

Masyarakat, Kebudayaan dan Politik

Daftar Isi

Komunikasi Partisipatif pada Program Pos Pemberdayaan Keluarga Imani Satriani dan Pudji Muljono	87-95
Implementasi Demokrasi Lokal di Balik Bayang-bayang Otonomi Negara Asrinaldi	96-107
Kedudukan Perempuan dan Aktualisasi Politik dalam Masyarakat Matrilinial Minangkabau Nurwani Idris	108-116
Pengembangan Model Pemberdayaan Masyarakat sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan Erna Setijaningrum	117-127
Seksisme dan Seksualitas dalam Lagu Pop: Analisis Tekstual Lirik Lagu Kelompok Musik Jamrud Netty Dyah Kurniasari	128-138
Konstruksi Sosial Kekerasan dan Vandalisme Mahasiswa Siti Aminah	139-149
Implementasi Kebijakan Penanggulangan Perdagangan Perempuan Hetty Antje Geru	150-157
Pemberdayaan Masyarakat Desa melalui Penyuluhan Penanganan Panen dan Pemasaran Hasil Pertanian Fitriani, Irmayani Noer, Tatang Mulyana, Bina Unteawati, Sutarni	158-162

Pengembangan Model Pemberdayaan Masyarakat sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan¹

Erna Setijaningrum²

Departemen Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

ABSTRACT

Development of empowerment model was needed to overcome poverty in the city. The aim of this research was to develop empowerment model to overcome poverty in the city. Urbanization was obviously one of the causes of poverty in the city. Actually, there were many programs to overcome poverty, but they did not reach the urban society. It was because there was no specific program for them. It was necessary to make a compatible model of empowerment based on their characteristic. Society in urban area had unique characters, such as living in a slum area that had bad sanitation, and working in informal sector. The research was done in Surabaya, precisely in 10 villages (Ujung, Bulak Banteng, Wonokusumo, Sidotopo Wetan, Tanah Kali Kedinding, Bulak, Dupak, Bongkaran, Sukolilo, and Moro Krembangan) in the slum. This study used explanatory qualitative method. Interviews were conducted on 323 respondents (15 village officers, 8 government agencies, 18 RT, 47 RW, and 235 slum residents). It could be concluded that the empowerment model to overcome this problem should consist of training, loan, and employment program.

Key words: urban poverty, empowerment, urbanization, Surabaya, Indonesia

ABSTRAK

Pengembangan model pemberdayaan untuk mengatasi kemiskinan di kota amat diperlukan. Urbanisasi adalah penyebab kemiskinan di kota. Masyarakat perkotaan punya ciri khas unik, seperti hidup di tempat kotor dengan sanitasi yang jelek, dan bekerja di sektor informal. Tujuan penelitian ini adalah mengembangkan model pemberdayaan untuk mengatasi kemiskinan di kota. Lokasi penelitian adalah Surabaya, tepatnya daerah kumuh di 10 desa (Ujung, Bulak Banteng, Wonokusumo, Sidotopo Wetan, Tanah Kali Kedinding, Bulak, Dupak, Bongkaran, Sukolilo, dan Moro Krembangan). Studi ini menggunakan metode kualitatif dengan tipe eksplanasi. Wawancara dilakukan terhadap 323 responden (15 pejabat pedesaan, delapan agen pemerintahan, 18 RT, 47 RW, dan 235 warga daerah kumuh). Penelitian menyimpulkan bahwa model pemberdayaan untuk mengatasi kemiskinan di perkotaan terdiri dari program pelatihan, bantuan, dan pemekerjaan.

Kata kunci: kemiskinan, kota, model pemberdayaan, urbanisasi, Surabaya

Surabaya adalah salah satu kota yang memiliki masalah kemiskinan akibat urbanisasi. Berdasarkan data badan perencanaan pembangunan kota (Bappeko), angka kemiskinan dari tahun 2005-2007 terus mengalami kenaikan. Mulai 111.233 KK (atau 377.832 jiwa) pada tahun 2005, 113.129 KK (atau 379.269 jiwa) pada tahun 2006, dan 126.724 KK (atau 431.331 jiwa) pada tahun 2007.

Masyarakat miskin ini memunculkan kantong-kantong kemiskinan yang bertebaran hampir merata di kawasan kota Surabaya. Kawasan utara kota Surabaya teridentifikasi lebih banyak titik kawasan kumuhnya dibandingkan dengan kawasan

lainnya. Berdasarkan identifikasi yang dilakukan oleh tim penyusun RT/RW kota Surabaya tahun 2007, kelurahan-kelurahan yang memiliki kawasan kumuh di Surabaya utara yaitu Ujung, Bulak Banteng, Wonokusumo, Sidotopo Wetan, Tanah Kali Kedinding, Bulak, Dupak, Bongkaran, Sukolilo, dan Moro Krembangan.

Masalah kemiskinan perkotaan yang disebabkan kedatangan para urban ini menimbulkan masalah seperti pengangguran, kriminalitas, keindahan kota, dan berbagai macam masalah kemiskinan lain, yang akan menjadi beban pemerintah. Cara pemerintah untuk mengatasi kemiskinan yang disebabkan

¹ Penelitian ini dilakukan tahun 2009, dibiayai DIKTI (Strategi Nasional/Stranas)

² Korespondensi: E. Setijaningrum. Departemen Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga. Jalan Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia. Telepon: (031) 5011744. E-mail: erna_set@yahoo.com

kedatangan para urban ini biasanya dilakukan dengan menggusurnya. Penggusuran justru menciptakan masalah sosial perkotaan yang semakin akut dan pelik. Penggusuran atau sering diistilahkan sebagai peremajaan kota ternyata merupakan cara yang tidak berkelanjutan dalam mengatasi kemiskinan.

