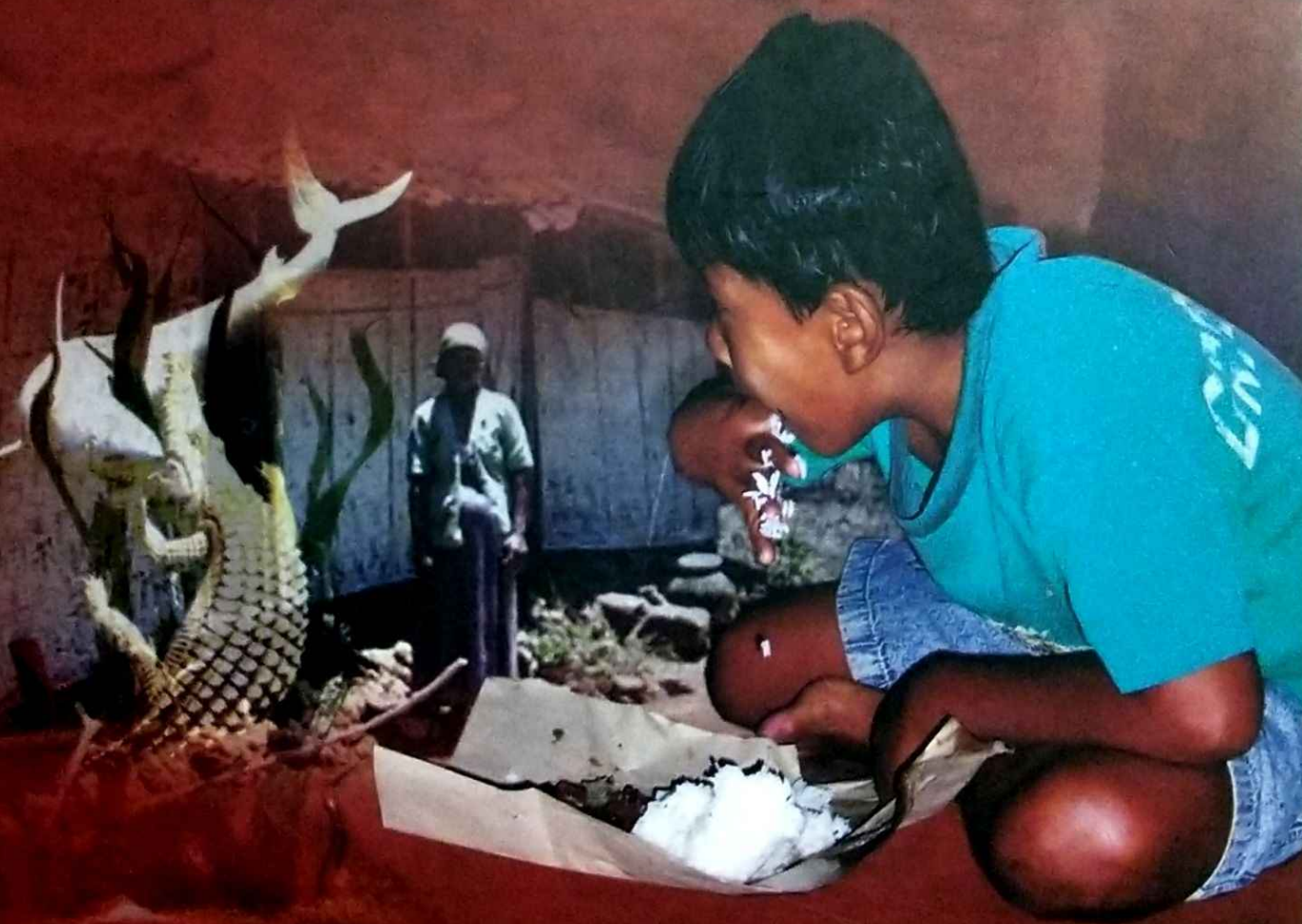


Dampak Krisis Pangan dan Kenaikan Harga BBM Terhadap Kelangsungan Hidup Keluarga Miskin di Surabaya



Kerjasama

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
DENGAN WAHANA VISI INDONESIA
TAHUN 2008

WAHANA VISI INDONESIA
a partner of

World Vision

Dampak Krisis Pangan dan Kenaikan Harga BBM Terhadap Kelangsungan Hidup Keluarga Miskin di Surabaya

Editor:

Bagong Suyanto & Septi Ariadi

KERJASAMA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
DENGAN
WAHANA VISI INDONESIA
TAHUN 2008

**DAMPAK KRISIS PANGAN DAN KENAIKAN HARGA BBM
TERHADAP KELANGSUNGAN HIDUP
KELUARGA MISKIN DI SURABAYA**

Editor:

Bagong Suyanto & Septi Ariadi

Tim Peneliti:

Bagong Suyanto, Septi Ariadi, Prijono Adi Nugroho,
Siti Mas'udah, Rahma Sugihartati

Desain Cover: Ahmad Hafidz

Layout: Ahmad Muslich

ISBN: 978-979-24-5384-3

KERJASAMA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
DENGAN
WAHANA VISI INDONESIA
TAHUN 2008

EXECUTIVE SUMMARY

DAMPAK KRISIS PANGAN DAN KENAIKAN HARGA BBM TERHADAP KELANGSUNGAN HIDUP KELUARGA MISKIN DI SURABAYA

1. Latar Belakang

Ketika ancaman terjadinya krisis pangan makin meluas, salah satu konsekuensi yang tak terhindarkan adalah terjadinya kenaikan harga sejumlah kebutuhan pokok rakyat yang berbanding terbalik dengan terjadinya penurunan daya beli masyarakat, khususnya keluarga miskin. Di berbagai daerah, tak terkecuali di Kota Surabaya dalam beberapa bulan terakhir dilaporkan harga kebutuhan pangan mulai merayap naik. Tidak hanya harga beras, minyak goreng, dan minyak tanah yang makin mahal, tetapi juga harga kedelai, tahu, tempe, susu, telur, ayam, dan berbagai kebutuhan pangan lain dilaporkan ikut naik karena yang berlaku adalah hukum pasar: ketika jumlah barang makin langka, maka otomatis harga akan terdongkrak naik.

Bagi keluarga miskin, kenaikan harga pangan yang melonjak hingga 50 persen ini, sudah barang tentu sangat merugikan. Ancaman krisis pangan yang diikuti dengan melambungnya harga kebutuhan pokok rakyat, bukan saja menyebabkan keluarga miskin terancam kekurangan gizi, tetapi mereka juga terancam mengalami proses pendalaman dan perluasan kemiskinan karena makin tidak berdaya dan rentan.

Bagi masyarakat miskin di perkotaan, terutama yang berasal dari golongan paling miskin, keputusan pemerintah menaikkan harga BBM dan ancaman terjadinya krisis pangan sudah barang tentu akan menyebabkan mereka menjadi korban pertama yang paling menderita karena harus menghadapi pukulan yang bertubi-tubi. Daya tahan masyarakat miskin dan para pelaku usaha kecil yang semula sudah semula kembang-kempis, niscaya akan seketika kolaps jika efek domino

kenaikkan harga BBM akan menyeret pula terjadinya kenaikan biaya produksi dan harga kebutuhan hidup sehari-hari. Berbeda dengan masyarakat miskin di pedesaan yang masih mampu menyiasati tekanan kemiskinan dengan pola hidup subsisten, di wilayah perkotaan pola kehidupan masyarakat umumnya kontraktual dan tidak memiliki peluang melakukan pola subsistensi karena tidak ada sumber daya alam lokal yang dapat dimanfaatkan untuk menyambung hidup.

Pemerintah sendiri sebetulnya sudah menyadari bahwa imbas kenaikan harga BBM akan berdampak buruk bagi kelangsungan hidup masyarakat, khususnya keluarga miskin. Saat ini, salah satu langkah pemerintah untuk menepis kekhawatiran sebagian pihak tentang imbas negatif kenaikan harga BBM adalah dengan menyalurkan bantuan langsung tunai (BLT) plus bagi kaum miskin Rp 100 ribu per keluarga per bulan. Disebut BLT Plus, karena selain uang, keluarga miskin juga akan mendapatkan bantuan komoditas pangan berupa minyak goreng dan gula.

Diperkirakan sebanyak 19,1 juta keluarga miskin akan mendapat bantuan tunai Rp 19 triliun. Kompensasi bagi keluarga miskin ini diambilkan dari penghematan subsidi Rp 35 triliun akibat kenaikan harga BBM sekitar 30 persen. Separuh dari subsidi yang dihemat, digunakan untuk perlindungan kaum miskin, sedangkan separuhnya lagi untuk mengurangi defisit anggaran, yang mencapai 2,1 persen dari produk domestik bruto.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri telah menyatakan bahwa kenaikan harga BBM tidak mungkin dihindari, sebab jika subsidi terus dipertahankan, maka resikonya anggaran negara akan jebol akibat lonjakan harga minyak dunia yang terus melambung hingga tembus US\$ 120 per barel. Dengan menaikkan harga BBM, selain dapat mengurangi terjadinya kekeliruan pemberian subsidi BBM yang selama ini dinilai cukup banyak yang salah sasaran karena dinikmati oleh orang-orang kaya yang bermobil, menurut kacamata pemerintah pengalihan subsidi langsung kemasyarakat miskin dalam bentuk BLT Plus akan dapat bermanfaat untuk pengurangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja bagi masyarakat miskin. Benarkah demikian?

Di atas kertas, dengan memberikan bantuan langsung dalam bentuk uang tunai kepada keluarga miskin, harus diakui akan dapat meringankan beban penderitaan keluarga miskin, terutama tatkala harga kebutuhan hidup sehari-hari naik pasca kenaikan harga BBM. Ketika tekanan kebutuhan hidup makin menjejaskan, angka

pengangguran makin meningkat, inflasi makin liar, dan peluang-peluang usaha yang tersedia terasa makin langka, bahkan tidak mustahil sebagian akan bangkrut, maka ruang gerak dan kesempatan masyarakat miskin untuk tetap *survive* menjadi makin sempit dan terbatas.

Kalau pun hingga kini masyarakat miskin masih tetap mampu bertahan, bukan berarti mereka telah memiliki penyangga ekonomi yang mapan. Di berbagai daerah, bukan rahasia lagi bahwa masyarakat miskin tetap *survive* lebih disebabkan karena mereka melakukan berbagai langkah pengetatan, mencoba hidup seirit mungkin, sembari menunggu keajaiban perubahan kondisi perekonomian.

Bagi masyarakat miskin, pengguliran berbagai program kompensasi BBM, Program Padat Karya, dan berbagai subsidi langsung yang dikucurkan pemerintah ibaratnya adalah suntikan energi baru atau penyangga sementara yang membuat masyarakat miskin dapat memperpanjang nafas dan daya tahan mereka. Tetapi, persoalannya kemudian: ketika masyarakat miskin jauh-jauh hari telah terperangkap utang yang kronis, seberapa jauh sebetulnya mereka masih dapat menikmati manfaat dari program bantuan langsung tunai yang dikucurkan pemerintah?

2. Permasalahan

Secara garis besar, beberapa permasalahan yang perlu dikaji dalam kegiatan penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah gambaran dampak krisis pangan dengan ketersediaan dan kemampuan keluarga miskin di perkotaan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya?
2. Bagaimana gambaran mengenai bentuk-bentuk tekanan kemiskinan yang dihadapi keluarga miskin di perkotaan pasca kenaikan harga BBM?
3. Bagaimanakah gambaran tentang mekanisme *survival* yang dikembangkan keluarga miskin di perkotaan untuk menyasati tekanan krisis pangan dan ancaman kemiskinan pasca kenaikan harga BBM?
4. Sejauhmana dampak terjadinya krisis pangan terhadap kelangsungan pendidikan dan status gizi anak?
5. Bagaimana gambaran dampak terjadinya krisis pangan dan tekanan kemiskinan terhadap intensitas terjadinya tindak kekerasan, baik *child abuse* maupun *wife abuse*?

6. Potensi-potensi dan pranata sosial apa sajakah yang terbukti fungsional dan potensial dikembangkan untuk mendukung mekanisme *survival* keluarga miskin di perkotaan menyiasati ancaman krisis pangan?
7. Sejauhmana efektivitas pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang selama ini sudah berjalan di Kota Surabaya? Kendala-kendala apakah yang dihadapi keluarga miskin dalam mengakses program penanggulangan kemiskinan?
8. Program-program prioritas apa sajakah yang dibutuhkan untuk menyelamatkan, dan mempercepat upaya peningkatan kesejahteraan serta keberdayaan keluarga miskin di perkotaan?

3. Tujuan

Secara garis besar, tujuan dari kegiatan survey ini adalah:

1. Memetakan situasi problematik yang dihadapi keluarga miskin di perkotaan dalam upaya memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraannya pasca terjadinya ancaman krisis pangan dan kenaikan harga BBM.
2. Merumuskan agenda aksi dan program intervensi prioritas yang benar-benar kontekstual dan efektif dalam rangka mempercepat proses pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan social keluarga miskin di perkotaan pasca terjadinya ancaman krisis pangan dan kenaikan harga BBM.

4. Metode dan Prosedur Kerja

Kegiatan ini pada dasarnya bermaksud mengkaji situasi problematik yang dihadapi keluarga miskin di perkotaan secara kontekstual, dan memahami mekanisme *survival* yang dikembangkan keluarga miskin dalam rangka menyiasati ancaman krisis pangan, serta sekaligus untuk dasar penyusunan dan perumusan program intervensi dalam rangka meningkatkan keberdayaan dan kesejahteraan keluarga miskin di Kota Surabaya.

Untuk memperoleh masukan dan data yang akurat, dalam kegiatan ini bahan-bahan yang dibutuhkan dikumpulkan melalui empat cara, yakni:

Pertama, mengkaji dan menganalisis data sekunder terbaru mengenai kondisi kemiskinan dan kondisi demografis penduduk Kota Surabaya pada umumnya. Data sekunder yang dibutuhkan dicari dari

BPS, survei-survei lokal, dan data dari berbagai Perguruan Tinggi dan Lembaga Penelitian lainnya. Uraian tentang kondisi umum kemiskinan di Kota Surabaya ini penting untuk mengetahui peta makro permasalahan kemiskinan, dinamika dan persebaran penduduk miskin di Kota Surabaya, khususnya periode pasca diberlakukan kebijakan kenaikan harga BBM.

Kedua, melakukan *review* terhadap hasil-hasil studi mengenai masyarakat miskin dan kemiskinan di Kota Surabaya dan efektivitas pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. *Review* terhadap hasil penelitian ini dibatasi hanya pada hasil penelitian terbaru selama tiga tahun terakhir. Tujuan dilakukan *review* terhadap hasil studi tentang kemiskinan ini adalah untuk memperoleh kerangka acuan dan kerangka analisis dalam rangka memahami secara teoritik berbagai faktor penyebab kemiskinan yang dialami masyarakat Kota Surabaya.

Tabel 1
Lokasi dan Jumlah Responden (n=500, dalam %)

| Kecamatan | Kelurahan | Persentase Responden |
|-------------|-------------------|----------------------|
| Semampir | -Ujung | 15.8% |
| | -Wonokusumo | 2.0% |
| | -Pegirian | 1.4% |
| | -Sidotopo | 0.8% |
| Sawahan | -Putat jaya | 1.8% |
| | -Girilaya | 1.0% |
| | -Petemon | 1.8% |
| | -Banyu urip | 15.4% |
| Tambak Sari | -Gersikan | 0.4% |
| | -Gading | 11.4% |
| | -Ploso | 7.0% |
| | -Pacar keeling | 1.2% |
| Simokerto | -Simokerto | 4.2% |
| | -Sidodadi | 9.4% |
| | -Kapasari | 5.0% |
| | -Simolawang | 1.4% |
| Kenjeran | -Kedinding tengah | 9.2% |
| | -Kenjeran | 1.4% |
| | -Bulak banteng | 4.2% |
| | -Sidotopo wetan | 1.4% |
| | -Tambak wedi | 1.8% |
| | -Karang asem | 0.8% |
| | -Lebak arum | 1.2% |
| Jumlah | | 100,0% |

KATA PENGANTAR

Kendati telah digulirkan sekian banyak program penanggulangan kemiskinan dan hingga saat ini sebagian besar keluarga miskin juga terbukti masih mampu bertahan hidup, dengan cara mengembangkan mekanisme *survival* yang kenyal dan berketahanan untuk menyasati berbagai tekanan kebutuhan hidup yang terus melambung. Tetapi akibat proses pendalaman dan perluasan kemiskinan yang berkelanjutan, maka kesempatan keluarga miskin untuk bangkit atau keluar dari tekanan kemiskinan yang menjejasnya seringkali makin sulit. Tidak sedikit keluarga miskin, akibat imbas kenaikan harga BBM terpaksa terjerumus masuk dalam pusaran spiral kemiskinan yang membuat akses sebagian besar keluarga miskin untuk membeli berbagai kebutuhan pangan menjadi berkurang.

