 pembiayaan program/kegiatan dilakukan melalui *sharing* pembiayaan dengan komposisi pemerintah propinsi 70% dan pemerintah kabupaten/kota 30%. Dari jumlah tersebut, propinsi hanya akan melakukan kegiatan pemberdayaan manusia dan usaha saja, sedangkan kabupaten/kota melakukan kegiatan pemberdayaan lingkungan bersama-sama seluruh komponen masyarakat di desa atau kelurahan tersebut. Di samping itu untuk lebih memacu pencapaian tujuan pengentasan kemiskinan pemerintah propinsi telah menetapkan desa/kelurahan Model Binaan Gerdu-Taskin, untuk tahun 2002 sebanyak 5 desa dan 3 kelurahan, tahun 2003 ditetapkan desa/kelurahan Model Binaan sebanyak 22 desa dan 3 kelurahan dan pada tahun 2004 ditetapkan 21 desa dan 3 kelurahan. Bantuan untuk keluarga miskin di Jawa Timur sudah lama dilaksanakan, seperti bantuan beras, dengan program raskin, sudah mencapai 1 juta ton sejak tahun 2001, dengan jumlah penerima rata-rata per tahun mencapai 1,2 juta KK. miskin.

Selain adanya program beras untuk penduduk miskin, pemerintah juga membuat program Bantuan Langsung Tunai (BLT) untuk mengurangi dampak buruk dari kenaikan harga bahan bakar minyak. Dari 400 kecamatan yang ada di Jawa Timur, ada 2.809.814 rumah tangga miskin yang diusulkan, ternyata yang diterima 2.720.312 rumah tangga miskin, dan baru 63,22 % yang sudah terealisasi. Sisanya sekitar 1 juta rumah tangga miskin masih menunggu giliran bantuan langsung tunai. Tiga kabupaten telah merealisasikan seluruh dana BLT

yaitu: kabupaten Bangkalan, kabupaten Ponorogo dan kabupaten Blitar. Sementara itu ada 5 kabupaten/kota yang belum sama sekali merealisasikan program BLT yaitu: kota Probolinggo, kota Mojokerto, kabupaten Sumenep, kabupaten Sidoarjo dan kabupaten Madiun. Kemiskinan yang terjadi di Jawa Timur ini merupakan masalah serius yang perlu segera ditangani oleh pemerintah propinsi, terutama ditengah gencar-gencarnya pemerintah daerah menarik investor untuk membangun wilayah Jawa Timur. Pembangunan ekonomi hendaknya mempunyai dampak yang signifikan bagi penurunan angka kemiskinan baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan dan juga dapat mengurangi ketimpangan antar wilayah di Jawa Timur. Akhirnya, masalah kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang multi dimensi dan harus dipecahkan dengan kebijakan dan program lintas bidang pembangunan. Upaya tersebut telah dilakukan, namun cara penanggulangannya masih bersifat parsial oleh masing-masing sektor dengan cara memandang permasalahan relatif sempit. Ke depan, tantangan ini lebih besar lagi jika belum terbangunnya sinergi antar pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.

Upaya Penanggulangan

Dalam rangka mempercepat upaya pengentasan masyarakat miskin, pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota perlu menyusun strategi, kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan daerah sesuai dengan karakteristik dan sumber daya masing-masing. Penyusunan strategi, kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan

ini yang terpenting harus benar-benar didasarkan pada pendataan kemiskinan secara langsung kepada masyarakat miskin.

Apakah Pemerintah Jawa Timur telah melakukan hal ini? Kita semua mengetahui bahwa pun kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah memberikan diskresi (keleluasaan) kepada Pemerintah Daerah dalam mengelola dan mendayagunakan sumber keuangan daerah. Namun demikian, perlu disadari tugas dan peran pemerintahan sebenarnya bukan hanya bagaimana menarik investor dan berusaha mendongkrak pemasukan pemerintah atau PAD lewat PAD program-program pertumbuhan ekonomi semata (Lewis & Kallab, 1987).

Pengalaman selama ini telah mengajarkan bahwa tugas pokok pemerintah sebenarnya adalah bagaimana meningkatkan kesejahteraan rakyat yang diemban melalui fungsi pelayanan (*services*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*), dan bukan sekadar melaksanakan kegiatan rutinitas pemerintahan, sehingga pendayagunaan seluruh sumber keuangan daerah harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan demi kepentingan orang per orang atau kekuasaan.