Telah banyak program penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah pusat dan daerah. Contohnya program bantuan beras untuk keluarga miskin (raskin) dalam bidang pangan, asuransi kesehatan keluarga miskin (askeskin) untuk bidang kesehatan, dan bantuan langsung tunai (BLT). Program keluarga harapan (PKH) yang diluncurkan pemerintah tahun 2007 untuk bidang kesehatan dan pendidikan, 50% dari jumlah penerima bantuan ini adalah rumah tangga sangat miskin (RTSM) di Jatim. Sekitar 500.000 RTSM penerima bantuan di tujuh propinsi di Indonesia, 250.000 di antaranya untuk warga sangat miskin di Jatim. Program terbaru yang diluncurkan adalah program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) sebagai upaya pengentasan kemiskinan. Selain itu, masih ada program penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah provinsi seperti gerakan terpadu pengentasan kemiskinan (Gardutaskin), program aksi mengatasi dampak kenaikan bahan bakar minyak (PAM DKB), yang sekarang digantikan dengan jaring pengaman ekonomi sosial (JPES).

Berbagai program tersebut hingga saat ini masih belum terbukti bisa mengentaskan kemiskinan di perkotaan. Kaum pinggiran (urban) bukan satu-satunya *the trouble maker*. Persoalan sebenarnya adalah belum adanya satu program pengentasan kemiskinan di perkotaan yang disesuaikan dengan kondisi riil lapangan. Kemiskinan perkotaan yang lebih disebabkan karena persoalan urbanisasi harus diselesaikan dengan cara-cara yang spesifik. Penyelesaian cara-cara lama dengan melakukan penggusuran/pengusiran kaum urban tidak pernah bisa menyelesaikan masalah, bahkan lebih parah lagi akan menimbulkan masalah baru yang lebih rumit.

Dari berbagai persoalan kemiskinan perkotaan yang diakibatkan urbanisasi tersebut, maka perlu dicari solusi pemecahannya. Penyelesaian yang sesuai adalah dengan cara memberdayakan kaum urban ini dengan mengacu pada karakteristik khusus yang melekat pada mereka. Dengan demikian akan diperoleh desain pemberdayaan masyarakat sebagai upaya pengentasan kemiskinan di perkotaan yang tepat sasaran.

Penelitian ini menjadi penting dilakukan dengan alasan sebagai berikut: a) pemerintah daerah (kota) bisa menemukan solusi dalam mengatasi masalah

kemiskinan perkotaan yang disebabkan karena kedatangan kaum urban dalam jumlah yang relatif cukup besar; b) meminimalkan beban pemerintah daerah (kota) sebagai akibat berbagai persoalan yang muncul akibat dampak kemiskinan perkotaan seperti pengangguran, kriminalitas, putus sekolah, keindahan tata kota, kesehatan, dan lain-lain; c) kaum urban bisa eksis dan bertahan hidup di kota secara layak. Artinya, mereka tidak lagi menjadi beban bagi masyarakat dan pemerintah, namun bisa hidup secara mandiri; dan d) kaum urban bisa menjadi aset berharga bagi pemerintah daerah (kota) karena telah ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan daerah.

Metode

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Penelitian kualitatif sering disebut dengan istilah penelitian naturalistik, karena peneliti menghendaki kondisi objek yang alami atau kejadian-kejadian yang berkaitan dengan fokus yang alamiah (Robert C. Bogdan dan Sari Knopp Biklen, 1982). Karakteristik penelitian kualitatif menurut Bogdan dan Biklen adalah: a) Penelitian kualitatif mempunyai setting yang alamiah sebagai sumber penelitian dan peneliti adalah instrumen kunci; b) Data penelitian kualitatif bersifat deskriptif. Data yang dikumpulkan adalah dalam wujud gambaran kata-kata, dan bukannya nomor; c) Penelitian kualitatif mempunyai kaitan dengan proses bukannya secara sederhana dengan produk atau hasilnya; dan d) Pendekatan kualitatif lebih mementingkan "makna".

Lokasi penelitian dilaksanakan di Surabaya khususnya Surabaya Utara. Hal ini dikarenakan Surabaya adalah salah satu kota yang menghadapi permasalahan kemiskinan akibat membanjirnya kedatangan para urban. Sedangkan pemukiman para urban terdeteksi berada di Surabaya Utara.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini melalui wawancara mendalam, data sekunder, dan hasil observasi lapangan. Yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat yang berada di perkampungan kumuh di 10 kelurahan (Ujung, Bulak Banteng, Wonokusumo, Sidotopo Wetan, Tanah Kali Kedinding, Bulak, Dupak, Bongkaran, Sukolilo, dan Moro Krembangan) dan pegawai instansi terkait (Kelurahan, Bapemas, Dinas Sosial, Dinas Ketenagakerjaan, Dinas Koperasi, Dinas Perindustrian dan Perdagangan). Pengambilan sampel dilakukan dengan memilih *key person* sebagai informan awal dan selanjutnya dilakukan dengan teknik *snowball* untuk mendapatkan informan

tambahan. Wawancara dilakukan terhadap 323 orang informan yang terdiri dari 15 petugas Kelurahan, 8 pegawai instansi, 18 ketua RT, 47 ketua RW, dan 235 warga pemukiman kumuh.

Analisis data dilakukan melalui analisis kualitatif yang mengacu pada siklus penelitian interaktif dari Miles dan Huberman (1992), yang meliputi: 1) Reduksi data; proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar, membuang hal yang tidak perlu, yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. 2) Penyajian data; penyusunan semua informasi dalam bentuk tabel atau narasi. 3) Menarik kesimpulan; penarikan kesimpulan berdasarkan penyajian data. Secara ringkas teknik analisis yang dilakukan melalui proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan dan mengkategorikannya menjadi uraian yang mudah dibaca dan dimengerti.