Studi sebagaimana dilaporkan bermaksud mengkaji dampak terjadinya kenaikan harga BBM dan ancaman krisis pangan terhadap kondisi kelangsungan hidup dan kesejahteraan keluarga miskin di Kota Surabaya, termasuk dampaknya terhadap upaya pemenuhan hak anak. Secara garis besar, tujuan dari kegiatan penelitian yang tengah dilaporkan ini adalah: (1) Memetakan situasi problematik yang dihadapi keluarga miskin di perkotaan dalam upaya memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraannya pasca terjadinya ancaman krisis pangan dan kenaikan harga BBM, dan (2) Merumuskan agenda aksi dan program intervensi prioritas yang benar-benar kontekstual dan efektif dalam rangka mempercepat proses pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan sosial keluarga miskin di perkotaan pasca terjadinya ancaman krisis pangan dan kenaikan harga BBM.

Studi ini dapat selesai tepat waktu, sudah barang tentu berkat dukungan dari berbagai pihak. Untuk itu, dalam kesempatan ini, kami ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: pertama, Wahana Visi Indonesia yang telah memberi kepercayaan dan kesempatan kepada kami untuk melaksanakan penelitian ini. Kedua, keluarga miskin di berbagai lokasi penelitian yang telah bersedia

meluangkan waktu memberikan informasi yang kami butuhkan. Ketiga, berbagai pihak yang telah memberikan masukan bagi perbaikan laporan ini. Keempat, para mahasiswa Departemen Sosiologi FISIP Universitas Airlangga yang telah dengan tekun membantu proses pengumpulan data di lapangan.

Kami berharap laporan ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya sebagai acuan dalam proses perumusan program pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin, termasuk perlindungan hak anak.

Surabaya, November 2008
Hormat Kami,

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

| | |
|--|-------|
| Executive Summary | iii |
| Kata Pengantar | xxi |
| Daftar Isi | xxiii |
| Daftar Tabel | xxv |
| | |
| BAB 1 KETIKA KRISIS PANGAN MENGANCAM DAN KENAIKAN HARGA BBM MAKIN MENJEJAS: URAIAN PENDAHULUAN | 1 |
| 1. Latar Belakang | 1 |
| 2. Permasalahan | 4 |
| 3. Tujuan | 5 |
| 4. Metode dan Prosedur Kerja | 6 |
| | |
| BAB 2 KEMISKINAN DAN MEKANISME <i>SURVIVAL</i> KELUARGA MISKIN: KERANGKA ANALISIS | 9 |
| 1. Pengertian | 9 |
| 2. Akar Penyebab Kemiskinan | 10 |
| 3. Perangkat Kemiskinan | 13 |
| 4. Mekanisme <i>Survival</i> Keluarga Miskin | 15 |
| 5. Upaya Penanggulangan Kemiskinan | 16 |
| 6. <i>Learning From The People</i> | 19 |
| | |
| BAB 3 SURABAYA: MEGA-URBAN YANG PENUH KONTRADIKSI | 21 |
| 1. Surabaya Menuju Mega-Urban | 22 |
| 2. Problema Mega-Urban | 23 |
| 3. Urbanisasi di Kota Surabaya | 27 |
| 4. Kaum Migran dan Permukiman Kumuh | 30 |
| 5. Kemiskinan | 34 |
| | |
| BAB 4 DAMPAK KRISIS PANGAN DAN KENAIKAN HARGA BBM SERTA STRATEGI KELANGSUNGAN HIDUP KELUARGA MISKIN DI KOTA SURABAYA | 39 |
| 1. Profil Sosial Keluarga Miskin di Kota Surabaya | 41 |

| | |
|--|------------|
| 2. Bentuk Tekanan Kemiskinan dan Dampak Kenaikan BBM | 50 |
| 3. Kondisi Usaha yang Ditekuni Pasca Kenaikan Harga BBM | 59 |
| 4. Mekanisme <i>Survival</i> Keluarga Miskin | 67 |
| BAB 5 DAMPAK KENAIKAN HARGA BBM TERHADAP PEMENUHAN HAK ANAK | 77 |
| 1. Dampak Krisis Pangan dan Kenaikan BBM terhadap Pemenuhan Hak Kelangsungan Hidup Anak (<i>Survival Rights</i>) | 81 |
| 2. Dampak Kenaikan BBM Terhadap Pemenuhan Hak Anak Terhadap Perlindungan (<i>Protection Rights</i>) | 87 |
| 3. Dampak Kenaikan Harga BBM Terhadap Pemenuhan Hak Anak Untuk Tumbuh Kembang (<i>Development Rights</i>) | 93 |
| 4. Dampak Kenaikan BBM Terhadap Pemenuhan Hak Anak Untuk Berpartisipasi (<i>Participation Rights</i>) | 96 |
| BAB 6 PENGETAHUAN DAN RESPON KELUARGA MISKIN TERHADAP PROGRAM PENGENTASAN KEMISKINAN | 103 |
| 1. Pengetahuan Terhadap Program Pengentasan Kemiskinan | 105 |
| 2. Respon Terhadap Program Pengentasan Kemiskinan | 109 |
| 3. Implementasi Program Pengentasan Kemiskinan | 112 |
| 4. Kinerja Birokrasi dalam Program Pengentasan Kemiskinan | 118 |
| 5. Jenis Kebutuhan dan Program Bantuan yang Diharapkan | 123 |
| 6. Harapan Penduduk Miskin Pasca Kenaikan Harga BBM | 136 |
| BAB 7 UPAYA MENGATASI ANCAMAN KRISIS PANGAN DAN DAMPAK KENAIKAN HARGA BBM: AGENDA KE DEPAN | 141 |
| 1. Kesimpulan: Sejumlah Isu Prioritas | 142 |
| 2. Program Pemberdayaan Keluarga Miskin | 147 |
| DAFTAR PUSTAKA | 155 |

BAB 1

KETIKA KRISIS PANGAN MENGANCAM DAN KENAIKAN HARGA BBM MAKIN MENJEJAS: URAIAN PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Ketika ancaman terjadinya krisis pangan makin meluas, salah satu konsekuensi yang tak terhindarkan adalah terjadinya kenaikan harga sejumlah kebutuhan pokok rakyat yang berbanding terbalik dengan terjadinya penurunan daya beli masyarakat, khususnya keluarga miskin. Di berbagai daerah, tak terkecuali di Kota Surabaya dalam beberapa bulan terakhir dilaporkan harga kebutuhan pangan mulai merayap naik. Tidak hanya harga beras, minyak goreng, dan minyak tanah yang makin mahal, tetapi juga harga kedelai, tahu, tempe, susu, telur, ayam, dan berbagai kebutuhan pangan lain dilaporkan ikut naik karena yang berlaku adalah hukum pasar: ketika jumlah barang makin langka, maka otomatis harga akan terdongkrak naik.

Bagi keluarga miskin, kenaikan harga pangan yang melonjak hingga 50 persen ini, sudah barang tentu sangat merugikan. Ancaman krisis pangan yang diikuti dengan melambungnya harga kebutuhan pokok rakyat, bukan saja menyebabkan keluarga miskin terancam kekurangan gizi, tetapi mereka juga terancam mengalami proses pendalaman dan perluasan kemiskinan karena makin tidak berdaya dan rentan. Perluasan kemiskinan ditandai dari kecenderungan, di mana jumlah orang miskin makin bertambah banyak, sektor di mana terjadi kemiskinan semakin banyak dan luas, dan wilayah territorial yang ditambah kemiskinan juga semakin luas.

Sementara itu, pendalaman kemiskinan yang terjadi dapat dilihat dari tanda-tanda fisik-material, seperti yang diungkap antara lain

oleh indikator kesehatan (Indeks berat badan, prevalensi ibu kekurangan gizi, anemia anak-anak dan ibu, prevalensi rabun malam, indeks kemiskinan manusia dan sebagainya), indikator ekonomi (seperti peningkatan jumlah orang yang berada di bawah garis kemiskinan, peningkatan jumlah pengangguran, peningkatan jumlah buruh yang menerima upah di bawah minimum provinsi dan sebagainya), indikator perampasan daya (terdiri dari 7 indikator utama, yaitu indeks kemiskinan manusia, penduduk yang meninggal di bawah 40 tahun, tingkat buta huruf orang dewasa, orang tanpa akses air bersih, orang tanpa akses ke jasa pelayanan kesehatan dan balita kurang gizi), serta yang paling parah adalah meluasnya internalisasi budaya kemiskinan.

Di berbagai daerah, ancaman terjadinya krisis pangan menjadi makin berat, terutama ketika pemerintah untuk ke-sekian kalinya kembali menaikkan harga BBM. Ketika harga minyak di pasaran dunia terus melambung hingga 115 dollar AS per barel atau bahkan lebih, memang tidak banyak pilihan yang tersisa, kecuali menaikkan harga BBM hingga sekitar 30 persen.

Bagi masyarakat miskin di perkotaan, terutama yang berasal dari golongan paling miskin, keputusan pemerintah menaikkan harga BBM dan ancaman terjadinya krisis pangan sudah barang tentu akan menyebabkan mereka menjadi korban pertama yang paling menderita karena harus menghadapi pukulan yang bertubi-tubi. Daya tahan masyarakat miskin dan para pelaku usaha kecil yang semula sudah semula kembang-kempis, niscaya akan seketika kolaps jika efek domino kenaikan harga BBM akan menyeret pula terjadinya kenaikan biaya produksi dan harga kebutuhan hidup sehari-hari. Berbeda dengan masyarakat miskin di pedesaan yang masih mampu menyiasati tekanan kemiskinan dengan pola hidup subsisten, di wilayah perkotaan pola kehidupan masyarakat umumnya kontraktual dan tidak memiliki peluang melakukan pola subsistensi karena tidak ada sumber daya alam lokal yang dapat dimanfaatkan untuk menyambung hidup.

Pemerintah sendiri sebetulnya sudah menyadari bahwa imbas kenaikan harga BBM akan berdampak buruk bagi kelangsungan hidup masyarakat, khususnya keluarga miskin. Saat ini, salah satu langkah pemerintah untuk menepis kekhawatiran sebagian pihak tentang imbas negatif kenaikan harga BBM adalah dengan menyalurkan bantuan langsung tunai (BLT) plus bagi kaum miskin Rp 100 ribu per keluarga per bulan. Disebut BLT Plus, karena selain uang,

keluarga miskin juga akan mendapatkan bantuan komoditas pangan berupa minyak goreng dan gula.

Diperkirakan sebanyak 19,1 juta keluarga miskin akan mendapat bantuan tunai Rp 19 triliun. Kompensasi bagi keluarga miskin ini diambilkan dari penghematan subsidi Rp 35 triliun akibat kenaikan harga BBM sekitar 30 persen. Separuh dari subsidi yang dihemat, digunakan untuk perlindungan kaum miskin, sedangkan separuhnya lagi untuk mengurangi defisit anggaran, yang mencapai 2,1 persen dari produk domestik bruto.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri telah menyatakan bahwa kenaikan harga BBM tidak mungkin dihindari, sebab jika subsidi terus dipertahankan, maka resikonya anggaran negara akan jebol akibat lonjakan harga minyak dunia yang terus melambung hingga tembus US\$ 120 per barel. Dengan menaikkan harga BBM, selain dapat mengurangi terjadinya kekeliruan pemberian subsidi BBM yang selama ini dinilai cukup banyak yang salah sasaran karena dinikmati oleh orang-orang kaya yang bermobil, menurut kaca mata pemerintah pengalihan subsidi langsung ke masyarakat miskin dalam bentuk BLT Plus akan dapat bermanfaat untuk pengurangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja bagi masyarakat miskin. Benarkah demikian?

Di atas kertas, dengan memberikan bantuan langsung dalam bentuk uang tunai kepada keluarga miskin, harus diakui akan dapat meringankan beban penderitaan keluarga miskin, terutama tatkala harga kebutuhan hidup sehari-hari naik pasca kenaikan harga BBM. Ketika tekanan kebutuhan hidup makin menjejaskan, angka pengangguran makin meningkat, inflasi makin liar, dan peluang-peluang usaha yang tersedia terasa makin langka, bahkan tidak mustahil sebagian akan bangkrut, maka ruang gerak dan kesempatan masyarakat miskin untuk tetap *survive* menjadi makin sempit dan terbatas.

Kalau pun hingga kini masyarakat miskin masih tetap mampu bertahan, bukan berarti mereka telah memiliki penyangga ekonomi yang mapan. Di berbagai daerah, bukan rahasia lagi bahwa masyarakat miskin tetap *survive* lebih disebabkan karena mereka melakukan berbagai langkah pengetatan, mencoba hidup seirit mungkin, sembari menunggu keajaiban perubahan kondisi perekonomian.

Bagi masyarakat miskin, pengguliran berbagai program kompensasi BBM, Program Padat Karya, dan berbagai subsidi langsung yang dikucurkan pemerintah ibaratnya adalah suntikan energi baru

atau penyangga sementara yang membuat masyarakat miskin dapat memperpanjang nafas dan daya tahan mereka. Tetapi, persoalannya kemudian: ketika masyarakat miskin jauh-jauh hari telah terperangkap utang yang kronis, seberapa jauh sebetulnya mereka masih dapat menikmati manfaat dari program bantuan langsung tunai yang dikucurkan pemerintah?

Pertanyaan ini penting untuk dijawab, karena tidak sedikit kasus memperlihatkan bahwa pemberian BLT ternyata hanya numpang lewat. Di kalangan keluarga miskin yang sebelumnya sudah terpaksa berutang ke sana ke mari untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, ketika BLT mereka terima, maka dalam hitungan cepat dana itu segera berpindah tangan. Kucuran uang *cash* di kalangan masyarakat miskin, ternyata acapkali yang menikmati adalah para rentenir dan pemilik warung atau toko di sekitar tempat tinggal masyarakat miskin yang sebelumnya telah meminjamkan uang kepada keluarga miskin penerima BLT itu.

Secara teoritis, sebuah keluarga yang dijejas kemiskinan, mereka umumnya tidaklah akan banyak berdaya, ruang geraknya untuk menghadapi tekanan kemiskinan serba terbatas, dan cenderung kesulitan untuk terserap dalam sektor-sektor yang memungkinkan mereka dapat mengembangkan usahanya. Jangankan untuk mengembangkan diri menuju ke taraf sejahtera, sedangkan untuk bertahan menegakkan hidup fisiknya pada taraf yang subsisten saja bagi keluarga miskin hampir-hampir merupakan hal yang mustahil bila tidak ditopang oleh jaringan dan pranata sosial di lingkungan sekitarnya.

Studi sebagaimana dilaporkan bermaksud memetakan dampak terjadinya kenaikan harga BBM dan terjadinya krisis pangan terhadap kondisi kelangsungan hidup dan kesejahteraan keluarga miskin di Kota Surabaya. Studi ini penting dilakukan, sebab untuk menyusun program intervensi yang paling tepat dan sesuai dengan kondisi yang terjadi di lapangan, tak pelak yang dibutuhkan adalah data penelitian yang akurat dan *up to date*.

2. Permasalahan

Secara garis besar, beberapa permasalahan yang perlu dikaji dalam kegiatan penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah gambaran dampak krisis pangan dengan ketersediaan dan kemampuan keluarga miskin di perkotaan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya?

2. Bagaimana gambaran mengenai bentuk-bentuk tekanan kemiskinan yang dihadapi keluarga miskin di perkotaan pasca kenaikan harga BBM?
3. Bagaimanakah gambaran tentang mekanisme *survival* yang dikembangkan keluarga miskin di perkotaan untuk menyiasati tekanan krisis pangan dan ancaman kemiskinan pasca kenaikan harga BBM?
4. Sejauhmana dampak terjadinya krisis pangan terhadap kelangsungan pendidikan dan status gizi anak?
5. Bagaimana gambaran dampak terjadinya krisis pangan dan tekanan kemiskinan terhadap intensitas terjadinya tindak kekerasan, baik *child abuse* maupun *wife abuse*?
6. Potensi-potensi dan pranata sosial apa sajakah yang terbukti fungsional dan potensial dikembangkan untuk mendukung mekanisme *survival* keluarga miskin di perkotaan menyiasati ancaman krisis pangan?
7. Sejauhmana efektivitas pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang selama ini sudah berjalan di Kota Surabaya? Kendala-kendala apakah yang dihadapi keluarga miskin dalam mengakses program penanggulangan kemiskinan?
8. Program-program prioritas apa sajakah yang dibutuhkan untuk menyelamatkan, dan mempercepat upaya peningkatan kesejahteraan serta keberdayaan keluarga miskin di perkotaan?

3. Tujuan

Secara garis besar, tujuan dari kegiatan survey ini adalah:

1. Memetakan situasi problematik yang dihadapi keluarga miskin di perkotaan dalam upaya memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraannya pasca terjadinya ancaman krisis pangan dan kenaikan harga BBM.
2. Merumuskan agenda aksi dan program intervensi prioritas yang benar-benar kontekstual dan efektif dalam rangka mempercepat proses pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan social keluarga miskin di perkotaan pasca terjadinya ancaman krisis pangan dan kenaikan harga BBM.