Untuk menangani persoalan kemiskinan hingga ke akar masalah, yang dibutuhkan selain keterbukaan dan kepekaan pemerintah, yang terpenting adalah fokus dan ketepatan program penanggulangan kemiskinan yang dirancang serta dilaksanakan di lapangan. Mungkin benar bahwa kegagalan berbagai program pembangunan dan upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan selama ini sebagian disebabkan karena *moral hazard*,

bad governance atau karena kinerja birokrasi yang kurang maksimal. Tetapi, sekadar memperbaiki kualitas transparansi atau kontrol atas pelaksanaan kebijakan pembangunan sesungguhnya bukan jaminan bahwa otomatis kemudian akan terjadi perbaikan dan pengembangan sistem ekonomi tangguh yang berkemanusiaan. Upaya untuk memberdayakan kegiatan produktif masyarakat miskin dan meningkatkan posisi *bargaining* mereka terhadap semua bentuk eksploitasi dan superordinasi, tak pelak prasyarat yang dibutuhkan adalah kemudahan ekonomi (*economic facilities*) yang benar-benar nyata dan peluang-peluang sosial (*social opportunities*) yang memihak kepada masyarakat miskin. Yang dimaksud kemudahan ekonomi, adalah kesempatan dan makin terbukanya akses masyarakat miskin terhadap berbagai sumber permodalan dan pasar yang tidak dibayangkan dengan syakwasangka yang seringkali mendiskreditkan masyarakat miskin. Sedangkan yang dimaksud peluang-peluang sosial adalah upaya untuk membangun investasi sosial lewat program-program pemberdayaan sosial, dan kemuaian berusaha meningkatkan kesempatan masyarakat miskin melakukan mobilitas sosial-ekonomi secara vertikal melalui pemenuhan kebutuhan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan bahkan kebutuhan untuk melakukan partisipasi politik secara aktif.

Upaya memberdayakan masyarakat miskin dan membangun sistem ekonomi tangguh yang berkemanusiaan niscaya tidak akan pernah bisa berhasil jika disana terlalu kental ditunggangi dengan kepentingan politis atau kepentingan pribadi pihak-pihak tertentu yang berkecimpung dalam dunia politik (Korten

& Syahrir, 1989). Di sisi lain, seyogyanya juga disadari bahwa upaya memberantas kemiskinan tidaklah mungkin dapat berhasil jika dilakukan secara sepotong-potong, temporer, tidak kontekstual, dan apalagi jika semuanya dilakukan dengan tidak konsisten. Kegiatan penanggulangan kemiskinan, selain membutuhkan energi, dana yang besar dan komitmen yang benar-benar serius, yang tak kalah penting adalah perencanaan program penanggulangan kemiskinan yang benar-benar matang.

Di Jawa Timur sendiri, jika tidak keliru kita telah memiliki Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) Jawa Timur yang menurut SK Gubernur telah diberi mandat untuk melakukan evaluasi dan menyusun program penanggulangan kemiskinan yang lebih terfokus. Persoalannya kemudian: kenapa kinerja tim ini seolah mandul alias hanya jalan di tempat? Sampai saat ini, saya sendiri belum pernah mendengar dan membaca bahwa KPK Jatim telah berhasil menelurkan satu langkah inovatif dan program strategis untuk mempercepat upaya pengurangan jumlah penduduk miskin di Jawa Timur.

Daftar Pustaka

- Chambers, Robert, *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang* (Jakarta: LP3ES, 1987).
- Dillon, H.S. & Hermanto, "Kemiskinan di Negara Berkembang: Masalah Konseptual dan Global," *Prisma* No.3 Th. XII (Jakarta: LP3ES, 1993).
- Effendi, Tadjuddin N., & Chris Manning, *Rural Development Non-farm Employment in Java* (Hawai: Resources System Institute, East West Centre, 1991).
- Friedman, J., & Alonso (eds.), *Regional Development And Planning: A Reader* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).
- Kartasasmita, Ginanjar, *Pembangunan untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan* (Jakarta: CIDES, 1996).
- Korten, D.C., & Sjahrir, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998).
- Lewis, John P., & Valerian Kallab (eds.), *Mengkaji Ulang Strategi-strategi Pembangunan* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1987).