Urbanisasi, Kemiskinan Perkotaan, dan Konsep Pemberdayaan

Michael Lipton (1977) mengatakan, orang berurbanisasi merupakan refleksi dari gejala kemacetan ekonomi di desa yang dicirikan dengan sulitnya mencari lowongan pekerjaan dan fragmentasi lahan (sebagai faktor pendorong), serta daya tarik kota dengan penghasilan tinggi (sebagai faktor penarik). Faktor pendorong (*push factors*) dan faktor penarik (*pull factors*) sama-sama menjadi determinan penting dalam proses urbanisasi tersebut. Urbanisasi sebetulnya menjadi pilihan yang rasional bagi penduduk desa dalam usaha mendapatkan pendapatan yang lebih baik.

Menggaris bawahi pendapat Michael Lipton, lebih lanjut Bintarto (1993) menyatakan bahwa niat untuk hijrah atau pergi ke kota dari desa, seseorang biasanya harus mendapatkan pengaruh yang kuat dalam bentuk ajakan, informasi media massa, impian pribadi, terdesak kebutuhan ekonomi, dan lain sebagainya. Pengaruh-pengaruh tersebut bisa dalam bentuk sesuatu yang mendorong (*push factors*) atau memaksa seseorang untuk urbanisasi seperti lahan pertanian yang semakin sempit, merasa tidak cocok dengan budaya tempat asalnya, menganggur karena tidak banyak lapangan pekerjaan di desa, terbatasnya sarana dan prasarana di desa, diusir dari desa asal, dan memiliki impian kuat menjadi orang kaya. Atau adanya pengaruh lain dalam bentuk yang menarik perhatian (*pull factors*) seperti kehidupan kota yang lebih modern dan mewah, sarana dan prasarana kota yang lebih lengkap, banyak lapangan pekerjaan di kota, banyak perempuan cantik dan laki-laki ganteng,

pengaruh buruk sinetron Indonesia, pendidikan sekolah dan perguruan tinggi jauh lebih baik dan berkualitas.

Urbanisasi tersebut akan menimbulkan masalah tenaga kerja, baik pengangguran maupun setengah pengangguran, yang diikuti dengan meluasnya aktivitas sektor informal di kota. Hal ini akan mengakibatkan kualitas hidup para migran menjadi minim, dan kebanyakan mereka hanya mampu hidup secara subsistem. Kondisi ini pada gilirannya akan menimbulkan gejala kemiskinan yang memunculkan kantung-kantung kemiskinan di perkotaan berupa pemukiman kumuh yang tersebar di berbagai wilayah perkotaan.

Terdapat dua teori yang menjelaskan mengenai kaum miskin kota. Pertama, adalah teori marjinalitas, sedangkan yang kedua adalah teori ketergantungan. Kaum miskin kota, dalam teori marjinalitas yang menjelaskan tentang pemukiman kumuh, melihat bahwa kaum miskin sebagai penduduk yang secara sosial, ekonomi, budaya dan politik, tidak berintegrasi dengan kehidupan masyarakat kota. Secara sosial, memiliki ciri-ciri yang mengungkapkan adanya disorganisasi internal dan isolasi eksternal. Secara budaya, mereka mengikuti pola hidup tradisional perdesaan dan terkungkung dalam 'budaya kemiskinan'. Secara ekonomi, mereka hidup seperti parasit karena lebih banyak menyerap sumber daya kota daripada menyumbangannya, boros, konsumtif, cepat puas, tidak berorientasi pasar, tidak berjiwa wiraswata, berproduksi secara pas-pasan.

Dalam teori ketergantungan, masyarakat miskin kota tersebut dilihat sebagai pendatang miskin yang tidak memiliki keterampilan dan pengetahuan yang memadai, sehingga mereka tidak dapat ambil bagian dalam sektor formal. Satu-satunya kemungkinan bagi mereka adalah bekerja di sektor informal, seperti penjaja makanan, pedagang kecil, pemulung sampah yang tidak membutuhkan keterampilan khusus. Secara budaya, mereka juga memiliki ciri-ciri yang sama dengan golongan lain seperti ingin hidup lebih baik, kerja keras, menyekolahkan anak-anaknya. Di mata golongan yang berkuasa, mereka dipandang rendah, sumber malapetaka kota seperti kejahatan, pelacuran, dan kekotoran. (Sudjatmoko 2003).

Dalam konteks perkotaan di negara-negara berkembang, jelaslah bahwa teori ketergantungan lebih cocok untuk menjelaskan kemiskinan di perkotaan dibandingkan dengan teori marjinalitas (Khudori 2002). Teori ketergantungan yang menggambarkan kaum miskin kota sebagai warga kota yang tidak memiliki keterampilan dan pengetahuan menunjukkan bahwa peluang yang

dimiliki oleh kaum miskin kota berada pada sektor informal. Hal ini menunjukkan adanya kaitan yang sangat erat antara kemiskinan perkotaan yang terjadi dengan sektor informal. Sektor informal sering kali dikaitkan dengan kaum miskin kota yang tidak terdidik sehingga kaum miskin tersebut hanya mampu bekerja di sektor informal yang tidak membutuhkan keahlian khusus.

Agar kelompok miskin perkotaan ini tidak lagi menjadi pihak yang selalu bergantung, maka diperlukan upaya pemberdayaan. Pemberdayaan pada intinya adalah pemanusiaan. Menurut Indrasari Tjandraningsih (dalam Prawirakusumah, 2001), pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan yang bersifat "*people-centered, participatory, empowering, dan sustainable*". Pemberdayaan harus mengutamakan usaha sendiri dari orang yang diberdayakan untuk meraih keberdayaannya. Oleh karena itu pemberdayaan sangat jauh dari konotasi ketergantungan. Proserpina (2003), menyatakan bahwa konsep pemberdayaan harus ditempatkan tidak hanya secara individual (*individual self empowerment*) akan tetapi juga secara kolektif (*collective self empowerment*). Selain itu, berbagai upaya yang dilakukan dalam rangka pemberdayaan masyarakat harus bersifat multidimensional. Karena dalam kenyataannya, mereka yang tidak berdaya secara ekonomi hampir secara otomatis tidak berdaya secara sosial, politik, budaya dan hukum (Oscar 2004)

Pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi (Kartasasmita, 1996) yaitu: *Pertama*, menciptakan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. *Kedua*, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat melalui langkah nyata dengan pembukaan akses dan berbagai peluang yang membuat masyarakat menjadi makin berdaya. *Ketiga*, pemberdayaan juga mengandung arti melindungi, mencegah yang lemah menjadi bertambah lemah. Melindungi berarti mencegah terjadinya persaingan tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah.

Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung kepada proram-program pemberian (*charity*), karena pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri. Dengan demikian, tujuan akhir dari pemberdayaan adalah memandirikan masyarakat, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan (Sumodiningrat 1999).

Profil Wilayah Kumuh di Surabaya Utara

Pemukiman kaum urban di Surabaya Utara terdapat di sepuluh kelurahan, yaitu kelurahan Ujung, Bulak Banteng, Wonokusumo, Sidotopo Wetan, Tanah Kali Kedinding, Bulak, Dupak, Bongkaran, Sukolilo, dan Moro Krembangan. Dari kesepuluh wilayah kelurahan tersebut, penduduk urban yang paling banyak berada di Kelurahan Bongkaran dengan jumlah urban sekitar 2970 KK, yang kemudian diikuti Kelurahan Wonokusumo (2736 KK), Ujung (970 KK), Moro Krembangan (890 KK), Sidotopo Wetan (666 KK), Bulak Banteng (662 KK), Tanah Kali Kedinding (627 KK), Bulak (300 KK), Dupak (565 KK), dan terakhir Kelurahan Sukolilo (155 KK).

Kaum urban yang ada di Surabaya utara hidup berkelompok membentuk suatu komunitas yang khas. Mereka menempati rumah-rumah yang padat penduduk di gang-gang kecil dengan sanitasi yang buruk. Hal ini kemudian menciptakan lingkungan kumuh yang sebenarnya tidak layak ditempati. Kaum urban ini sudah bermukim di Surabaya secara turun temurun selama puluhan tahun. Sebagian besar kaum urban bekerja di sektor informal seperti buruh, kuli, tukang becak, PKL, serabutan, pemulung, dan pengepul barang bekas. Penghasilan mereka belum dapat digunakan untuk hidup secara layak, karena hanya cukup untuk menutupi keperluan sehari-hari saja.

Hampir semua para urban berasal dari suku Madura. Sebagian besar dari mereka masih belum memiliki KTP. Alasannya karena mereka malas mengurus administrasi yang memerlukan waktu, tenaga dan uang. Dalam hal mengurus surat pindah dari daerah asal, mereka harus meluangkan waktu sekitar 3-5 hari. Lamanya waktu untuk mengurus administrasi tersebut lebih baik digunakan untuk bekerja mencari nafkah. Sementara itu, pihak kelurahan masih belum punya data yang valid tentang jumlah para urban ini, karena tidak ada laporan resmi dari RW/RT setempat. Berdasarkan data yang diperoleh dari masing-masing RW/RT setempat, total para urban yang tinggal di Surabaya Utara sekitar 10.541 KK, yang pada kenyataannya angka ini pasti jauh lebih besar lagi.

Program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh Pemkot Surabaya seperti BLT, Raskin, Jamkesmas, pelatihan dan bantuan kredit modal, serta rehabilitasi sosial daerah kumuh (RSDK), hingga saat ini belum bisa dinikmati oleh kaum urban. Salah satu kendalanya adalah hampir semua program pemerintah tersebut mensyaratkan

Tabel 1.
Profil Kawasan Kumuh di Surabaya Utara

No	Kelurahan	Jumlah/Asal	Pekerjaan	Kondisi Lingkungan	KTP	Program Pengentasan Kemiskinan	
						KTP	Non KTP
1	Ujung	970 KK / Madura (menetap puluhan tahun)	Buruh peti kemas, rombeng, PKL,	Kumuh, rumah berdempetan dalam gang kecil dan gubuk semi permanen di sekitar sungai & rel, sebagian besar tidak memiliki MCK namun ada MCK umum,	Sekitar 25% tidak memiliki KTP.	Raskin, BLT, Jamkesmas, UPPKS dan Gerdu Taskin	PNPM Mandiri
2	Bulak Banteng	662 KK / Madura / Blok M (menetap puluhan tahun)	Kerja serabutan, rombeng, makelar, pemulung, becak, pengepul barang bekas.	Kumuh, sanitasi buruk, sebagian MCK menggunakan barak di sungai	Banyak yang tidak memiliki KTP, warga tidak melapor	Raskin, Jamkesmas Kredit usaha dari Dinsos (belum pernah diakses warga)	PNPM Mandiri, Pelatihan (disnaker)
3	Wonokusumo	2736 KK / Madura (menetap puluhan tahun)	Kuli bangunan (kerja harian lepas), becak	Kumuh, terutama di RW 4 masih tinggal di barak / gubuk. MCK menggunakan drainase sungai. Demikian juga RW VI lingkungan sangat kumuh lokasi dekat pasar wonokusumo	Sebagian tidak ber KTP karena malas mengurus surat pindah	Jamkesmas, Raskin	PNPM Mandiri, Rehabilitasi rumah (dinsos) & Pelatihan wirausaha namun tidak tepat sasaran
4	Sidotopo Wetan	666 KK / Madura (menetap puluhan tahun)	Buruh pabrik, pemulung, rombeng, pengepul barang bekas	Kumuh, rumah padat penduduk di gang kecil, MCK tidak memadai. Sudah ada listrik	Sebagian tidak ber KTP,		
5	Tanah Kali Kedinding	627 KK / Madura (menetap puluhan tahun)	Kerja harian lepas	Kumuh dan berdesakan namun sebagian besar sudah memiliki MCK	Sebagian tidak ber KTP	Jamkesmas, raskin, pendidikan gratis. UPKM kredit modal usaha, (Program Rehabilitas Sosial Daerah Kumuh / RSDK, pembangunan kampung lewat keluarga miskin,	PNPM Mandiri,
6	Bulak	300 KK / Madura (menetap puluhan tahun)	Sebagian buruh pabrik, yang lain serabutan	Kondisi cukup layak meskipun padat. Sanitasi cukup baik karena sudah ada MCK	Sebagian tidak KTP	Jamkesmas, raskin, pendidikan gratis, Raskin, Jamkesmas, UPKM	PNPM Mandiri
7	Dupak	565 KK / Madura, Lamongan, Gresik, Jember (menetap puluhan tahun)	Informal, buruh, jasa (kuli pergudangan & ekspedisi), terdapat lokalisasi "kelas 2" Bangunsari RW 4 : ada UKM keset & sapu RW 5 : ada UKM alat dapur & krupuk	RW 4 : Kumuh dan padat. Namun semua rumah sudah dialiri listrik. RW 5 : Kumuh, sebagian tinggal di gubug bawah kolong jalan tol. Sanitasi buruk, MCK di sungai	Sekitar 15% penduduk tidak ber KTP (malas mengurus surat pindah yang memerlukan waktu 5 hari, dan biaya administrasi mahal)	Jamkesmas, BLT, Raskin, Gakin	PNPM Mandiri