BAB 2

KEMISKINAN DAN MEKANISME *SURVIVAL* KELUARGA MISKIN: KERANGKA ANALISIS

Di balik berbagai keberhasilan pembangunan yang sudah berhasil dicapai, salah satu masalah serius yang tengah dihadapi berbagai daerah, termasuk di Kota Surabaya adalah kemiskinan dan perkembangan jumlah penduduk miskin yang tak kunjung surut. Alih-alih jumlah penduduk miskin dapat berkurang, dalam dua-tiga tahun terakhir, ditengarai justru terjadi perluasan dan pendalaman kemiskinan.

Pengalaman selama lima tahun terakhir telah banyak mengajarkan bahwa memberantas kemiskinan dan memberdayakan masyarakat miskin yang sudah terlanjur meluas harus diakui jauh lebih mudah diucapkan daripada dilakukan dan dibuktikan di lapangan. Kemiskinan sesungguhnya adalah masalah sosial yang jauh lebih kompleks dari sekadar persoalan kekurangan pendapatan atau tidak dimilikinya asset produksi untuk melangsungkan kehidupan. Kemiskinan —atau lebih tepat disebut perangkap kemiskinan (*deprivation trap*)— menurut Chambers (1987) selain berkaitan dengan ketidakmampuan sebuah keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, juga menyangkut kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian dan kelemahan jasmani.

1. Pengertian

Selama ini sebetulnya sudah banyak dilakukan studi dan kajian tentang kemiskinan, tetapi jawaban atas pertanyaan apa itu kemiskinan dan apa pula faktor penyebab kemiskinan sulit diberantas umumnya masih simpang-siur. Antara ahli yang satu dengan ahli yang lain telah melukiskan masalah kemiskinan ini secara berbeda-beda. Levitan (1980) misalnya mendefinisikan kemiskinan sebagai

kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak. Sedangkan menurut Schiller (1979), kemiskinan adalah ketidaksanggupan untuk mendapatkan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan sosial yang terbatas. Dan, dengan nada yang sama Emil Salim mendefinisikan kemiskinan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok (Ala, 1981: 1-3).

Di mata sebagian ahli, kemiskinan acapkali didefinisikan semata hanya sebagai fenomena ekonomi, dalam arti rendahnya penghasilan atau tidak dimilikinya mata pencaharian yang cukup mapan untuk tempat bergantung hidup. Pendapat 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.

2. Akar Penyebab Kemiskinan

Menurut faktor yang melatarbelakanginya, akar penyebab kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua kategori. Pertama, kemiskinan alamiah, yakni kemiskinan yang timbul sebagai akibat sumber-sumber daya yang langka jumlahnya dan/atau karena tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah. Artinya faktor-faktor yang menyebabkan suatu masyarakat menjadi miskin adalah secara alami memang ada, dan bukan bahwa akan ada kelompok atau individu di dalam masyarakat tersebut yang lebih miskin dari yang lain. Mungkin saja dalam keadaan kemiskinan alamiah tersebut akan terdapat perbedaan-perbedaan kekayaan, tetapi dampak perbedaan tersebut akan diperlunak atau dieliminasi oleh adanya pranata-pranata tradisional, seperti pola hubungan *patron-client*, jiwa gotong-royong, dan sejenisnya yang fungsional untuk meredam kemungkinan timbulnya kecemburuan sosial.

Kedua, kemiskinan buatan, yakni kemiskinan yang terjadi karena struktur sosial yang ada membuat anggota atau kelompok masyarakat tidak menguasai sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata. dengan demikian sebagian anggota masyarakat tetap miskin walaupun sebenarnya jumlah total produksi yang dihasilkan oleh

masyarakat tersebut bila dibagi rata dapat membebaskan semua anggota masyarakat dari kemiskinan.

Kemiskinan buatan —dalam banyak hal— terjadi bukan karena seorang individu atau anggota keluarga malas bekerja atau karena mereka terus-menerus sakit. Berbeda dengan perspektif modernisasi yang cenderung memvonis kemiskinan bersumber dari lemahnya etos kerja, tidak dimilikinya etika wirausaha atau karena budaya yang tidak terbiasa dengan kerja keras, kemiskinan buatan dalam perbincangan di kalangan ilmuwan sosial acapkali diidentikkan dengan pengertian kemiskinan struktural. Menurut Selo Soemardjan (1980), yang dimaksud dengan kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat, karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka.

Secara teoritis, kemiskinan buatan atau kemiskinan struktural dapat diartikan sebagai suasana kemiskinan yang dialami oleh suatu masyarakat yang penyebab utamanya bersumber, dan oleh karena itu dapat dicari pada struktur sosial yang berlaku adalah sedemikian rupa keadaannya sehingga mereka yang termasuk ke dalam golongan miskin tampak tidak berdaya untuk mengubah nasibnya dan tidak mampu memperbaiki hidupnya. Struktur sosial yang berlaku telah mengurung mereka ke dalam suasana kemiskinan secara turun-temurun selama bertahun-tahun. Sejalan dengan itu, mereka hanya mungkin keluar dari penjara kemelaratan melalui suatu proses perubahan struktur yang mendasar.

Kemiskinan struktural, biasanya terjadi di dalam suatu masyarakat di mana terdapat perbedaan yang tajam antara mereka yang hidup melarat dengan mereka yang hidup dalam kemewahan dan kaya raya. Mereka itu, walaupun merupakan mayoritas terbesar dari masyarakat, dalam realita tidak mempunyai kekuatan apa-apa untuk mampu memperbaiki nasib hidupnya. Sedangkan minoritas kecil masyarakat yang kaya raya biasanya berhasil memonopoli dan mengontrol berbagai kehidupan, terutama segi ekonomi dan politik. Selama golongan kecil yang kaya raya itu masih menguasai berbagai kehidupan masyarakat, selama itu pula diperkirakan struktur sosial yang berlaku akan bertahan. Akibatnya terjadilah apa yang disebut dengan kemiskinan struktural.

Golongan yang menderita kemiskinan struktural itu, misalnya terdiri dari para petani yang tidak memiliki tanah sendiri, atau kaum migran di kota yang bekerja di sektor informal dengan hasil yang tidak

menentu sehingga pendapatannya tidak mencukupi untuk memberi makan kepada dirinya sendiri dan keluarganya. Termasuk golongan miskin lain adalah kaum buruh, pedagang kaki lima, penghuni permukiman kumuh, pedagang asongan, dan lain-lain yang tidak terpelajar dan tidak terlatih, atau apa yang dengan kata asing disebut *unskilled labour*. Golongan miskin ini meliputi juga para pengusaha tanpa modal dan tanpa fasilitas dari pemerintah —yang sekarang dapat dinamakan golongan ekonomi sangat lemah (Soedjatmoko, 1981: 46-61). Di kota seperti Surabaya, golongan masyarakat miskin ini umumnya tinggal di rumah-rumah petak atau permukiman kumuh yang padat, berjejal, dan sebagian besar merupakan pekerja di sektor informal.

Ciri utama dari kemiskinan struktural ialah tidak terjadinya —kalaupun terjadi sifatnya lamban sekali— apa yang disebut sebagai mobilitas sosial vertikal. Mereka yang miskin akan tetap hidup dengan kemiskinannya, sedangkan yang kaya akan tetap menikmati kekayaannya. Mengapa bisa sampai begitu? Menurut pendekatan struktural, faktor penyebabnya adalah terletak pada kungkungan struktural sosial yang menyebabkan mereka kekurangan hasrat untuk meningkatkan taraf hidup mereka. Struktur sosial yang berlaku telah melahirkan berbagai corak rintangan yang menghalangi mereka untuk maju. Umpamanya kelemahan ekonomi tidak memungkinkan mereka untuk memperoleh pendidikan yang berarti agar bisa melepaskan diri dari kemelaratan.

Ciri lain dari kemiskinan struktural adalah timbulnya ketergantungan yang kuat pihak si miskin terhadap kelas sosial-ekonomi di atasnya. Menurut Mohtar Mas'ud (1994: 143), adanya ketergantungan inilah yang selama ini berperan besar dalam memerosotkan kemampuan si miskin untuk *bargaining* dalam dunia hubungan sosial yang sudah timpang antara pemilik tanah dan penggarap, antara majikan dan buruh. Buruh tidak punya kemampuan untuk menetapkan upah, pedagang kecil tidak bisa mendapatkan harga yang layak atas barang yang mereka jual —pendek kata pihak yang miskin relatif tidak dapat berbuat banyak atas eksploitasi dan proses marginalisasi yang dialaminya karena mereka tidak memiliki alternatif pilihan untuk menentukan nasib ke arah yang lebih baik.

Pengertian dan definisi kemiskinan struktural, kendati menjadi alternatif konsep yang lebih disukai ilmuwan sosial. tetapi, kelebihan definisi seperti yang dikemukakan Selo Soemardjan di atas diakui atau tidak sesungguhnya cenderung bersifat ideologis —dalam arti definisi di atas populer karena di sana ada semangat dan nilai-nilai yang

menggugat kemapanan dan status quo. Secara konseptual, definisi kemiskinan yang dikemukakan Selo Soemardjan sedikit-banyak bersifat normatif. Parsudi Suparlan, misalnya, seorang antropolog yang menyunting kumpulan tulisan tentang kemiskinan di perkotaan, dengan lugas menyatakan bahwa definisi yang dikemukakan Selo Soemardjan kurang tajam dan tidak masuk akal (Suparlan, 1984: 14-15).

3. Perangkap Kemiskinan

Dimensi kemiskinan, menurut Billah (2003) secara garis besar mencakup empat hal pokok, yaitu: kurangnya kesempatan, rendahnya kemampuan, kurangnya jaminan dan ketidakberdayaan. Kemiskinan juga dikaitkan dengan keterbatasan hak-hak sosial, ekonomi dan politik, sehingga menyebabkan kerentanan, keterpurukan dan ketidakberdayaan.

Definisi dan pengertian kemiskinan yang lebih lengkap —dalam arti sesuai dengan kenyataan dan secara konseptual jelas— dikemukakan oleh Robert Chambers (1987). Menurut Robert Chambers, inti dari masalah kemiskinan sebenarnya terletak pada apa yang disebut *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan. Secara rinci, *deprivation trap* terdiri dari lima unsur, yaitu: (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) keterasingan atau kadar isolasi, (4) kerentanan, dan (5) 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 oleh orang yang memiliki kekuasaan. Ketidakberdayaan sering pula mengakibatkan terjadinya bias bantuan terhadap si miskin kepada kelas di atasnya yang seharusnya tidak berhak memperoleh subsidi (Loekman Soetrisno, dalam: Dewanta dkk., 1995: 19-20).

Seseorang atau sebuah keluarga yang miskin acapkali mampu tetap *survive* dan bahkan bangkit kembali terutama bila mereka memiliki jaringan atau pranata sosial yang melindungi dan menyelamatkan. Tetapi, seseorang atau keluarga yang jatuh pada lingkaran setan atau perangkap kemiskinan, mereka umumnya sulit untuk bangkit kembali. Seseorang yang dibelit perangkap kemiskinan acapkali tidak bisa ikut menikmati hasil pembangunan dan justru menjadi korban pembangunan, rapuh, tidak atau sulit mengalami peningkatan kualitas kehidupan, dan bahkan acapkali justru mengalami penurunan kualitas kehidupan.

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*. Dibandingkan dengan kelompok kemiskinan *destitute*, kelompok *near poor* hidupnya memang relatif lebih baik, namun belumbenar-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*. Sebuah keluarga petani yang termasuk kelompok *near poor* tidak mustahil terpaksa turun kelas menjadi kelompok *destitute* bila tanpa diduga panen mereka tiba-tiba gagal karena serangan hama, karena serangan banjir, atau karena anjloknya harga jual di pasaran akibat ulah spekulasi gabah.

Dalam kenyataan bahkan acap terjadi, kelompok masyarakat yang termasuk cukupan atau kaya —bukan kelompok *near poor*— tiba-tiba harus mengalami penurunan status yang drastis, yakni masuk ke dalam kelompok “keluarga miskin baru”. Jadi, berbeda dengan kesan dan pengumuman yang dikeluarkan pemerintah belakangan ini yang menyebutkan jumlah orang miskin di Indonesia senantiasa turun dari waktu ke waktu, dalam kenyataan justru tidak jarang terjadi penambahan jumlah orang miskin. Studi yang dilakukan Bagong Suyanto di sejumlah daerah di Jawa Timur menemukan bahwa kelompok masyarakat yang terpaksa turun statusnya dari kelompok

cukupan menjadi “keluarga miskin baru” adalah kelompok petani cengkeh dan petani garam (Suyanto, 1996). Studi yang dilakukan Bagong Suyanto tersebut, walau dengan jumlah sampel yang terbatas, namun membuktikan bahwa usaha untuk memberantas kemiskinan memang bukan hal yang mudah, sebab apa yang dialami keluarga dan masyarakat miskin bukan sekedar kekurangan pendapatan atau tidak dimilikinya modal usaha saja, tetapi lebih dari itu yang sesungguhnya membelenggu keluarga dan masyarakat miskin adalah apa yang disebut Robert Chambers dengan istilah perangkap kemiskinan atau lingkaran setan kemiskinan.

4. Mekanisme *Survival* Keluarga Miskin

Kendati tekanan kemiskinan tidak sekali-dua kali menimpa keluarga miskin. Tetapi, dalam kenyataan tidak sedikit keluarga miskin ternyata mampu tetap *survive*, dan bahkan keluar dari situasi krisis yang membelenggunya dengan selamat. Dalam hal ini, tak pelak mekanisme *survival* menjadi sesuatu yang penting. Dalam kehidupan sehari-hari, keluarga miskin umumnya akan memperkecil atau memperluas lingkaran anggota keluarganya agar dapat memenuhi kebutuhannya dan menyesuaikan diri dengan situasi sosial-ekonomi yang berubah. Kegiatan usaha ditujukan untuk menjamin keperluan hidup keluarga melalui produksi subsisten dan sekarang ini makin banyak juga melalui produksi tambahan untuk pasar, seperti melalui pembentukan modal di dalam usaha pertanian untuk memperluas dasar eksistensinya (Blanckunberg dan Sach, 1982).

Dari hasil kajiannya terhadap sejumlah keluarga miskin di Filipina, George Carner (1982) berhasil mengidentifikasi pola dan mekanisme *survival* yang biasa dikembangkan keluarga miskin untuk bertahan hidup. Pada tahap awal, sasaran yang dituju oleh rumah tangga berpendapatan sangat rendah adalah menghasilkan atau memperoleh makan cukup. Di berbagai wilayah pedesaan, sudah bukan rahasia lagi bahwa akses pada lahan untuk produksi yang subsisten sedikit-banyak akan melindungi rumah tangga miskin itu dari biaya pangan yang meningkat, dengan menyediakan suatu bentuk jaminan pangan yang penting.

Apabila kebutuhan pangan ternyata pada satu titik tidak dapat dipenuhi secara memadai, maka ada beberapa cara yang dilaksanakan rumah tangga untuk menanggulangnya. Yang pertama adalah para anggota keluarga rumah tangga miskin itu menganekaragamkan kegiatan-kegiatan kerja mereka. Pekerjaan-pekerjaan yang paling

merendahkan martabat pun diterima, kendati bayarannya rendah. Bila kegiatan ini masih tidak memadai, mereka biasanya akan berpaling ke sistem penunjang yang ada di desa. Sanak-keluarga yang lebih kaya mungkin menyediakan utang atau sedikit lahan untuk menanam sayur-sayuran. Dalam menghadapi pendapatan dan peluang yang merosot, mereka yang termiskin pun bertahan dengan harapan para sahabat dan keluarga mereka akan membagi kelebihan apapun yang mereka miliki.

Mekanisme survival dan penanggulangan lain yang biasanya dikembangkan keluarga miskin adalah bekerja lebih banyak dengan lebih sedikit pemasukan. Akhirnya, bila kemungkinan-kemungkinan untuk bertahan hidup di desa menurun hingga titik yang menentukan, maka pilihannya kemudian biasanya adalah melakukan urbanisasi. Uang kiriman dari para anggota keluarga yang melakukan migrasi seringkali memungkinkan sebuah keluarga memantapkan kembali suatu penghidupan minimal di desa asal mereka. Di pihak lain, bila seseorang migran berhasil menancapkan jejak yang kokoh di daerah baru, seluruh keluarga mungkin akan bergabung dengannya.

Bagi keluarga miskin, keberadaan kerabat dan masyarakat di sekitarnya paling-tidak memiliki enam fungsi potensial. Pertama, tinggal bersama, di mana semua anggota keluarga hidup di satu rumah atau satu halaman rumah. Kedua, rumah tangga bersama, di mana anggota keluarga masak, makan, dan mendidik anak bersama-sama. Ketiga, produksi bersama, di mana orang tua, anak dan kerabat lainnya mengolah tanah bersama. Keempat, pembaian alat-alat produksi, di mana tanah yang merupakan milik bersama akan dibagikan oleh kepala Desa atau pimpinan keluarga kepada setiap orang yang berhak mengolahnya. Kelima, penopang solidaritas dan jaminan sosial. Hal-hal yang terlalu mahal secara ekonomi bagi seseorang atau keluarga tertentu diambil alih oleh ikatan keluarga, misalnya pembiayaan pendidikan atau penunjang bagi anggota keluarga yang sudah tua dan yang sedang dalam kesulitan. Keenam, wewenang membuat keputusan ekonomi yang penting (Blanckunberg dan Sach, 1982).