Lanjutan Tabel 1.

No	Kelurahan	Jumlah/Asal	Pekerjaan	Kondisi Lingkungan	Program Pengentasan Kemiskinan	
					KTP	Non KTP
8	Bongkaran	2970 KK / Madura, Lamongan, Jateng, Jember, Lumajang, Ngawi (menetap puluhan tahun)	Informal, kuli angkut, penjaga toko, UKM	Kumuh, sebagian sudah dialiri listrik	Sebagian penduduk tidak ber KTP	BOS, BLT, raskin, Jamkesmas PNPM Mandiri, Pelatihan salon (Disnaker)
9	Sukolilo	155 KK / Madura	Nelayan dan UKM pengolahan hasil laut	Tempat tinggal cukup layak namun padat penduduk.	Sebagian tidak ber KTP	Raskin, pelatihan dari Dinas perindustrian Kota Surabaya dan di segi modal usaha mereka mendapatkan dari Dinas Koperasi Kota Surabaya PNPM Mandiri
10	Moro Krembangan	890 KK / Madura, Lamongan (menetap sekitar 15 tahunan)	Nelayan RW 6 : terdapat lokalisasi "kelas 2" Kreml / Tambaksari	Kumuh dan padat. Sanitasi buruk, menggunakan sungai untuk keperluan mandi dan mencuci, dll	30% penduduk tidak ber KTP	BOS, BLT, raskin, Jamkesmas PNPM Mandiri, Pelatihan

Sumber: Hasil Olah Data

kepemilikan KTP bagi pesertanya. Dari berbagai program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan pada kesepuluh Kelurahan di wilayah Surabaya Utara tersebut, hanya ada beberapa program saja seperti Program PNPM mandiri, Pelatihan yang diberikan oleh Disnaker, dan rehabilitasi rumah oleh Dinas Sosial, yang bisa melibatkan mereka tanpa harus menjadi warga "resmi".

Para urban ini memiliki potensi yang bisa dikembangkan. Seperti di Kelurahan Ujung, Wonokusumo, Sidotopo Wetan, Tanah Kali Kedinding dan Bulak, terdapat pengepul barang bekas (besi, plastik, kertas) untuk dijual kembali. Di Kelurahan Sukolilo memiliki potensi yang bagus pula karena masyarakat sudah mulai mandiri dengan mengolah hasil laut berupa kerupuk dan kerajinan tangan. Di Kelurahan Moro Krembangan memiliki potensi yang cukup bagus karena terdapat perajin di bidang sepatu, tas dan dompet, serta nelayan, yang belum pernah ada pembinaan dari pemerintah.

Model Pemberdayaan Masyarakat oleh Pemkot Surabaya

Semua program pemberdayaan masyarakat dan pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya (Bapemas, Dinas Sosial, Dinas Koperasi,

Disperindag, dan Dinas Ketenagakerjaan) ternyata masih belum berpihak pada para urban. Hal ini terlihat dengan tidak adanya program khusus yang dirancang untuk mengentaskan kemiskinan para urban di Surabaya Utara. Semua program pemberdayaan yang dilaksanakan selama ini sifatnya umum atau serentak untuk pengentasan kemiskinan di kota Surabaya. Dapat dikatakan bahwa sampai saat ini masih belum ada perhatian khusus terhadap para urban.

Belum adanya perhatian khusus dari pemerintah kota Surabaya terhadap kaum urban ini karena beberapa alasan berikut: 1) tidak adanya anggaran khusus; 2) kekhawatiran akan semakin banyak terjadi urbanisasi bila para urban diberi fasilitas dan program khusus; 3) instansi terkait masih mengutamakan pemberantasan kemiskinan untuk kelompok miskin warga Surabaya asli.

Model pemberdayaan masyarakat miskin yang dilaksanakan di Surabaya tidak bisa menyentuh para urban karena terkendala masalah administratif yang mensyaratkan target grup harus merupakan warga Surabaya resmi yang ditunjukkan dengan kepemilikan KTP/KK. Selain itu, program pemberdayaan tersebut tidak sesuai dengan karakteristik para urban yang memiliki keunikan, sehingga tidak bisa disamakan dengan masyarakat miskin lainnya.