5. Upaya Penanggulangan Kemiskinan

Selama ini, berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk menanggulangi dan menghapus kemiskinan, antara lain merumuskan standar garis kemiskinan dan menyusun peta kantong-kantong kemiskinan. Di luar itu, tak sedikit program telah disusun dan dilaksanakan di lapangan, seperti terus memacu pertumbuhan

ekonomi nasional, menyediakan fasilitas kredit bagi masyarakat miskin—antara lain melalui pemberian bantuan dana IDT, PDM-DKE, program JPES, program Takesra-Kukesra, JPS, PPK, PAM-DKB, dan lain-lain—membangun infrastruktur di permukiman kumuh, pengembangan model pembangunan kawasan terpadu, termasuk melaksanakan dan meningkatkan kualitas program pembangunan, dan lain-lain.

Untuk sebagian, berbagai bantuan dan program yang telah diupayakan pemerintah memang cukup bermanfaat. Namun, harus diakui bahwa upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan hingga kini masih belum membuahkan hasil yang memuaskan. Masih banyak penduduk Indonesia baik di desa maupun di kota yang hidup dibelit kemiskinan. Di sisi lain, tak bisa diingkari fakta, bahwa kendati jumlah orang miskin menurun, namun kesenjangan dalam banyak hal justru semakin lebar.

Menurut Ginandjar Kartasasmita (1995), pada dasarnya lambatnya perkembangan ekonomi rakyat disebabkan sempitnya peluang untuk berpartisipasi dalam pembangunan yang mana hal itu merupakan konsekuensi dari kurangnya penguasaan dan pemilikan asset produksi terutama tanah dan modal. Pada umumnya masyarakat miskin tidak memiliki surplus pendapatan untuk bisa ditabung bagi pembentukan modal. Pendapatan yang diperoleh hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi pokok sehari-hari.

Di samping itu, faktor lain yang menyebabkan berbagai program pengentasan kemiskinan menjadi kurang efektif tampaknya adalah berkaitan dengan kurangnya dibangun ruang gerak yang memadai bagi masyarakat miskin itu sendiri untuk memberdayakan dirinya. Acap terjadi, kegiatan pembangunan yang bertujuan untuk mensejahterakan penduduk miskin justru terjebak menjadi program yang melahirkan ketergantungan baru, dan bahkan mematikan potensi swakarsa lokal.

Selama ini pendekatan pemerintah dalam mengatasi kemiskinan—baik di tingkat nasional, regional maupun lokal—umumnya adalah dengan menerapkan pendekatan ekonomi semata, yang seringkali kurang mengabaikan peran kebudayaan dan konteks lokal masyarakat. Ada kesan kuat bahwa di mata pemerintah masalah kemiskinan sepertinya hanya dipahami sebagai sebuah persoalan kekurangan pendapatan. Sangat kelihatan pula di berbagai program yang dilaksanakan pemerintah umumnya hanya berusaha memberikan bantuan di bidang permodalan, memberikan subsidi, dan semacamnya (Karnaji dkk., 2000). Kendati secara harafiah nama

berbagai program pengentasan kemiskinan berbeda-beda, tetapi substansinya sesungguhnya hampir sama, yakni memberikan aliran modal kepada masyarakat miskin dan meminta mereka bekerja lebih keras untuk memberdayakan dirinya sendiri.

Memang, untuk jangka pendek pemberian bantuan ekonomi itu bisa bermanfaat. Tetapi, untuk jangka panjang sesungguhnya pemberian bantuan ekonomi itu tidak akan bisa menyelesaikan masalah kemiskinan secara tuntas. Banyak bukti memperlihatkan bahwa pemberian bantuan ekonomi saja ternyata justru melahirkan problem-problem baru yang tidak kalah ruwetnya. Bahkan, tidak mustahil terjadi diperolehnya bantuan modal pinjaman kredit justru akan merupakan titik awal dari macam-macam masalah lain dan kehancuran usaha masyarakat miskin (Mubyarto, 1985: 429). Sebabnya salah satunya adalah berpangkal dari kesalahan orang miskin itu sendiri yang kadang hidup boros. Tetapi, disisi lain, kesalahan juga bisa bersumber dari tekanan-tekanan kebutuhan ekonomi yang memang tidak bisa dielakkan masyarakat miskin, sering menyebabkan mereka terpaksa harus mengalihkan dan memanfaatkan kredit yang diperoleh bukan untuk kegiatan produktif, tetapi untuk kegiatan yang sifatnya konsumtif (Chambers, 1987).

Penelitian yang dilakukan Bagong Suyanto (1991-1995) tentang peran berbagai lembaga kredit pedesaan —seperti Perum Pegadaian, BPR, lembaga KURK, Kredit Usaha Tani, dan sebagainya— yang sebenarnya dimaksudkan untuk membantu kegiatan produktif masyarakat, menemukan ternyata banyak nasabah yang memanfaatkan kredit yang diperolehnya itu bukan untuk kegiatan produktif, melainkan untuk kegiatan yang sifatnya konsumtif, terutama untuk makan sehari-hari. Tekanan kebutuhan sehari-hari yang senantiasa mengancam dan kewajiban untuk menghidupi anak dan semacamnya telah membuat banyak keluarga atau golongan masyarakat miskin sulit untuk mengembangkan usahanya.

Sementara itu, studi yang dilakukan Bagong Suyanto dan Karnaji dkk. (2005) dalam batas-batas tertentu menemukan bahwa implementasi Program penanggulangan di lapangan ternyata tidak selalu seperti yang diharapkan. Belum jelasnya siapa sebenarnya kelompok sasaran yang diprioritaskan, dan masih adanya ego sektoral di masing-masing departemen, serta ditambah lagi dengan orientasi program yang belum bersifat kontekstual, maka bisa dipahami jika pelaksanaan berbagai program penghapusan kemiskinan belum memperlihatkan hasil dan daya ungkit yang memadai. Bahkan, dalam

beberapa hal, pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang semula diharapkan dapat memberdayakan penduduk miskin, ternyata dalam kenyataan justru melahirkan bentuk ketergantungan baru dan berbagai penyimpangan yang menyebabkan pada akhirnya pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan menjadi tidak efektif.

6. *Learning From The People*

Untuk menghindari syakwasangka dan untuk memahami apa sebenarnya kebutuhan keluarga miskin, ada sejumlah petunjuk yang ditawarkan para ahli. Chambers (1983), misalnya, menyatakan ada tiga hal yang bisa dilakukan untuk mengeliminasi meruyaknya syakwasangka dan persepsi yang salah tentang keluarga miskin, yakni (1) menghilangkan sikap anti golongan miskin, (2) tinggal lebih lama dan pergi lebih jauh ke berbagai pelosok desa, dan (3) berlaku seperti orang atau rakyat kecil dan mau belajar dari mereka (*learning from the people*) —bukan *learning about the people*.

Kecenderungan untuk mengunjungi desa sepanjang jalan aspal yang hanya dapat dijangkau oleh kendaraan dapat dilawan dengan berjalan kaki lebih jauh dan keluar dari jalan raya atau jalan aspal. Kecenderungan untuk hanya memusatkan perhatian kepada daerah proyek dapat diimbangi dengan kunjungan ke daerah lain yang di luar proyek atau dengan kunjungan yang tak dijadwalkan dan dilakukan secara sederhana untuk menghindari kesan yang menyesatkan.

Kecenderungan untuk menghubungi orang-orang tertentu, dapat diimbangi dengan kunjungan kepada keluarga miskin, sengaja menemui kaum wanita, menjenguk orang-orang yang sakit di rumahnya sendiri (bukan di klinik). Kecenderungan untuk melakukan kunjungan pada musim kemarau dapat dialihkan dengan kunjungan ke desa pada bulan-bulan penghujan atau setidaknya bertanya tentang keadaan mereka yang memburuk pada waktu itu.

Sementara itu, kecenderungan untuk bersikap sopan-santun dapat diubah dengan cara menjelaskan apa yang diinginkan, dan prasangka serta sikap keangkuhan yang biasa ada di lingkungan kaum profesional dapat diperbaiki dengan mencoba melakukan introspeksi untuk melihat keterbatasan diri sendiri dan selalu bertanya secara terbuka.

Pendek kata, agar para perencana pembangunan tidak memperoleh jawaban-jawaban semu dan kesan-kesan yang

menyesatkan tentang kemiskinan —menurut Chambers— selain perlu kewaspadaan dan kecermatan, tidak bisa tidak kita harus bersedia mengubah cara pandang yang semula aristokratis ke model cara pandang yang berorientasi pada kerakyatan.

Dengan menerapkan pendekatan *learning from the people*, akan mendorong dan memungkinkan orang untuk belajar dari bawah — yang di dalamnya mengandung proses saling belajar dan mendorong hubungan yang sederajat antara pencari dan pemberi informasi, yakni suatu sikap yang oleh Peter L. Berger (1977) disebut “penghormatan kognitif” dari orang yang berpendidikan dan berpengaruh kepada orang yang kurang berpendidikan dan tidak berpengaruh.

Satu contoh yang menarik: di Yogyakarta, Paulus Santosa dari rumah sakit Bethesda melatih para petugas gizi dengan menyuruh mereka belajar dari orang yang paling miskin —bukan dengan cara bersikap sok tahu dan berusaha mendidik cara hidup sehat menurut kacamata medis. Dengan kata lain, para peserta latihan gizi bukan diminta merumuskan strategi dan petunjuk cara hidup sehat menurut versi mereka atau menurut kelayakan medis, tetapi mereka justru diharuskan belajar dari keluarga miskin yang anak-anaknya sehat dan berat badannya normal (*).

BAB 3

SURABAYA: MEGA-URBAN YANG PENUH KONTRADIKSI

Ketika Surabaya tumbuh menjadi mega-urban, salah satu masalah yang timbul adalah upaya penyediaan dan kemampuan Pemerintah Kota itu untuk memberikan layanan dan fasilitas publik secara memadai. Bukan rahasia lagi, bahwa ketika kota terbesar nomor dua di Indonesia ini tumbuh menjadi metropolis yang makin gigantis, ternyata di saat yang sama harus berhadapan dengan masalah keterbatasan biaya pembangunan fasilitas publik yang serius.

Di satu sisi mungkin benar, bahwa kota yang berkembang menjadi metropolis secara fisik tampak makin semarak, dipenuhi gedung-gedung bertingkat, hotel berintang, dan tampak megah. Tetapi, apakah indikator untuk menilai sebuah kota itu telah berkembang atau tidak semata hanya didasarkan pada penampakan atau tampilan-tampilan pembangunan fisiknya saja? Kota yang berhak mengklaim sebagai kota besar yang maju, sesungguhnya harus berkaca pada dua hal. Pertama, sejauhmana kota itu telah mampu menyediakan layanan atau fasilitas publik yang memadai bagi penduduknya, khususnya penduduk miskin? Kedua, sejauhmana kebijakan dan kemajuan sebuah kota dapat bersejajaran dengan kepentingan kaum miskin, dan bahkan jika mungkin benar-benar berpihak kepada masyarakat miskin. Sebuah kota yang tumbuh besar secara fisik dan ekonomi, tetapi menafikan kebutuhan dan nasib masyarakat miskin, maka ia akan cenderung menjadi kota profitopolis—semata mengejar dan melayani kepentingan kekuatan komersial, sebaliknya mengalienasikan kepentingan masyarakat miskin (Yustika, 2000).

1. Surabaya Menuju Mega-Urban

Sebagai kota terbesar nomor dua di Indonesia, Surabaya memang sulit mengelak dari "karma" yang selalu dihadapi kota-kota besar, yakni muncul dalam sosoknya yang kontradiktif dan senantiasa direcoki dengan berbagai masalah sosial yang tak pernah habis. Perkembangan penduduk, terutama akibat arus urbanisasi yang pesat (*over urbanization*) dan arah perkembangan kota yang cenderung hanya mengejar kemajuan ekonomi adalah awal mula munculnya berbagai persoalan di kota besar seperti Surabaya.

Saat ini, dibandingkan Jakarta memang perkembangan dan tingkat kepadatan penduduk kota Surabaya masih tergolong jauh. Tetapi, tanda-tanda bahwa pada abad Melenium III nanti Surabaya akan berkembang seperti Jakarta bukanlah sesuatu yang mustahil. Kalau di Jakarta pada tahun 2015 nanti, penduduk kota diramalkan bakal menjadi kota berpenduduk terbanyak nomor lima di dunia dengan jumlah penduduk mencapai 21,2 juta jiwa —di bawah Tokyo (28,7 juta), Bombay (27,4 juta), Lagos (24,4 juta), dan Shanghai (23,4 juta), maka tidak mustahil jumlah penduduk kota Surabaya akan melonjak menjadi 4-5 juta jiwa.

Menurut T.G. McGee —seorang pakar perkotaan dari Universitas British Columbia— bersama-sama dengan Jakarta-Bandung dan dan Yogyakarta-Semarang, Surabaya-Malang akan berkembang menjadi kawasan mega-urban atau *Extended Metropolitan Region*, yakni sebuah kawasan perkotaan yang amat luas dengan jumlah penduduk besar —melebihi ukuran metropolitan.

Menurut data yang ada, saat ini barangkali penduduk Surabaya hanya sekitar 3 juta. Tetapi, sebagai kawasan mega-urban, yang namanya jumlah penduduk riil sesungguhnya telah keluar dari batas-batas administratif. Penduduk di sekitar kawasan Surabaya —seperti Sidoarjo, Malang, Mojokerto, Gresik dan lain-lain— yang secara administratif bukan termasuk penduduk Surabaya, jangan heran bila mereka sebagian bekerja, membelanjakan uang, dan hidup sebagai warga kota Surabaya. KTP Sidoarjo, Malang, Gresik dan sebagainya sekadar formalitas sebab daerah resmi yang tertera di KTP mereka hanyalah berfungsi sebagai tempat tidur belaka.

Sebetulnya, sepanjang pemerintah kota Surabaya mampu memenuhi kebutuhan pelayanan publik bagi penduduk di kawasan mega-urban ini barangkali sepesat apapun perkembangan kota dihela tidak akan menjadi masalah. Tetapi, lain soal ketika kemampuan pemerintah kota untuk menyediakan fasilitas publik dan melayani

kebutuhan warganya yang senantiasa bertambah dengan pesat relatif tak berimbang.

Banyak bukti menunjukkan, keterbatasan dana pemerintah kota menyebabkan penyediaan prasarana dasar kota, seperti jalan, air bersih dan listrik belum sepenuhnya dapat dinikmati seluruh warga kota Surabaya. Menurut Berapa banyak, misalnya penduduk kota Surabaya yang hidup di perumahan yang kurang layak layak —termasuk di antaranya para tunawisma yang hidup di bawah kolong jembatan atau gelandangan. Studi yang dilakukan LPPM Universitas Airlangga (2006), menemukan bahwa penduduk miskin di Surabaya —khususnya di daerah permukiman yang tidak ada fasilitas PDAM — seringkali harus membayar air bersih beberapa kali lebih mahal daripada penduduk yang tinggal di permukiman yang telah memiliki akses ke jaringan pipa PDAM.

2. Problema Mega-Urban

Diakui atau tidak, selama ini sumber utama kegagalan pembangunan dan penderitaan warga kota-kota besar di Negara Sedang Berkembang, tak terkecuali di Kota Surabaya sesungguhnya adalah karena kebijakan yang represif dan kontradiktif. Hernando de Soto, dalam bukunya *The Other Path, the Invisible Revolution in te Third World* (1989) dengan rinci menunjukkan bahwa akibat obsesi perencana kota yang ingin membangun kota serba gigantik, megah, dan indah sering menyebabkan mereka salah langkah.

Banyak bukti menunjukkan, bersamaan dengan perkembangan kota-kota menjadi *megacities* yang timbul justru setumpuk kekisruhan. Di balik wajah kota yang serba megah dan *wah*, ternyata yang terselingkuh bukan cuma kekumuhan dan kesemrawutan lalu lintas, tetapi juga kesewenang-wenangan. Kota seolah identik dengan kesombongan, sikap yang represif, dan makin tak ramah bagi rakyat kecil.

Kampung-kampung asli tak berdaya karena ditikung gedung-gedung pencakar langit. Pasar-pasar tradisional makin terpojok dijejaskan *plaza* dan pusat-pusat perbelanjaan modern. Sementara itu, penggusuran tanah, penghapusan becak, peremajaan permukiman kumuh, penertiban pedagang asongan, dan semacamnya adalah pemandangan rutin yang bisa dijumpai di berbagai kota besar di Indonesia dan Negara Sedang Berkembang pada umumnya. Pendek kata, di kota yang makin modern yang namanya sektor informal dan kaum marginal di kota seolah dianggap sebagai anak durhana yang harus dijauhi dan disingkirkan.