Tabel 2.
Potensi dari Kaum Urban di Surabaya Utara

No	Kelurahan	Potensi
1	Ujung	Pengepul barang bekas (besi, plastik, kertas)
2	Bulak Banteng	---
3	Wonokusumo	Pengepul barang bekas (besi, plastik, kertas)
4	Sidotopo Wetan	Pengepul barang bekas (besi, plastik, kertas)
5	Tanah Kali Kedinding	Pengepul barang bekas (besi, plastik, kertas)
6	Bulak	Pengepul barang bekas (besi, plastik, kertas)
7	Dupak	---
8	Bongkaran	Perajin ban bekas untuk dijadikan tempat sampah dan olahan pengepul barang plastik
9	Sukolilo	Hasil olahan tangkapan ikan air laut (krupuk, kerajinan benda dari laut)
10	Moro Krembangan	Perajin di bidang sepatu, tas dan dompet, serta nelayan

Sumber: Hasil Olah Data

Tabel 3.
Program Pemberdayaan Kemiskinan oleh Pemkot Surabaya

No	Dinas	Program Pemberdayaan	Spesifikasi Program	Target Group (syarat)	Lokasi
1	Dinas Koperasi	1. Penyediaan sumber dana	Pemberian fasilitas akses penjaminan dalam penyediaan pembiayaan bagi UMKM di seluruh Kota Surabaya.	a) Warga kampung dengan kategori miskin b) Penduduk resmi (harus memiliki KTP Surabaya) c) Kelompok UMKM yang mempunyai badan hukum	Kelurahan Sukolilo, Tanah Kali Kedinding,

Lanjutan Tabel 3.

No	Dinas	Program Pemberdayaan	Spesifikasi Program	Target Group (syarat)	Lokasi
		2. Pengembangan akses pemasaran bagi kelompok usaha mikro	Temu usaha dengan pelaku usaha skala menengah, besar dan lembaga keuangan	a) Warga kampung dengan kategori miskin b) Penduduk resmi (harus memiliki KTP Surabaya) c) Kelompok UMKM yang mempunyai badan hukum	Kelurahan Sukolilo, Tanah Kali Kedinding,
		3. Pembinaan dan pengembangan UMKM	Pelatihan manajemen dan teknik produksi	a) Warga kampung dengan kategori miskin b) Penduduk resmi (harus memiliki KTP Surabaya) c) Kelompok UMKM yang mempunyai badan hukum	Kelurahan Sukolilo, Tanah Kali Kedinding,
		4. Pengawasan, monitoring dan evaluasi upaya pemberdayaan UMKM	Pemantauan hasil setelah sosialisasi dengan sistem periodik 3 bulanan	a) Warga kampung dengan kategori miskin b) Penduduk resmi (harus memiliki KTP Surabaya) c) Kelompok UMKM yang mempunyai badan hukum	Kelurahan Sukolilo, Tanah Kali Kedinding
2	Dinas Perdagangan dan Industri	1. Pelaksanaan fasilitas kerjasama pengembangan industri kecil menengah dan industri besar	Kemitraan usaha yakni berupa temu usaha dalam lingkup besar	a) Warga kampung dengan kategori miskin b) Penduduk resmi (harus memiliki KTP Surabaya) c) Kelompok UMKM yang mempunyai badan hukum	Kelurahan sukolilo, Tanah Kali Kedinding
		2. Promosi (market) produk IKM (Industri Kecil Menengah)	Pameran dalam skala kecil dan besar di daerah-daerah	a) Warga kampung dengan kategori miskin b) Penduduk resmi (harus memiliki KTP Surabaya) c) Kelompok UMKM yang mempunyai badan hukum	Kelurahan Sukolilo, Tanah Kali Kedinding
		3. Pemberdayaan manajemen mutu	Pelatihan keterampilan dan sosialisasi cluster industri serta legalitas usaha	a) Warga kampung dengan kategori miskin b) Penduduk resmi (harus memiliki KTP Surabaya) c) Kelompok UMKM yang mempunyai badan hukum	Kelurahan Sukolilo, Tanah Kali Kedinding
3	Dinas Sosial	1. Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh.	a. Pembentukan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) b. Pinjaman modal sebesar 4 juta per KUBE c. Perbaikan rumah tidak layak huni bagi gakin dengan bantuan dana bergulir d. Perbaikan prasarana lingkungan e. Penguatan lembaga pengelola (UPKM) lewat pelatihan	a) Warga kampung dengan kategori miskin b) Penduduk resmi (harus memiliki KTP, KIKM) c) Tidak menempati lokasi terlarang (seperti stren kali, tanah negara, kolong jembatan, dll)	Kelurahan Bulak, Bulak Banteng, Morokrengan, Tanah Kali Kedinding
		2. Program Pemberdayaan dan penanggulangan PSK	a. Pelatihan ketrampilan seperti salon, memasak, menjahit b. Pengajian rutin c. Pendataan PSK secara rutin dan berkala	PSK yang berada di lokalisasi Kremil dan Bangunsari	Lokalisasi Tambak Asri/ Kremil dan Bangunsari.

Lanjutan Tabel 3.