Seperti dikatakan Alan Gilbert dan Josef Gugler, dalam bukunya *Cities, Poverty and Development: Urbanization in the Third World*, bahwa ciri yang menandai kota-kota besar di Negara Dunia Ketiga adalah terjadinya polarisasi dan distorsi. Akumulasi modal dan pertumbuhan yang memusat di pusat kota di satu sisi memang mendorong akselerasi industrialisasi, namun harus diakui bahwa di saat yang bersamaan kota itu menjadi a-sensitif terhadap masalah kemiskinan dan penderitaan kelompok marginal di kota.

Menurut Gilbert dan Gugler, di kota besar yang dikendalikan kekuatan kapitalis, kaum migran dan penduduk miskin acap tidak mempunyai tempat dan hanya berfungsi suportif yang bersifat sekunder, yakni sebagai pemasok tenaga kerja berupah rendah — dan dalam banyak hal *mismatch* dengan industri-industri yang bersifat padat modal. Penggusuran lahan milik orang kecil, operasi pembersihan pedagang kaki lima, penghapusan becak, dan sebagainya adalah fenomena sehari-hari yang biasa terjadi di berbagai kota besar seperti Jakarta atau Surabaya.

Mungkin benar bahwa penetrasi kekuatan komersial dan pembangunan fisik kota, di satu sisi terbukti meningkatkan angka pertumbuhan ekonomi dan berhasil membuat kota-kota berkembang makin marak. Namun, harus diakui kebijaksanaan pemerintah untuk memberi ruang gerak yang seluas-luasnya kepada kekuatan modal di sisi yang lain ternyata membawa akibat yang kurang menguntungkan bagi kelangsungan hidup sektor informal dan masyarakat marginal yang bekerja di dalamnya. Bagi kepentingan industri dan sektor perekonomian firma, kota yang makin gigantik justru kondusif untuk menghela perkembangan modal. Namun, bagi sektor perekonomian informal akibat yang terjadi justru seringkali berbalikan (lihat: Knox, 1995).

Penetrasi dan campur tangan kekuatan komersial dalam menentukan arah perkembangan kota, bukan cuma makin membatasi kesempatan dan kemampuan involutif sektor informal, lebih dari itu juga menghancurkan kesempatan sektor-sektor miskin kota untuk bisa tetap *survive* di tengah kehidupan kota besar yang makin tak ramah itu. Di sini, atas nama keindahan dan kebersihan, di berbagai kota besar yang namanya sektor informal terus dipinggir-pinggirkan karena dianggap tidak sesuai dengan kepentingan, bahkan kalau perlu dengan tindakan-tindakan koersif.

Sudah menjadi pola umum, bahwa kota-kota besar di Negara Sedang Berkembang senantiasa mengembangkan pendekatan yang

disebut David Baker (1980) sebagai kebijaksanaan yang bersifat punitif kepada kaum miskin kota. Para *urban managers* karena obsesinya untuk menciptakan suasana *Beaux Arts* yang serba modern dan global, bukannya melakukan berbagai upaya untuk mengubah atau memperbaiki sektor-sektor termiskin kota, tetapi justru berusaha menyingkirkan orang-orang miskin itu secara fisik dari pemandangan umum.

Di Amerika Latin, menurut Hernando de Soto, ketika orang-orang desa terusir dari tanah mereka akibat paceklik, banjir, karena penduduk yang sudah terlampau padat, dan pertanian yang makin mundur, mereka kemudian berduyun-duyun pergi ke kota. Hasilnya? Semua pintu sistem kota ternyata sama sekali tertutup bagi mereka. Di kota besar, kaum migran yang berasal dari desa-desa miskin itu cenderung hanya menjadi bulan-bulanan dan obyek pemerasan.

Sejauhmana hasil temuan Hernando de Soto itu bisa digeneralisasi sebagai cerminan dari keadaan kota-kota besar lain di Negara Sedang Berkembang, termasuk Kota Surabaya barangkali masih harus diperdebatkan. Namun demikian, kita tidak bisa menutup mata bahwa perkembangan kota-kota besar di Indonesia terasa semakin liar dan condong hanya dikendalikan oleh kekuatan komersial. Sangat terasa bahwa pembangunan yang dilakukan semakin mengarah pada kemampuan ekonomi berdasarkan sistem *zoning*, sehingga bukan hal aneh jika terjadi segregasi dan polarisasi pergaulan warga kota.

Mereka yang secara ekonomis makmur berkumpul di lokasi tertentu dengan fasilitas yang lengkap dan mahal serta memiliki gaya hidup tersendiri yang eksklusif, sementara sebagian besar massa hidup berdesak-desak dengan fasilitas publik minimal dan bahkan acapkali mereka harus mengeluarkan biaya yang lebih mahal. Dalam sepuluh tahun terakhir, pelan-pelan sudah mulai merasakan bahwa pertumbuhan kota-kota besar yang terlalu memusat telah menyebabkan pusat kota tidak lagi mampu memenuhi kebutuhan warga kota secara merata. Ada kecenderungan seiring dengan kemajuan yang dicapai, terasa kota-kota besar semakin tidak ramah dengan rakyat kecil.

Kita bisa menyaksikan, bahwa di Kota Surabaya tengah terjadi apa yang disebut Hans Dieter-Evers (1990) dengan nama *efek lompat katak*. Warga kelas menengah ke atas yang mulai risih dengan kesesakan dan polusi di pusat kota satu per satu mulai pindah dan melakukan intervensi ke daerah pinggiran kota yang harga tanahnya masih belum begitu mahal. Menurut kajian para ahli —seperti Hauser

disebut David Baker (1980) sebagai kebijaksanaan yang bersifat punitif kepada kaum miskin kota. Para *urban managers* karena obsesinya untuk menciptakan suasana *Beaux Arts* yang serba modern dan global, bukannya melakukan berbagai upaya untuk mengubah atau memperbaiki sektor-sektor termiskin kota, tetapi justru berusaha menyingkirkan orang-orang miskin itu secara fisik dari pemandangan umum.

Di Amerika Latin, menurut Hernando de Soto, ketika orang-orang desa terusir dari tanah mereka akibat paceklik, banjir, karena penduduk yang sudah terlampaui padat, dan pertanian yang makin mundur, mereka kemudian berduyun-duyun pergi ke kota. Hasilnya? Semua pintu sistem kota ternyata sama sekali tertutup bagi mereka. Di kota besar, kaum migran yang berasal dari desa-desa miskin itu cenderung hanya menjadi bulan-bulanan dan obyek pemerasan.

Sejauhmana hasil temuan Hernando de Soto itu bisa digeneralisasi sebagai cerminan dari keadaan kota-kota besar lain di Negara Sedang Berkembang, termasuk Kota Surabaya barangkali masih harus diperdebatkan. Namun demikian, kita tidak bisa menutup mata bahwa perkembangan kota-kota besar di Indonesia terasa semakin liar dan condong hanya dikendalikan oleh kekuatan komersial. Sangat terasa bahwa pembangunan yang dilakukan semakin mengarah pada kemampuan ekonomi berdasarkan sistem *zoning*, sehingga bukan hal aneh jika terjadi segregasi dan polarisasi pergaulan warga kota.

Mereka yang secara ekonomis makmur berkumpul di lokasi tertentu dengan fasilitas yang lengkap dan mahal serta memiliki gaya hidup tersendiri yang eksklusif, sementara sebagian besar massa hidup berdesak-desak dengan fasilitas publik minimal dan bahkan acapkali mereka harus mengeluarkan biaya yang lebih mahal. Dalam sepuluh tahun terakhir, pelan-pelan sudah mulai merasakan bahwa pertumbuhan kota-kota besar yang terlalu memusat telah menyebabkan pusat kota tidak lagi mampu memenuhi kebutuhan warga kota secara merata. Ada kecenderungan seiring dengan kemajuan yang dicapai, terasa kota-kota besar semakin tidak ramah dengan rakyat kecil.

Kita bisa menyaksikan, bahwa di Kota Surabaya tengah terjadi apa yang disebut Hans Dieter-Evers (1990) dengan nama *efek lompat katak*. Warga kelas menengah ke atas yang mulai risih dengan kesesakan dan polusi di pusat kota satu per satu mulai pindah dan melakukan intervensi ke daerah pinggiran kota yang harga tanahnya masih belum begitu mahal. Menurut kajian para ahli —seperti Hauser

(1985), McAuslan (1987) dan Evers (1990)— paling-tidak ada dua konsekuensi yang muncul akibat penetrasi penduduk pusat kota ke daerah pinggiran kota, yaitu:

Pertama, invasi penduduk kelas menengah ke wilayah agraris di daerah *hinterland* yang relatif masih subur akan menimbulkan kerugian ekologis yang cukup parah. Setiap tahun kita bisa mencatat selalu ada ratusan hektar lahan terpaksa dibongkar dan hanya tinggal kenangan dan telah berganti wujud menjadi bangunan beton atau gedung bertingkat. Sebagai contoh: di Surabaya, dari tahun 1980-1983 saja, menurut catatan Monografi perluasan areal untuk kegunaan permukiman dan industri tersebut telah membongkar lahan panen pertanian seluas 10.378 hektar dan tambak seluas 102 hektar menjadi 8.608 hektar untuk lahan pertanian dan 80 hektar untuk tambak.

Kedua, pola perpindahan "lompat katak" akan menyebabkan masyarakat di daerah *hinterland* harus berbenturan dengan para pendatang baru dengan akibat antara lain penghuni lama seringkali secara sukarela maupun terpaksa harus bersedia menjual lahan mereka untuk ditempati penghuni baru tersebut. Meningkatnya harga tanah dan biaya hidup rata-rata akibat invasi pendatang dan perkembangan wilayah pinggiran pada gilirannya kemudian sering juga menyebabkan penghuni asli yang masih bertahan lambat-laun menyingkir ke wilayah lain yang dipandang kondisinya lebih sesuai dan lebih ramah bagi mereka. Pendek kata, penduduk asli yang seharusnya lebih berhak tinggal dan bisa ikut mencicipi hasil pembangunan terlihat satu per satu semakin tersisih.

Dalam rangka menuju kota metropolitan, adanya *efek lompat katak* atau perpindahan penduduk ke daerah pinggiran sesungguhnya merupakan hal yang wajar, karena bagaimanapun kota yang mulai besar, daerah pusat kotanya pasti tidak lagi bisa diharapkan untuk menampung pertumbuhan penduduk yang kian padat. Yang sekarang menjadi persoalan adalah jika *efek lompat katak* yang terjadi melulu hanya di bidang permukiman saja. Benar bahwa di berbagai kota besar untuk sebagian lahan pinggiran kota telah berubah fungsi menjadi pusat industri atau perkantoran, tetapi dalam banyak hal sesungguhnya di sana lebih banyak muncul wilayah-wilayah permukiman baru.

Bagi warga kota kelas bawah yang tempat mencari nafkahnya banyak di wilayah pusat kota —seperti pemulung, sektor informal, tukang becak, dan sebagainya— guna menghemat ongkos transportasi logikanya jelas mereka akan cenderung mencari tempat

tinggal yang dekat dengan tempat bekerjanya, yaitu di pusat kota. Tetapi, karena harga tanah di pusat kota telah melonjak sedemikian tinggi dan wilayah permukiman juga semakin berkurang, sementara tingkat penghasilan mereka pas-pasan, maka pilihan yang biasanya diambil adalah mengontrak rumah di kampung-kampung kumuh di pusat kota atau mendiami stren-stren kali sebagai pemukim liar. Dalam konteks semacam ini, tidak mengherankan jika mereka lalu menjadi rawan dan sering terancam penggusuran.

Patrick McAuslan (1986) mencatat ada lima konsekuensi yang mesti ditanggung warga kota yang tinggal di wilayah permukiman kumuh atau permukiman liar, yakni: (1) orang terpaksa membangun rumah di tempat yang buruk dan berbahaya bagi kesehatan; (2) karena status mereka yang tidak legal dan tidak menentu itu, mereka hanya sedikit sekali menerima bantuan atau tanpa bantuan sama sekali dari pemerintah; (3) karena penghuni permukiman itu dalam keadaan tidak menentu —karena mereka sendiri tidak tahu akan digusur atau tidak— maka mereka tidak berani memperbaiki perumahan mereka; (4) kota itu sendiri menjadi berkembang secara serampangan; dan (5) karena statusnya sebagai pemukiman liar, perkampungan miskin itu lebih banyak mendapat tekanan dari petugas dan pengusaha serta penguasa setempat.

3. Urbanisasi di Kota Surabaya

Ketika daya dukung dan daya tampung Kota Surabaya tidak lagi mampu mengimbangi penambahan arus para migran yang terus bertambah dari waktu ke waktu, maka sejak itu pula berbagai masalah kependudukan dan kemiskinan di Kota Surabaya mulai merebak. Pengalaman sepanjang lima tahun terakhir menunjukkan bahwa berbagai masalah sosial-ekonomi yang muncul di kota ini pada dasarnya adalah imbas dari terjadinya kesenjangan antar wilayah dan arus urbanisasi yang berlebih (*over urbanization*).

Dari data yang dimiliki BPS, terlihat kecenderungan jumlah penduduk datang ke Surabaya setiap tahunnya meningkat terus secara konstan. Urbanisasi adalah fenomena yang wajar di berbagai kota khususnya di negara berkembang seperti Indonesia. Setiap tahun jumlah penduduk Surabaya diprediksi selalu bertambah sekitar 30.000 hingga 100.000 orang.

Fenomena urbanisasi yang terjadi di Kota Surabaya dan kota besar lain di Indonesia umumnya dipicu oleh adanya anggapan bahwa kota lebih menjanjikan dibanding desa. Meski pun anggapan ini tidak

seungguhnya benar, karena tidak sedikit perantau atau kaum urban yang tidak mampu bersaing di tengah ganasnya kota besar. Tetapi, yang namanya arus migrasi dan urbanisasi umumnya tidak pernah mampu dicegah, terutama migran liar. Permasalahan para migran ini muncul ketika para perantau datang begitu saja di Surabaya. Hal ini menambah beban Pemerintahan Kota Surabaya dalam menyediakan fasilitas-fasilitas umum untuk kepentingan publik. Padahal secara administratif para perantau bukanlah tanggungjawab pemerintah kota Surabaya.

Bagi kota besar seperti Surabaya, arus urbanisasi yang berlebihan (*over urbanization*) menjadi masalah serius, bukan sekadar karena dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya penumpukan kaum migran di sektor informal kota. Tetapi, yang mencemaskan adalah jika kehadiran kaum migran yang berlebihan itu kemudian menyebabkan lahirnya berbagai persoalan sosial di luar kontrol atau kemampuan pemerintah kota untuk menangani dan mengawasinya.

Di berbagai sudut kota, ketika PKL tumbuh di hampir setiap ruas jalan dan permukiman liar merambah kawasan sren kali, terminal, stasiun dan zone-zone publik lain, maka yang dapat dilakukan pemerintah kota pada akhirnya hanyalah langkah-langkah yang sifatnya parsial. Menggusur PKL dan membongkar permukiman liar, untuk sementara waktu mungkin berjalan efektif. Namun, tidak lebih dari hitungan minggu, biasanya di kawasan yang sama kembali tumbuh PKL dan permukiman liar, bahkan dalam jumlah yang lebih besar. Di Indonesia, boleh dikata hingga saat ini tidak ada satu pun kota besar yang telah terbukti mampu menangani persoalan PKL dan permukiman liar dengan tuntas. Bahkan, ada kesan perkembangan masalah kependudukan yang dihadapi cenderung lebih besar daripada kemampuan yang dimiliki Pemerintah Kota itu sendiri.

Hasil kajian yang dilakukan Lembaga Penelitian Universitas Airlangga (2004) di Kota Surabaya menemukan bahwa yang namanya kaum migran, meski berkali-kali mereka pernah terkena razia, rumahnya di kawasan sren kali digusur, barang dagangannya diobrak. Tetapi, karena di desa asalnya tidak ada sumber penghasilan yang dapat diakses, maka tidak ada pilihan lain yang bisa dilakukan kecuali kembali mengadu nasib mencari kerja di kota besar sembari berharap tidak lagi tertangkap aparat Tibum atau Satpol PP. Bahkan, jika perlu kaum migran yang menjadi pionir itu akan mengajak sanak-kerabatnya di desa untuk mencari kerja di kota besar, karena selisih upah antara desa dengan kota memang relatif menjanjikan.

BAB 4

DAMPAK KRISIS PANGAN DAN KENAIKAN HARGA BBM SERTA STRATEGI KELANGSUNGAN HIDUP KELUARGA MISKIN DI KOTA SURABAYA

Bagi masyarakat kita, adanya ancaman krisis pangan sebetulnya adalah hal yang ironis. Sebagai negara yang dikenal *gemah ripah loh jinawi*, rasanya memang agak muskil jika masyarakat kini harus menghadapi ancaman krisis pangan yang cukup serius. Tetapi, inilah realitas yang terjadi. Di balik berbagai kemajuan di bidang pembangunan ekonomi yang telah berhasil diraih, ternyata ketahanan pangan kita cenderung rapuh, dan bukan tidak mungkin menyebabkan kelangsungan hidup masyarakat, khususnya dari golongan miskin menjadi makin berat dan sulit.