No	Dinas	Program Pemberdayaan	Spesifikasi Program	Target Group (syarat)	Lokasi
4	Dinas Tenaga Kerja	1. Program pelatihan kerja	a. Pelatihan berbasis kompetensi b. Pelatihan berbasis masyarakat	a) Masyarakat luas yang tidak memiliki keahlian b) Angkatan kerja yang belum bekerja c) warga kota Surabaya (KTP/KK) yang belum bekerja, d) usia maksimal 40 tahun e) pendidikan minimal SMU/SMK atau sederajat	Seluruh kelurahan
		2. penyediaan informasi lowongan kerja	Penyediaan informasi terkait dengan adanya lowongan kerja	a) Masyarakat (masyarakat peserta PNPM Mandiri, Lembaga Keswadayaan Masyarakat, Kelompok Swadaya Masyarakat) b) Pemkot/pemkab c) Para pemangku kepentingan (LSM, Ormas, perguruan tinggi, asosiasi profesi yang peduli dengan kemiskinan)	Seluruh Kecamatan di kota Surabaya (termasuk 10 kelurahan di Surabaya Utara)
5	Bappemas	1. PNPM Mandiri	Mengembangkan lembaga kepemimpinan masyarakat yang mengakar, representatif, dan dipercaya di mana anggotanya dipilih secara langsung, umum, bebas, rahasia tanpa kampanye dan tanpa pencalonan oleh penduduk dewasa.	a) Rumah tangga Sasaran berdasarkan data Badan Pusat Statistik, yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM) yang ditetapkan oleh kepala desa/Lurah sebagai hasil musyawarah desa/kelurahan dan disahkan oleh camat b) RTM berdasarkan data hasil PKIB dan atau PSE BPS Jawa Timur, pada masing-masing desa/ kelurahan lokasi setelah dilaksanakan klarifikasi secara partisipatif.	Seluruh Kecamatan di kota Surabaya (termasuk 10 kelurahan di Surabaya Utara)
		2. Raskin	a. Pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 15 kg/Rumah Tangga Sasaran/bulan selama 12 bulan dengan harga tebus Rp. 1.600 per kg netto b. Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.	RTM berdasarkan data hasil PKIB dan atau PSE BPS Jawa Timur, pada masing-masing desa/ kelurahan lokasi setelah dilaksanakan klarifikasi secara partisipatif.	Kelurahan Ujung
		3. Gerdu Taskin (Gerakan Dukung Pengentasan kemiskinan)	Mewujudkan kemandirian masyarakat Desa/Kelurahan dalam penanggulangan kemiskinan dan pengangguran, dengan fokus utama pengembangan usaha ekonomi produktif RTM melalui pendekatan TRIDAYA, yaitu: Pemberdayaan Manusia, Pemberdayaan Usaha, Pemberdayaan Lingkungan	RTM berdasarkan data hasil PKIB dan atau PSE BPS Jawa Timur, pada masing-masing desa/ kelurahan lokasi setelah dilaksanakan klarifikasi secara partisipatif.	Kelurahan Ujung

Sumber: Hasil olah data wawancara & data sekunder

Pengembangan Model Pemberdayaan

Dalam mengatasi masalah kemiskinan yang melekat pada para urban di Surabaya Utara diperlukan suatu strategi khusus berupa pengembangan model pemberdayaan masyarakat yang sesuai dengan karakteristik dan potensi para urban. Pemerintah yang selama ini terkesan tidak menghiraukan masalah kemiskinan di Surabaya Utara harus mulai memikirkan bagaimana mengentaskan mereka dari kemiskinan, karena sebenarnya bila dikelola dengan benar, para urban ini akan bisa menjadi aset yang berharga dan bisa berperan aktif dalam proses pembangunan.

Model pemberdayaan yang bisa dikembangkan adalah dengan memanfaatkan keunikan potensi yang ada pada mereka. Model pemberdayaan yang perlu dikembangkan adalah model *community development*, di mana program-program yang akan dikembangkan diperuntukkan bagi kelompok-kelompok masyarakat (bukan perorangan) agar hasil yang didapat lebih efektif dan efisien. Model pemberdayaan masyarakat sebagai upaya pengentasan kemiskinan di Surabaya Utara yang bisa dilakukan adalah:

Pertama, di Kelurahan Ujung, Wonokusumo, Sidotopo Wetan, Tanah Kali Kedinding, Bulak,

dan Bongkaran, potensi yang dimiliki oleh keenam kelurahan ini adalah sudah adanya pengepul barang bekas berupa besi, plastik dan kertas, yang kemudian dijual kembali. Bahkan di Kelurahan Bongkaran terdapat perajin ban bekas yang diolah menjadi tempat sampah. Dinas Koperasi, Disperindag, Bapemas, dan Disnaker bisa melakukan pembinaan berupa pelatihan dan peminjaman modal. Barang-barang berupa besi, plastik, dan kertas bisa ditingkatkan nilai gunanya, misalnya besi bisa digunakan untuk bahan pembuatan pagar, meja kursi, dan lain-lain. Demikian juga dengan plastik, kertas, dan ban bekas, yang bisa dijadikan lebih bermanfaat dan bernilai. Kegiatan produksi ini bila dikelola dengan serius akan bisa menyerap tenaga kerja dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, untuk program padat karya bisa dilakukan dengan perbaikan lingkungan dan sanitasi, misalnya dengan mengembalikan fungsi sungai dan pembuatan tempat MCK yang memadai. Pelatihan-pelatihan untuk menanamkan jiwa *entrepreneurship* juga perlu dilakukan, seperti pelatihan otomotif, bengkel, salon, menjahit, dan lain-lain, agar masyarakat urban bisa hidup mandiri dengan berwirausaha.

Tabel 4.
Model Pemberdayaan Bagi Para Urban di Surabaya Utara

No	Kelurahan	Potensi	Model Pemberdayaan	Instansi yang terlibat
1	Ujung, Wonokusumo, Sidotopo Wetan, Tanah Kali Kedinding, Bulak	Pengepul barang bekas (besi, plastik, kertas) untuk dijual lagi	- Pelatihan untuk peningkatan usaha - Pelatihan untuk menanamkan jiwa <i>entrepreneurship</i> - Pinjaman Modal - Program padat karya	Dinas Koperasi, Dinas Sosial, Disperindag, Bapemas, dan Disnaker
2	Bongkaran	Pengepul barang plastik dan perajin ban bekas	- Pelatihan untuk perluasan nilai guna barang - Pelatihan untuk menanamkan jiwa <i>entrepreneurship</i> - Pinjaman Modal - Program padat karya	Dinas koperasi, Dinas Sosial, Disperindag, Bapemas, dan Disnaker
3	Sukolilo	Pengolahan hasil laut menjadi kerupuk dan kerajinan	- Pelatihan untuk meningkatkan usaha - Pinjaman modal - Program padat karya	Dinas koperasi, Dinas Sosial, Disperindag, Bapemas, dan Disnaker
4	Moro Krembangan	Perajin dibidang sepatu, tas dan dompet, serta nelayan	- Pelatihan untuk meningkatkan kualitas barang dan meningkatkan usaha - Pinjaman modal - Pelatihan untuk menanamkan jiwa <i>entrepreneurship</i> - Program padat karya	Dinas koperasi, Dinas Sosial, Disperindag, Bapemas, dan Disnaker
5	Bulak Banteng	-	- Pelatihan untuk menanamkan jiwa <i>entrepreneurship</i> - Program padat karya	Dinas koperasi, Dinas Sosial, Disperindag, Bapemas, dan Disnaker
6	Dupak	-	- Pelatihan budidaya ikan untuk memanfaatkan keberadaan Bozem Kalianak. - Pelatihan untuk menanamkan jiwa <i>entrepreneurship</i> - Program padat karya	Dinas koperasi, Dinas Sosial, Dinas Peternakan /Perikanan, Bapemas, dan Disnaker