Bisa dibayangkan, apa yang bisa dilakukan masyarakat miskin untuk mempertahankan kelangsungan hidup keluarganya jika dalam setahun terakhir, kenaikan harga pangan cenderung makin melambung? Sebagai bangsa agraris, ditengarai Indonesia kini sudah masuk perangkap pangan (*food trap*) negara maju dan kapitalisme global. Seperti dilaporkan media massa belum lama ini, bahwa tujuh komoditas utama non-beras yang dikonsumsi masyarakat ternyata sangat tergantung pada impor. Bahkan, empat dari komoditas utama itu, yakni gandum, kedelai, daging ayam ras dan telur ayam ras sudah termasuk kritis. Sementara itu, meski belum kritis, jagung, susu dan daging sapi sebetulnya juga patut diwaspadai karena bukan tidak mungkin ikut kritis (Kompas, 1 September 2008).

Beras, yang merupakan makanan utama masyarakat, walaupun masih beredar di pasaran dan siapapun dengan mudah membelinya di pasar atau di toko. Namun, harganya dilaporkan cenderung terus

naik, bahkan lebih dari dua kali lipat (Kompas, 11 Juli 2008). Kenaikan harga beras ini, terutama dipicu oleh kenaikan harga pangan di tingkat internasional, kenaikan harga bahan bakar minyak dan kelangkaan pupuk.

Bagi masyarakat miskin, kenaikan harga pangan dan ancaman krisis pangan yang kini tengah melanda, sudah barang tentu akan melahirkan problema dan tekanan tersendiri. Berbeda dengan masyarakat miskin di pedesaan yang mungkin masih bisa menyasiasi ancaman krisis pangan dengan mekanisme subsistensi, bagi masyarakat miskin di kota besar seperti Surabaya, peluang dan kemungkinan untuk mengembangkan mekanisme subsistensinya cenderung jauh lebih kecil. Di wilayah perkotaan, sudah lazim terjadi keluarga-keluarga miskin tetap membeli beras untuk makan sehari-hari walaupun harganya mahal dengan cara mengorbankan biaya pendidikan dan kesehatan serta mengurangi konsumsi bahan pangan lain yang lebih bergizi.

Walaupun, dengan disalurkanannya BLT (Bantuan Langsung Tunai) dari pemerintah sebesar 100 ribu per keluarga, sedikit-banyak cukup membantu memperpanjang nafas orang-orang miskin untuk melangsungkan kehidupannya. Dan, program-program penanggulangan kemiskinan yang lain, seperti program Askeskin, pemberian beasiswa dan beras murah (raskin) juga terbukti fungsional. Tetapi; bagi keluarga miskin sekecil apapun riak dan tekanan hidup yang dialami, itu semua bukan tidak mungkin membuat kehidupan mereka menjadi makin sulit.

Pada batas-batas tertentu, studi ini telah berhasil mengidentifikasi berbagai persoalan dan situasi problematik yang dihadapi keluarga-keluarga miskin di Kota Surabaya. Secara umum, akibat ancaman krisis pangan dan kenaikan harga BBM, kehidupan keluarga miskin yang ada di berbagai kantong kemiskinan cenderung makin rentan, dan bahkan tidak sedikit yang usahanya terancam *collapse*. Lebih dari sekadar kekurangan modal dan keterbatasan dalam menghadapi kebutuhan hidup yang terus naik, dalam kenyataan tidak sedikit keluarga miskin yang ada telah terperangkap pada apa yang disebut Robert Chambers sebagai "Perangkap Kemiskinan", yakni gabungan dan akumulasi tekanan kemiskinan yang dihasilkan oleh kemiskinan itu sendiri, kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian, dan kelemahan jasmani.

Bab ini, secara panjang-lebar akan mencoba mengkaji dan memaparkan apa sebetulnya persoalan mendasar yang tengah

dihadapi keluarga-keluarga miskin di Kota Surabaya, apa bentuk tekanan kemiskinan yang dialami, sejauhmana dampak krisis pangan dan kenaikan harga BBM terhadap upaya pemenuhan hak anak dan perempuan, bagaimana gambaran tentang mekanisme *survival* yang dikembangkan keluarga miskin menyasati tekanan kebutuhan, Kendala-kendala yang menghambat, dan sejauhmana efektivitas pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang telah digulirkan. Dengan memahami akar persoalan kemiskinan, diharapkan pada tahun-tahun mendatang akan dapat dirumuskan program prioritas penanggulangan kemiskinan, yang lebih efektif dan benar-benar kontekstual.

1. Profil Sosial Keluarga Miskin di Kota Surabaya

Yang disebut penduduk dan keluarga miskin sesungguhnya tidak hanya dilihat dari penampilan fisik dan kesederhanaan tempat tinggal mereka, tetapi juga dari ciri-ciri sosio-kultural yang menandainya. Secara umum, studi ini menemukan profil sosial yang merupakan karakteristik penduduk dan keluarga miskin di kantong-kantong kemiskinan di Kota Surabaya adalah kebanyakan mereka kurang berpendidikan, bekerja di sektor informal kota dengan penghasilan dan upah yang rendah, tak berkeahlian dan sulit menerobos dan melakukan mobilitas vertikal secara signifikan karena sebab-sebab yang sifatnya struktural.

Di tengah kondisi perekonomian yang tengah lesu, ancaman krisis pangan yang makin kronis, iklim persaingan usaha yang makin ketat, sementara lapangan kerja makin sulit didapat, maka bisa dipahami jika banyak keluarga miskin kehidupannya makin terpuruk dan masuk dalam spiral kemiskinan yang membelenggu. Disebut spiral kemiskinan di sini, karena begitu keluarga miskin masuk dalam pusaran spiral kemiskinan, maka kehidupannya akan cenderung makin susah, peluang untuk bangkit makin kecil, dan roda kehidupan pun terus berputar ke bawah layaknya seseorang yang tersedot dalam pusaran arus besar yang mematikan. Sebuah keluarga miskin yang sumber penghasilannya makin kecil, sementara biaya untuk memenuhi kebutuhan hidup dan pangan makin melambung, tentu akibatnya bisa dengan mudah diprediksi: mereka makin rentan dan papa, karena tiang penyangga ekonomi keluarga tidak lagi ada yang bisa diandalkan.

Berbeda dengan karakteristik keluarga yang mapan atau keluarga kelas menengah ke atas di perkotaan yang umumnya berpendidikan

tinggi atau sarjana, dan berkeahlian, penduduk miskin umumnya hanya berpendidikan setingkat Sekolah Dasar (48,8%), dan bahkan 18,6% sama sekali tidak pernah mengenal bangku sekolah. Dari 500 penduduk miskin yang diwawancarai di berbagai kantong kemiskinan yang tersebar di Kota Surabaya, hanya 20,2% yang berpendidikan setara SMP dan 21,4% yang berpendidikan setara SMA. Tidak ada satupun keluarga miskin yang diteliti berlatar belakang pendidikan Perguruan Tinggi atau Akademi. Bagi keluarga miskin, untuk dapat bersekolah hingga lulus Sarjana, tampaknya merupakan kemewahan tersendiri yang sulit mereka bayangkan dapat dicapai dalam kondisi kehidupan sehari-hari yang relatif pas-pasan, atau bahkan kekurangan.

Rendahnya tingkat pendidikan penduduk miskin ini bukan hanya disebabkan karena rendahnya kesadaran orang tua terhadap arti penting pendidikan. Tetapi juga disebabkan kemampuan ekonomi yang terbatas untuk membiayai pendidikan anak-anaknya ke jenjang yang lebih tinggi, apalagi hingga perguruan tinggi. Di kalangan penduduk miskin, sudah bukan rahasia lagi jika sebagian di antara mereka bahkan mengalami krisis kepercayaan terhadap arti penting pendidikan atau sekolah. Alih-alih menyadari pendidikan sebagai hak dasar anak, dalam kenyataan yang acapkali terjadi pendidikan justru dipersepsi penduduk miskin sebagai beban karena untuk menyekolahkan anak jelas dibutuhkan biaya yang tidak sedikit. Kendati pemerintah telah membantu kelangsungan pendidikan anak lewat program kompensasi BBM bidang pendidikan dalam bentuk pembebasan SPP dan penyaluran BOS (Bantuan Operasional Sekolah), tetapi karena anak memiliki fungsi yang strategis sebagai salah satu sumber penghasilan keluarga, maka bagi keluarga miskin yang terpenting bukan apakah anaknya dapat terus melanjutkan sekolah atau tidak, tetapi yang penting adalah anak-anak mereka dapat terus bekerja untuk membantu memperkuat penyangga ekonomi keluarga.

Tabel IV.1
Profil Sosial Keluarga Miskin di Kota Surabaya (N=500)

| | | |
|--|---|--------------|
| Jenis Kelamin | Laki-laki | 51,4% |
| | Perempuan | 48,6% |
| Umur Saat Ini | 20-24 tahun | 4,2% |
| | 25-29 tahun | 8,8% |
| | 30-35 tahun | 10,0% |
| | 36-39 tahun | 15,2% |
| | 40-44 tahun | 16,4% |
| | 45-49 tahun | 15,2% |
| | 50-54 tahun | 13,2% |
| | 55-59 tahun | 6,4% |
| | 60-64 tahun | 4,6% |
| | 65-69 tahun | 3,6% |
| | 70-74 tahun >74 tahun | 1,4% 1,0% |
| Latar Belakang Pendidikan | Tidak sekolah | 18,6% |
| | Tamat SD | 48,8% |
| | Tamat SLTP | 20,2% |
| | Tamat SLTA | 12,4% |
| Pekerjaan pokok | Petani | 0,6% |
| | Industri kecil | 1,8% |
| | Sektor Informal | 46,4% |
| | Nelayan | 0,6% |
| | Wiraswasta | 12,8% |
| | Pedagang | 20,2% |
| | Serabutan | 0,4% |
| Pekerjaan sampingan | Ya, memiliki pekerjaan sampingan tetap. | 5,4% |
| | Ya, memiliki tetapi tidak tetap | 3,2% |
| | Tidak memiliki | 91,4% |
| Koneksi untuk mencari pekerjaan | Tidak | 62,7% |
| | Ada, sedikit | 33,7% |
| | Ada, banyak | 3,6% |
| Prospek menekuni pekerjaan lain | Kecil sekali | 31,4% |
| | Kecil | 54,4% |
| | Cukup | 12,4% |
| | Besar | 1,8% |
| | Besar sekali | 0,0% |

Dari segi usia, penduduk miskin yang diwawancarai dalam penelitian ini sebagian besar masih termasuk usia produktif. Sebagian besar responden berusia di bawah 50 tahun. Dalam rentang usia antara 20-50 tahun atau bahkan hingga 60 tahun sekalipun, penduduk miskin yang diteliti sebetulnya masih sedang kuat-kuatnya bekerja untuk mencari nafkah bagi keluarganya. Tetapi, sejak pemerintah memutuskan menaikkan harga BBM, di berbagai daerah lapangan kerja yang tersedia umumnya makin sulit didapat, sehingga sebagian di antaranya terpaksa harus mau menekuni usahanya yang saat ini

mungkin kembang-kempis, tidak jarang pula sebagian terpaksa sempat menganggur beberapa kali, atau bahkan usahanya bangkrut, dan tidak sedikit pula yang menjadi korban PHK.

Di berbagai daerah yang menjadi lokasi sampel penelitian, pada akhirnya yang dilakukan penduduk miskin untuk bertahan hidup adalah berusaha mencari setiap kesempatan atau celah untuk bekerja, dan bahkan pekerjaan apa pun biasanya akan tetap dilakukan penduduk miskin itu untuk menyambung kehidupannya. Menjadi pekerja *sambatan*, kerja serabutan, atau bahkan pekerjaan yang kotor dan merendahkan martabat pun terpaksa dilakukan agar mereka dapat terus *survive*.

Di berbagai daerah miskin di Kota Surabaya, jenis pekerjaan yang banyak ditekuni dan menjadi katup penyelamat penduduk miskin umumnya adalah sektor informal kota (46,4%) dan sektor perdagangan tradisional (20,2%). Sebagian yang lain mengembangkan usaha wiraswasta (12,8%) mandiri yang berskala kecil-kecilan, yang terpenting dapat menambal penghasilan keluarga. Walau pun penghasilan yang diperoleh dari berbagai pekerjaan yang selama ini ditekuni tidak terlampaui besar, bahkan mungkin pas-pasan. Tetapi bagi keluarga miskin yang terpenting mereka memiliki tempat bergantung hidup, dalam arti ada penghasilan rutin yang dapat diandalkan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Bagi responden yang saat ini menekuni pekerjaan di sektor informal, seperti menjadi PKL, mereka sebetulnya bukan tidak memahami resiko atas kelangsungan dan keamanan pekerjaan yang mereka tekuni. Di tengah meningkatnya semangat aparat Tibum untuk terus menertibkan PKL yang mangkal di berbagai zone publik, disadari bahwa bekerja sebagai PKL adalah sangat riskan. Perasaan was-was karena sewaktu-waktu dapat digusur paksa dan barang dagangan mereka dirampas, adalah momok yang paling menakutkan responden yang mengaku bekerja sebagai PKL. Tetapi, sekali lagi, karena pilihan yang tersisa bagi penduduk miskin yang tak berpendidikan dan tak berkeahlian memang tidaklah banyak, maka pekerjaan yang penuh resiko inipun terpaksa mereka jalani apa adanya.

"Sekarang ini, kerja jadi PKL tambah susah, Mas. Sewaktu-waktu kita ini tinggal menunggu giliran diobrak. Satpol PP sekarang ini susah diajak kompromi. Lha wong di mana-mana PKL digusur. Pokoknya kalau tempatnya sudah semrawut, pasti digusur. Saya ini mau kerja apa kalau bukan jualan seperti ini. Kalau bisa ya jadi kerja di kantoran, Mas. Tapi,

kalau tidak ada yang mbawa, siapa mau menerima. Saya jadi PKL ini sudah 6 tahun.....”; tutur Pak Wito (37 tahun).

Kalau berbicara apakah pekerjaan di sektor informal kota atau sebagai pedagang tradisional dapat diandalkan untuk memenuhi kebutuhan hidup, jawabannya sebetulnya sangat relatif. Bagi keluarga miskin, yang terpenting adalah mereka bisa memiliki tempat atau pekerjaan untuk bergantung, sekecil apa pun manfaatnya, karena di tengah situasi perekonomian yang tidak jelas seperti sekarang ini, menurut mereka mencoba mengembangkan usaha lain sangatlah beresiko –belum lagi kalau memperhitungkan tambahan modal usaha baru yang bagi keluarga miskin merupakan hal yang sulit dipenuhi.

Kalau berbicara per teori, keluarga miskin yang memiliki lebih dari satu sumber penghasilan, terlebih jika memiliki beberapa sumber penghasilan dari pekerjaan yang berbeda-beda, mereka umumnya akan jauh lebih kenyal dalam menyikapi tekanan kemiskinan. Tetapi, di kalangan masyarakat miskin, kesempatan atau peluang untuk mencari pekerjaan sampingan di luar pekerjaan utama yang ditekuni umumnya tidaklah mudah. Dari 500 penduduk miskin yang diteliti, hanya 5,4% yang mengaku memiliki pekerjaan sampingan yang sifatnya tetap. Sebanyak 3,2% mengaku memiliki pekerjaan sampingan, tetapi hanya kadang-kadang saja. Dalam arti, penghasilan sampingan yang diperoleh sifatnya tidak rutin atau temporer saja, sehingga sulit dapat dijadikan tempat untuk bergantung hidup. Sementara itu, nyaris semua responden yang diwawancarai (91,4%) menyatakan bahwa saat ini mereka tidak memiliki pekerjaan sampingan yang dapat dijadikan sumber penghasilan tambahan.

Sebagian penduduk miskin yang diwawancarai secara mendalam menyatakan bahwa untuk saat ini, tawaran pekerjaan apa pun, asalkan dapat dijadikan penambal kebutuhan hidup, mereka umumnya dengan senang hati akan melakukannya. Seorang petani yang tidak bisa bercocok-tanam karena musim kemarau atau karena biaya produksi yang terus naik, mereka biasanya akan bersedia melakukan pekerjaan apa pun –tergantung pada siapa yang membutuhkan dan memanggil mereka. Seorang petani yang sama sekali tidak *familiar* dengan pekerjaan di sektor bangunan, ketika ada tetangganya yang membangun rumah dan butuh tenaga kuli kasaran untuk membongkar tembok dan membuang batu *geragal*, maka dengan antusias mereka akan bersedia menerimanya, karena yang terpenting bagaimana di masa yang paceklik itu dapat memperoleh penghasilan

alternatif yang dapat dimanfaatkan untuk menyambung hidup. Demikian pula, seorang penduduk miskin yang baru saja terkena PHK, maka pekerjaan serabutan jenis apapun biasanya akan ia terima, karena yang terpenting anak dan keluarganya dapat makan.

"Waktu saya menganggur, ya cari kerja sebisanya. Yang penting dapat uang. Mau pilih-pilih gimana lagi. Lha wong anak-istri bisa-bisa tidak makan. Saya pernah kerja nguli bangunan. Juga pernah kerja mbantu tetangga memperbaiki rumahnya. Pokoknya, yang penting ada penghasilan untuk makan keluarga....", tutur Pak Kasdi (37 tahun).

Dari 500 penduduk miskin yang diteliti, studi ini menemukan bahwa hampir semua responden mengaku peluang mereka untuk mengembangkan usaha alternatif relatif kecil (54,4%), bahkan cukup banyak yang menyatakan sangat kecil (31,4%). Sekitar 12,4% responden yang menyatakan peluang mencari pekerjaan lain cukup terbuka, dan hanya 1,8% responden menyatakan peluang untuk mencari pekerjaan alternatif termasuk besar.

Mengapa penduduk miskin sulit mencari pekerjaan alternatif? Selain berkaitan dengan kondisi makro perekonomian yang tengah lesu, salah satu faktor penyebab penduduk miskin sulit mencari kerja tampaknya berkaitan dengan kadar keterisolasian yang mereka alami. Seperti dikatakan Robert Chambers (1987), bahwa yang namanya keluarga miskin, mereka umumnya tidak memiliki koneksi atau *net working*, sehingga ketika mereka membutuhkan bantuan untuk mencari pekerjaan lain, dalam banyak kasus hal itu sulit dilakukan. Kendati pekerjaan di sektor informal, industri kecil di sektor tradisional lain di pedesaan tidak membutuhkan prasyarat yang ketat dari segi pendidikan. Tetapi, bagaimana pun jika tidak ada pihak lain yang bersedia memperkenalkan dan menggaransi yang bersangkutan, maka dapat dipastikan mereka akan berdiri di antrian terakhir: menunggu giliran panggilan yang tak kunjung tiba karena kalau pun ada kesempatan kerja tersedia biasanya jumlahnya tidak banyak dan dengan cepat sudah dimasuki orang lain yang memiliki koneksi cukup. Dari 500 responden yang diwawancarai, 62,6% menyatakan tidak memiliki koneksi yang dapat dimintai bantuan untuk membantu mencarikan pekerjaan, dan sebanyak 33,6% menyatakan memiliki koneksi, tetapi sedikit. Hanya 3,6% yang mengaku sebetulnya memiliki banyak koneksi.

BAB 5

DAMPAK KENAIKAN HARGA BBM TERHADAP PEMENUHAN HAK ANAK

Di berbagai kota besar tidak terkecuali dengan kota Surabaya problematika yang dihadapi oleh anak kerap kali digayutkan dengan persoalan dinamika perkembangan ekonomi suatu wilayah terutama dalam skala mikro yakni kondisi ekonomi keluarga. Diakui atau tidak permasalahan anak merupakan problematika sosial yang cukup kompleks dan kondisi kemiskinan keluarga, income keluarga yang rendah, pengangguran, pendidikan rendah, dan rendahnya kepedulian terhadap nasib anak serta rendah kesadaran akan arti penting pemenuhan hak anak tidak jarang dikaitkan dengan perkembangan kehidupan anak-anak. Banyak fakta yang masih dapat ditemukan adanya sejumlah permasalahan sosial budaya baik budaya patriarkhi yang cenderung mensubordinasi posisi anak dalam keluarga fenomena, resistensi tradisi pada masyarakat dalam menangani anak, perkawinan anak usia dini, mitos-mitos kekerasan untuk kedisiplinan anak, serta diskriminasi gender yang belum sepenuhnya dapat dihapuskan. Kondisi seperti ini tentu cukup memprihatinkan.

Sebagaimana banyak dipahami oleh lingkungan masyarakat bahwa sesungguhnya anak merupakan amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang memiliki sejumlah hak asasi yang tidak dapat dikurangi oleh siapapun. Dalam diri setiap anak melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya. Mengapa hal ini perlu ditekankan? Diakui atau tidak pengembangan kualitas anak secara dini melalui pemenuhan hak-haknya harus dipenuni sebab situasi pada masa anak-anak merupakan langkah awal yang menentukan kualitas generasi di masa yang akan datang. Artinya melalui pengembangan kualitas anak secara optimal akan mampu mengarahkan sekaligus mewujudkan pembentukan generasi penerus bangsa yang maju

sehingga memiliki keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif serta mampu mengambil peran baik dalam kancah dalam negeri maupun dengan luar negeri yakni dengan bangsa-bangsa lain yang tergolong sudah maju baik dalam aspek ilmu pengetahuan dan teknologi serta kehidupan sosial ekonomi lainnya.

Sebagaimana tercantum dalam Konvensi Hak Anak (KHA) pada dasarnya hak-hak asasi anak itu meliputi; hak terhadap kelangsungan hidup (*survival rights*), hak untuk tumbuh kembang (*development rights*), hak perlindungan (*protection rights*) dan hak untuk berpartisipasi (*participation rights*). Setiap anak yang lahir ke dunia, dalam kondisi bagaimana pun ia berhak untuk hidup, tidak ada satu pihak pun berwenang meniadakan hak hidup anak. Hak tumbuh kembang mengandung konsekuensi adanya akses kesehatan yang optimal dan pendidikan yang bermutu untuk semua anak. Hak perlindungan adalah semua anak berhak dilindungi dari berbagai jenis kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Hak partisipasi dalam kehidupan sosial dan budaya diartikan bahwa setiap anak berhak bersosialisasi dengan lingkungan sekitar, bergaul, bermain dan belajar dengan teman sebaya dan menyatakan pendapat sesuai dengan usia dan kematangan anak. Hak-hak anak tersebut harus diberlakukan sedemikian rupa dan sama untuk semua anak, karena prinsip dasar hak anak meliputi:

- **Non diskriminasi** (*non discrimination*), artinya setiap anak memiliki hak yang sama. tidak boleh ada perlakuan diskriminatif dari ras, jenis kelamin, bahasa, agama, asal usul, cacat atau tidak cacat, status anak (kandung, angkat, tiri, dsb).
- **Yang terbaik bagi Anak** (*the best interest of the child*), artinya dalam semua tindakan yang menyangkut anak, maka apa yang terbaik bagi anak haruslah menjadi pertimbangan utama.
- **Kelangsungan hidup dan Perkembangan Anak** (*survival and development*), artinya hak hidup yang melekat pada diri setiap anak harus diakui dan bahwa hak anak atas kelangsung hidup dan perkembangannya harus dijamin.
- **Penghargaan terhadap pendapat Anak** (*respect for the views of the child*), maksudnya bahwa pendapat anak, terutama jika menyangkut hal-hal yang mempengaruhi kehidupannya, perlu diperhatikan dalam setiap pengambilan keputusan.

Untuk mengimplementasikan hak-hak anak tersebut maka baik negara, pemerintah, masyarakat, orangtua dan keluarga berkewajiban dan bertanggungjawab mewujudkan tatanan kehidupan yang

mampu melindungi dan memenuhi hak-hak anak. Sangat dibutuhkan upaya konkrit agar semua pihak dapat memastikan hak-hak anak tersebut dapat terpenuhi di masa sekarang dan masa yang akan datang. Untuk dapat memenuhi hak-hak anak tersebut diperlukan kondisi lingkungan alam dan lingkungan sosial budaya yang mendukung terwujudnya pemenuhan hak-hak anak. Kondisi dimaksud antara lain; (a).tersedianya air bersih; (b). tersedianya energi alam dan alternatif; (c). akses kesehatan bagi semua anak bangsa; (d). agrikultur untuk memenuhi kebutuhan pangan dan (d). keanekaragaman hayati (*bio diversity*). Selain itu juga sangat dibutuhkan upaya membangun kapasitas anak guna menyuarakan kehendak, cita-cita dan harapan mereka terhadap masyarakat dan perubahan sosial menurut perspektif anak-anak.

Pada tahun 1990 diselenggarakan *World Summit for Children*, para pemimpin dunia menyatakan suatu komitmen bersama agar setiap anak diberikan masa depan yang lebih baik. Gerakan global dalam membangun dunia yang layak bagi anak dengan memperkuat komitmen pada prinsip-prinsip sebagai berikut: (a). Dahulukan kepentingan terbaik bagi anak; (b). Berantas kemiskinan dan tanamkan investasi pada Anak; (c).Jangan sampai seorang anakpun tertinggal; (d).Pengasuhan bagi setiap anak; (e).Didiklah semua anak; (e). Lindungi anak terhadap penganiayaan dan eksploitasi; (f).Lindungi anak dari peperangan; (g).Berantas HIV/ AIDS; (h).Dengarkan suara anak dan pastikan partisipasi mereka; (i). Lindungi bumi bagi anak. Dalam hal ini nampak jelas bahwa semua kebijakan dan upaya negara, pemerintah, pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang peduli masa depan dunia diperuntukkan bagi kebaikan dan perbaikan nasib anak-anak sekarang sebagai generasi yang akan menentukan kehidupan di masa mendatang. Implementasi Deklarasi dan Rencana Aksi ini menghendaki pembaharuan dalam kemauan politik, mobilisasi dan alokasi sumber daya lokal, nasional maupun internasional.

Upaya perlindungan terhadap anak dan pemenuhan hak anak secara tegas telah ada hukum yang memayunginya. Payung hukum bagi pemenuhan hak-hak anak pertama-tama mengacu pada ratifikasi Konvensi Hak Anak (KHA) PBB melalui Keputusan Presiden RI Nomor 36 Tahun 1990, kemudian pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Dan berbagai peraturan perundangan yang berkaitan dengan perlindungan hak anak. Dengan ratifikasi Konvensi Hak Anak melalui Keppres RI Nomor 36 Tahun 1989 maka bangsa dan negara Indonesia, termasuk Pemerintah kota dan

seluruh stakeholders terkait akan memiliki keterikatan secara moral dan politis untuk mengakui, menghargai, melindungi dan memenuhi hak-hak anak.

Persoalannya sekarang adalah meski secara hukum secara jelas dan tegas telah tercantum pentingnya melakukan upaya perlindungan terhadap hak-hak anak bagaimana implementasi di tengah masyarakat? Harus diakui bahwa di tengah masyarakat saat ini masih banyak ditemukan berbagai jenis pelanggaran terhadap hak-hak anak. Penjelasan dari dimensi sosial ekonomi dan kultural misalnya menyebutkan bahwa situasi krisis ekonomi yang banyak dihadapi keluarga-keluarga di kota Surabaya bukan hanya melahirkan kondisi kemiskinan yang makin parah, tetapi juga menyebabkan situasi menjadi teramat sulit. Krisis ekonomi, meski bukan merupakan satu-satunya faktor pencipta anak-anak tidak terpenuhi hak-haknya, tetapi bagaimana pun krisis yang terus berlanjut dan tak kunjung usai akan menyebabkan daya tahan, perhatian, dan kehidupan anak-anak menjadi makin marginal, khususnya bagi anak-anak yang sejak awal tergolong anak-anak rawan.

Bagi keluarga miskin terlebih lagi anak-anak mereka, situasi krisis ekonomi adalah awal-mula dari timbulnya berbagai masalah yang sepertinya makin mustahil untuk dipecahkan dalam waktu singkat. Fenomena munculnya anak rawan sendiri kian merebak karena kelompok anak-anak rawan merupakan produk dari situasi, kondisi dan tekanan-tekanan kultur maupun struktur menyebabkan mereka belum atau tidak terpenuhi hak-haknya, dan bahkan acapkali pula dilanggar hak-haknya. Inferior, rentan dan marginal adalah beberapa ciri yang umumnya diidap oleh anak-anak rawan. Dikatakan inferior, karena mereka biasanya tersisih dari kehidupan normal dan terganggu proses tumbuh-kembangnya secara wajar. Sedangkan dikatakan rentan karena mereka sering menjadi korban situasi dan bahkan terlempar dari masyarakat (*displaced children*). Sementara itu, anak-anak rawan tersebut tergolong marginal karena dalam kehidupan sehari-harinya biasanya mereka mengalami berbagai bentuk eksploitasi dan diskriminasi, mudah diperlakukan salah dan bahkan acapkali pula kehilangan kemerdekaannya.

Kondisi kerentanan dan kemiskinan keluarga diakui tidak hanya menyebabkan keluarga terpuruk dan tidak terpenuhinya kebutuhan pokok, tetapi yang lebih memprihatinkan jika kondisi tersebut kian memperparah kondisi kehidupan anak-anak. Sebab anak dari keluarga yang terhimpit secara ekonomik atau miskin bukan tidak mungkin

karena kondisi tersebut menjadikan anak berada dalam lingkungan di mana hubungan antara anak dengan orang-orang di sekitarnya, khususnya orang dewasa, penuh dengan kekerasan atau cenderung tidak peduli alias menelantarkan. Selanjutnya pada bagian berikut hendak diuraikan bagaimana dampak krisis pangan dan kondisi kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) serta kondisi krisis ekonomi berkelanjutan yang dialami oleh keluarga-keluarga miskin di kota Surabaya. Uraian tentang dampak krisis terhadap pemenuhan hak-hak anak secara sistematis terbagi menjadi 4 bagian yakni (1). Pemenuhan hak terhadap kelangsungan hidup (*survival rights*); (2). hak untuk tumbuh kembang (*development rights*); (3). hak perlindungan (*protection rights*) dan (4). hak untuk berpartisipasi (*participation rights*).

1. Dampak Krisis Pangan dan Kenaikan Harga BBM Terhadap Pemenuhan Hak Kelangsungan Hidup Anak (*survival rights*)

Kendati kebijakan ekonomi dengan melakukan pengurangan subsidi BBM dinilai langkah taktis bagi negara agar tidak membebani APBN sekaligus mencegah agar subsidi BBM tidak dinikmati dan jatuh ke tangan yang salah, tetapi harus diakui kebijakan ini memberikan dampak terhadap masyarakat khususnya pada masyarakat miskin. Efek yang ditimbulkan akibat kenaikan harga BBM di pasaran tidak hanya membuat masyarakat miskin kian sulit menyesuaikan harga-harga kebutuhan pokok dengan potensi ekonomi yang ada tetapi yang lebih memprihatinkan adalah jika masyarakat miskin kian miskin akibat ruang ekonomi produktif bagi mereka sangat terbatas. Ketika harga sejumlah barang kebutuhan pokok mulai merambat naik, sementara perkembangan sektor riil justru tengah lesu, maka yang terjadi kemudian adalah beban baru yang memberatkan keluarga-keluarga miskin yang sehari-harinya sudah terbiasa dengan kondisi hidup yang serba pas-pasan.

Bisa dibayangkan, apa yang terjadi ketika imbas situasi krisis pangan dan kenaikan harga BBM yang terjadi belum sepenuhnya pulih, kemudian diikuti dengan meningkatnya harga kebutuhan pokok masyarakat. Bagi masyarakat miskin, kenaikan harga BBM tidak saja memberikan kemungkinan usaha mereka terancam gulung tikar atau serba tidak pasti, tetapi lebih dari itu kehidupan sehari-hari pun menjadi jauh lebih sulit dan kehidupan anak-anak juga kian mengalami keterbatasan serta tak terpenuhinya hak-hak mereka.

Seperti diakui sebagian besar responden penelitian ini, bahwa

dibandingkan sebelum krisis pangan dan kenaikan harga BBM dalam pemenuhan hak anak yang berkaitan dengan hak kelangsungan hidup ternyata tidak sedikit yang mengalami pengurangan. Pemenuhan hak anak untuk kelangsungan hidup dalam penelitian ini mengacu pada beberapa hal antara lain; (a). pemenuhan kebutuhan makanan dan asupan gizi; (b). Frekuensi makan bagi anak; (c). Porsi makan untuk anak; (d). Pemenuhan protein dan vitamin; (e). Perawatan kesehatan imunisasi; (f). Pemenuhan obat-obatan jika sakit; (g). Kunjungan ke pelayanan kesehatan jika anak sakit; (h). Kelangsungan pendidiakan anak; (i). Uang saku anak; (j). SPP untuk anak sekolah; (k). Pemenuhan kebutuhan sekolah anak (buku, seragam, sepatu dsb.); (l). Kelangsungan pendidikan tambahan (les).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan ditemukan bahwa dalam soal pemenuhan kebutuhan makanan dan asupan gizi dari sebanyak 500 responden yang diwawancarai sebanyak 72,8% menyatakan mengalami pengurangan bahkan sangat mengurangi pemenuhan kebutuhan makanan dan asupan gizi untuk anak. Sementara itu sebanyak 22,2% menyatakan tetap atau sama saja dengan kondisi sebelum krisis terjadi. Artinya sebagai keluarga miskin dalam hal pemenuhan makanan dan asupan gizi selama ini dilakukan dengan apa adanya sesuai dengan kondisi sosial ekonomi mereka. Sebenarnya keluarga miskin memiliki keinginan untuk memenuhi kebutuhan makanan dan asupanj gizi yang cukup, tetapi karena penghasilan mereka terbatas maka mereka menyesuaikan diri dengan pemasukan yang diperoleh setiap hari.