Sumber: Diolah dari hasil penelitian

Kedua, di Kelurahan Sukolilo, potensi yang dimiliki oleh kelurahan ini yaitu berupa olahan hasil laut berupa kerupuk dan kerajinan tangan. Potensi lain yang perlu diperhatikan yaitu warga sudah memiliki jiwa mandiri untuk mengembangkan usaha. Dinas Koperasi, Disperindag, Bapemas dan Disnaker bisa melakukan pembinaan berupa pelatihan dan peminjaman modal. Selain itu, perlu pula dilakukan program padat karya berupa perbaikan lingkungan dan sanitasi. Tempat pembuangan sampah laut perlu ditata kembali agar lingkungan tidak tercemar.

Ketiga, di Kelurahan Moro Krembangan, potensi yang dimiliki oleh kelurahan ini adalah adanya UKM sepatu, tas, dan dompet, serta masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan. Dinas Koperasi, Disperindag, Bapemas, dan Disnaker bisa melakukan pembinaan berupa pelatihan dan peminjaman modal terhadap UKM. Selain itu, masyarakat nelayan juga perlu diberi pembinaan dan pinjaman modal untuk memanfaatkan peralatan (perahu dan jaring) yang lebih memadai untuk menangkap hasil laut. Para nelayan ini bisa dilatih untuk mengolah hasil laut untuk mendapatkan nilai jual yang lebih tinggi.

Keempat, di Kelurahan Bulak Banteng, meskipun dari hasil data di lapangan dan observasi di wilayah Bulak Banteng tidak memiliki potensi yang baik, bukan berarti wilayah ini tidak bisa dilaksanakan proses pemberdayaan. Sebagian besar penduduk yang bekerja sebagai kuli, tukang becak dan serabutan bisa diberi program padat karya berupa perbaikan lingkungan dan sanitasi. Sementara itu, masyarakat yang berprofesi sebagai pengepul barang bekas, rombeng, dan makelar bisa diberi pelatihan wirausaha dan pinjaman bantuan modal usaha.

Kelima, di Kelurahan Dupak, sama dengan Bulak Banteng, meskipun tidak memiliki potensi yang baik, namun program pemberdayaan masih tetap bisa dilaksanakan di kelurahan ini. Salah satunya adalah program padat karya dengan perbaikan lingkungan dan sanitasi. Sementara itu, keberadaan bozem Kalianak bisa dimanfaatkan untuk budidaya ikan yang bila dikerjakan dengan serius akan menghasilkan kesejahteraan bagi warga.

Perlu diperhatikan, sebagai langkah awal dari program pemberdayaan tersebut, perlu dilakukan penertiban administrasi berupa pendataan kaum urban. Pemerintah setempat mulai dari RT, RW, Kelurahan, dan Kecamatan harus memberikan kemudahan dan memfasilitasi kaum urban untuk mengurus KTP.

Simpulan

Upaya penanggulangan kemiskinan di Surabaya utara yang disebabkan membanjirnya para urban diperlukan keseriusan dari instansi terkait serta kerjasama yang baik dengan para *stakeholders*. Untuk mengatasi kemiskinan di Surabaya Utara yang disebabkan karena membanjirnya urbanisasi, diperlukan suatu bentuk pemberdayaan yang khusus sesuai dengan potensi dan karakteristik mereka. Model Pemberdayaan tersebut berupa; a) pelatihan untuk peningkatan usaha, b) pelatihan untuk perluasan nilai guna barang, c) pelatihan untuk meningkatkan kualitas barang, d) pelatihan budidaya ikan, e) pelatihan untuk menanamkan jiwa *entrepreneurship*, f) pinjaman modal, dan g) program padat karya. Namun sebelumnya, pihak kelurahan beserta RT dan RW setempat harus berinisiatif untuk melakukan pendataan para urban dan memberi fasilitas/kemudahan untuk mengurus administrasi. Hal ini dimaksudkan agar diperoleh data yang akurat tentang keberadaan urban dan pemberian identitas resmi.

Daftar Pustaka

- Bogdan RC dan Biklen SK (1982) *Qualitative Research for Education: an Introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon Inc.
- Bintarto R (1993) *Interaksi Desa Kota dan Permasalahannya*. Galia Indonesia.
- Kartasamita 1996 *Pemberdayaan: Pembangunan Berwajah Manusia*. Raja Grafindo Persada
- Khudori D (1995) *Kemiskinan, Ketimpangan dan Pemberdayaan dalam Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: PPSK.
- Lewis O (2004) *Kebudayaan Kemiskinan dalam Kemiskinan di Perkotaan* (di-edit oleh Parsudi Suparlan) Jakarta: Yayasan Obor Indonesia – Sinar Harapan.
- Lipton M (1977) *Urbanitation in the Modern World*. London: Faber and Faber.
- Miles MB dan Huberman MA (1992) *Analisis Data Kualitatif* Jakarta: Ui Press.
- Prawirakusuma S (2001) *Ekonomi Rakyat Yogyakarta*: University Gadjah Mada Press.
- Proserpina D (2003) *Empowerment & Development*. Manila: University of the Philippines Press
- Sudjatmoko (2003) *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Sumodiningrat G (1999) *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.