Selain asupan gizi yang mengalami pengurangan akibat krisis ternyata juga menyebabkan keluarga miskin banyak yang melakukan pengurangan dalam frekuensi makan bagi anak. Dari data yang berhasil dihimpun sebanyak 44% mengaku telah mengembangkan mekanisme tersebut dalam menghadapi masa sulit dalam kehidupannya. Artinya setelah masa krisis terjad mereka lebih banyak yang mengurangi frekuensi makan untuk anak. Meski dari data yang ada juga nampak sebanyak 51,8% responden menyatakan bahwa mereka memperlakukan anak-anak dalam hal frekuensi makan sama saja. Artinya baik kondisi sebelum maupun sesudah masa krisis mereka tetap berada dalam kondisi keterbatasan dan mengkonsumsi makan seadanya serta frekuensi makan yang juga tidak berbeda dengan kondisi sebelum masa krisis.

Dari data yang ada juga nampak bahwa tidak sedikit keluarga miskin yang melakukan pengurangan dalam hal porsi makan bagi

anak ketika masa krisis ekonomi melanda mereka. Dari 500 responden yang ditemui sebanyak 51,4% mengaku telah melakukan pengurangan dalam memberikan porsi makan karena kondisi keterbatasan dan harga-harga kebutuhan dan bahan makanan yang cenderung terus meningkat. Sementara itu dari data yang ada terlihat sebanyak 46,6% mengaku melakukan hal yang sama baik sebelum maupun setelah kenaikan harga BBM dan krisis pangan terjadi. Dalam hal ini anak-anak diberikan porsi makan sesuai dengan kemampuan mereka dan dalam jumlah yang tidak terlampau berlebihan.

Bagi keluarga miskin kondisi krisis akibat kenaikan harga BBM ternyata juga memberikan efek cukup berarti bagi pemenuhan protein dan vitamin yang seharusnya pada usia anak-anak. Sebagai komponen makanan yang penting protein sangat dibutuhkan. Tetapi akibat adanya kenaikan harga BBM sehingga harga-harga naik maka pemenuhan protein dan vitamin menjadi terganggu. Setidaknya dalam studi ini ditemukan sebanyak 68% lebih responden mengaku bahwa pemenuhan protein dan vitamin bagi anak-anaknya selama ini mengalami pengurangan.

Seorang informan bernama bu Sumiati yang tinggal di kecamatan Sawahan yang berhasil ditemui dalam penelitian ini mengungkapkan betapa sulitnya kehidupan yang harus mereka jalani terutama pasca kenaikan harga BBM. Anak-anak mereka yang telah menikah dan bekerja seadanya terpaksa harus putus sekolah. Ibu Sumiati juga menyebutkan akibat kenaikan harga-harga kebutuhan pokok terpaksa dilakukan mekanisme adaptasi tersendiri agar mereka tetap dapat survive. Berikut penuturan Bu Sumiati secara lengkap :

"Pekerjaan saya sebenarnya hanyalah dari jualan rujak manis, tahu, dan mentimun dengan modal Rp 30.000,00 per hari. Modal sebesar itu tiap harinya saya harapkan pas-pasan. Karena jika beli bahan dalam jumlah banyak atau berlebih takutnya tidak laku sehingga terpaksa membuang modal. Semua anggota keluarga menjadi tanggungan saya. Anak saya ada 6 orang anak, tapi ada yang sudah bekerja dengan penghasilan yang bervariasi. Pekerjaan anak saya hanyalah pekerja kasar sehingga penghasilannya hanya Rp 3.000,00 sampai Rp 5.000,00 dari ketiga anaknya. Meski sedikit namun dapat membantu menambah penghasilan yang nantinya juga kami gunakan untuk makan sehari-hari keluarganya. Anak-anak saya terpaksa kerja dan itu atas kesadarannya masing-masing. Sebenarnya saya sangat tidak menginginkan anaknya putus sekolah kemudian kerja dan bahkan nikah

BAB 6

PENGETAHUAN DAN RESPON KELUARGA MISKIN TERHADAP PROGRAM PENGENTASAN KEMISKINAN

Dalam banyak penjelasan terungkap bahwa problematika kemiskinan sesungguhnya memiliki keterkaitan dengan berbagai dimensi baik dimensi ekonomi, sosial, politik bahkan budaya. Artinya fenomena kemiskinan tidak hanya dapat dijelaskan melalui pendekatan tunggal yakni kuantitatif yang melibatkan ukuran - ukuran eksak dalam bentuk angka sebagaimana dimensi ekonomi berperan, tetapi penjelasan juga dapat dilakukan melalui pendekatan cultural yang menitikberatkan dimensi budaya sebagai pangkal analisis. Dengan demikian memahami fenomena kemiskinan sebenarnya juga dapat ditinjau menurut pendekatan kultural yang lebih bersifat kualitatif. Pendekatan yang menjadi pangkal tolak kerja analisis yang bersifat multidimensional menjelaskan bahwa seseorang menjadi miskin sebenarnya tidak hanya disebabkan oleh faktor tunggal yakni keterbatasan ekonomi semata tetapi masih banyak faktor yang dapat menjelaskan penyebab orang menjadi miskin seperti; faktor kelemahan fisik, ketidakberdayaan, keterbatasan kesempatan dalam mengakses informasi dalam upaya meningkatkan kondisi sosial ekonomi, kerentanan, faktor kultural dan sebagainya. Oleh karena faktor penyebabnya bersifat multidimensional, maka strategi penanggulangan dan pengentasan kemiskinan idealnya dilakukan secara holistic yakni memperhatikan berbagai dimensi dan melibatkan banyak stakeholder agar penyelesaian terhadap masalah kemiskinan dapat dilakukan lebih akurat.

Diakui memang sejauh ini telah cukup banyak upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak baik pemerintah maupun non pemerintah untuk menanggulangi dan menghapus kemiskinan. Selain

merumuskan standar garis kemiskinan kegiatan identifikasi terhadap katong-kantong kemiskinan atau kegiatan menyusun peta kemiskinan juga banyak dilakukan karena sangat membantu dalam menentukan sasaran yang tepat bagi pelaksanaan suatu program pengentasan kemiskinan. Disamping itu berbagai program yang ditujukan pada upaya untuk memacu pertumbuhan ekonomi masyarakat miskin juga telah cukup banyak dilakukan seperti; penyediaan fasilitas kredit dan program atau paket pemberian bantuan modal usaha guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin. Tetapi sayang sejauh ini upaya yang dilakukan nampaknya lebih terfokus pada dimensi ekonomi. Upaya pengentasan kemiskinan tidak lebih dari kegiatan pemberian modal usaha atau memberikan kucuran dana melalui berbagai jenis kegiatan, program, paket atau kegiatan pemberian bantuan modal yang dikemas dalam berbagai bentuk dan nama.

Padahal sebagaimana disinggung pada bagian terdahulu bahwa persoalan kemiskinan sesungguhnya tidaklah hanya terbatas pada dimensi ekonomik melainkan juga melibatkan aspek cultural, manajerial bahkan persoalan politis. Diakui benar bahwa masalah kemiskinan identik dengan keterbatasan dalam kepemilikan dan penguasaan sumber-sumber ekonomik atau ketiadaan/ keterbatasan sector financial, tetapi memecahkan persoalan kemiskinan hanya dalam satu dimensi sama artinya dengan mensimplikasi persoalan kemiskinan itu sendiri. Artinya bahwa untuk mengentaskan orang miskin sesungguhnya tidak hanya sekedar diberi atau disediakan dana untuk kegiatan usaha kemudian mereka membuka usaha untuk selanjutnya terjadi peningkatan kesejahteraan mereka dan oleh karenanya persoalan kemiskinan selesai. Upaya pengentasan kemiskinan ternyata tidak sesederhana dan berjalan linier seperti itu. Tidak sedikit bukti yang menunjukkan bahwa ketika orang miskin diberikan dana bantuan atau modal usaha tetapi justru masih ada persoalan lain yang lebih serius muncul berkaitan dengan penyediaan dana tersebut. Tidak sedikit pengalaman memperlihatkan ketika orang miskin diberikan bantuan dana untuk modal usaha atau mengembangkan usaha tetapi justru yang terjadi adalah masalah baru yang lebih ruwet, seperti; persoalan manajerial dan sulitnya menentukan diversifikasi usaha serta faktor pemasaran yang mereka hadapi. Disamping itu berbagai faktor yang menyangkut *life style* kadang juga sangat berperan seperti; pola konsumsi yang berlebihan dan mendesaknya kebutuhan pokok lain yang lebih penting merupakan persoalan yang jauh lebih banyak mengganggu mereka dalam

mengelola dana bantuan. Artinya dana bantuan yang seharusnya digunakan untuk aktivitas produktif dengan terpaksa harus berubah haluan ke arah pemenuhan kebutuhan yang bersifat konsumtif. Oleh sebab itu dalam merumuskan berbagai upaya mengentas kemiskinan seyogyanya memperhatikan langkah lanjutan dan tidak hanya memfokuskan perhatian pada pendekatan ekonomik semata.

1. Pengetahuan Terhadap Program Pengentasan Kemiskinan

Salah satu prasyarat yang dibutuhkan untuk lebih menjamin efektivitas pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan adalah keterlibatan, pemahaman dan peran aktif penduduk miskin itu sendiri. Artinya, untuk lebih memastikan agar pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan benar-benar dapat tepat sasaran, maka selain dibutuhkan data kelompok sasaran yang akurat dan terkini, juga dibutuhkan keterlibatan penduduk miskin dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan program di lapangan. Dalam konteks seperti ini, pemahaman penduduk miskin terhadap berbagai aspek dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan, tak pelak harus menjadi fokus perhatian pertama dan merupakan prakondisi bagi suksesnya pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan.

Di kota Surabaya, secara administratif dan teknis mungkin benar bahwa pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan telah berjalan dengan efisien dan lancar. Tetapi, pada batas-batas tertentu bagaimana pun harus tetap diakui bahwa pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan sebetulnya masih rawan bias dan acapkali tidak efektif sebagaimana yang diharapkan. Penelitian ini menemukan bahwa salah satu akar penyebab kenapa pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan belum berjalan seperti yang diharapkan karena belum didukung oleh pemahaman dan keterlibatan penduduk miskin yang merupakan sasaran utama dan subyek pembangunan.

Berdasarkan data yang berhasil dihimpun terlihat bahwa sebagian besar responden yakni penduduk miskin yang diwawancarai mengaku masih belum memiliki pemahaman yang akurat dan tepat tentang berbagai aspek program pengentasan kemiskinan. Dari 500 keluarga miskin yang diteliti, lebih dari separuh (52%) mengaku tidak memahami berbagai jenis program pengentasan kemiskinan yang digulirkan di kota Surabaya. Mereka sebagian besar (66,6%) juga mengaku tidak memahami besarnya dana program penanggulangan

kemiskinan yang dikucurkan. Tentang mekanisme penyalurannya sebanyak 60% responden mengaku tidak memahami serta 62% responden menyatakan tidak memahami apa tujuan dari berbagai program itu dan sebanyak 48,8% responden mengaku siapa sebenarnya kelompok sasaran yang paling berhak menerima bantuan dari program pengentasan kemiskinan yang dilakukan di kota Surabaya.

Tabel 6.1
Pemahaman Responden Terhadap Aspek-Aspek Program Taskin
(Dinyatakan dalam persen dengan N = 500)

| Aspek program kemiskinan | Sangat memahami | Memahami | Cukup memahami | Tidak memahami | Sangat tidak memahami |
|--|-----------------|----------|----------------|----------------|-----------------------|
| Jenis-jenis program pengentasan kemiskinan | 1.4% | 19.4% | 27.0% | 52.0% | 0.2% |
| Besaran dana tiap-tiap program kemiskinan | 0.8% | 12.4% | 18.6% | 66.6% | 1.6% |
| Kelompok sasaran | 0.8% | 23.0% | 27.4% | 47.6% | 1.2% |
| Mekanisme penyaluran | 0.4% | 19.4% | 19.0% | 60.0% | 1.2% |
| Tujuan tiap-tiap program kemiskinan | 0.6% | 12.0% | 25.4% | 58.4% | 3.6% |

Meski mayoritas penduduk miskin yang diwawancarai menyatakan bahwa mereka tidak memahami persoalan jenis program pengentasan kemiskinan, besaran dana tiap program, kelompok sasaran, mekanisme penyaluran dan tujuan tiap program pengentasan kemiskinan tetapi secara umum mereka mengetahui adanya program pengentasan kemiskinan melalui program bantuan tunai langsung (BLT). Sebanyak 97,6% mengaku mengetahui program tersebut dan hanya sebanyak 2,4% menyatakan tidak tahu. Tidak sedikit penduduk miskin mengemukakan bahwa mereka mengetahui adanya program pengentasan kemiskinan khususnya jenis bantuan tunai langsung karena mereka telah mendapatkan bantuan tersebut. Pada umumnya responden mengaku bahwa mereka memperoleh pengetahuan tentang adanya program BLT dari Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW).

Cukup banyak penduduk miskin yang menyebutkan bahwa awalnya mereka tidak mengetahui adanya program BLT tetapi karena didatangi dan beritahu oleh RT dan RW bahwa yang bersangkutan akan menerima bantuan tunai langsung dari pemerintah kemudian mereka sadar dan tahu bahwa program pengentasan kemiskinan dalam bentuk bantuan tunai langsung memang benar-benar ada.

Tabel 6.2
 Pengetahuan Responden dan Sumber Informasi Tentang Program Taskin
 (Dinyatakan dalam % dengan n = 500)

| | | |
|-------------------|-----------------------------------|-------|
| Tahu adanya BLT | Ya | 97.6% |
| | Tidak | 2.4% |
| Tahu pertama kali | Media cetak (surat kabar,majalah) | 5.8% |
| | Saudara/kerabat | 1.6% |
| | Tetangga/teman | 12.0% |
| | RT atau RW | 56.8% |
| | Aparat kelurahan | 6.4% |
| | Lainnya... | 0.2% |

Di samping melalui aparat pemerintah kelurahan yakni RT dan RW lebih 10% responden mengaku bahwa mereka mengetahui adanya program BLT dari tetangga atau teman yang tinggal tidak jauh dari kediaman mereka. Sementara itu hanya sebanyak 6,4% responden mengaku mengetahui adanya program BLT dari aparat kelurahan.

Dari data diatas nampak bahwa sebenarnya cukup bervariasi cara yang dilakukan masyarakat dalam memperoleh informasi mengenai program BLT. Penduduk miskin mengetahui program BLT untuk pertama kalinya ternyata tidak hanya dari pihak RT dan RW serta aparat kelurahan mereka masing-masing, tetapi sumber informasi juga berasal dari media cetak dan tetangga/ teman ataupun saudara. Tidak jarang dalam keseharian penduduk miskin juga saling bertukar informasi satu sama lain terutama yang menyangkut kehidupan mereka, apalagi informasi tersebut dirasa nantinya akan mampu meringankan pemenuhan kebutuhan mereka sehari-hari.

Sejauh ini memang tidak sedikit penduduk miskin yang berharap bahwa program penanggulangan kemiskinan yang dicanangkan akan dapat menjangkau dan mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi seluruh penduduk miskin di kota Surabaya. Namun di sisi yang lain mereka jga menyadari bahwa jelas merupakan sesuatu yang tidak mudah untuk merealisasikannya. Secara obyektif bagaimana pun harus diakui bahwa bila dibandingkan dengan besaran masalah kemiskinan yang dihadapi, alokasi dana kemiskinan yang tersedia dan disediakan oleh pemerintah tidak akan pernah mencukupi. Namun demikian, paling-tidak dengan perencanaan dan dukungan data yang akurat diharapkan pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan akan dapat menjangkau penduduk miskin yang termasuk kelompok sasaran prioritas.

Berdasarkan data yang diperoleh misalnya ditemukan bahwa masih cukup banyak penduduk miskin yang belum mengetahui berbagai jenis program pengentasan kemiskinan yang pernah diluncurkan oleh pemerintah. Selama ini jenis bantuan untuk program pengentasan kemiskinan yang relatif populer adalah bantuan langsung dalam bentuk uang tunai (BLT). Sebanyak 95% responden mengaku mereka mengetahui program BLT yang telah banyak mereka terima.

Di samping bantuan langsung dalam bentuk uang mayoritas responden juga mengetahui adanya program beras murah yang diperuntukkan bagi masyarakat miskin. Dari 500 penduduk miskin yang diwawancarai sebanyak 91,8% mengaku mereka mengetahui program tersebut. Sementara itu sebanyak 63,2% penduduk miskin yang diwawancarai mengaku mengetahui program pengentasan kemiskinan dalam bentuk subsidi kesehatan. Hal ini berkaitan dengan pengalaman yang pernah mereka hadapi di mana sebagian dari penduduk miskin yang diwawancarai pernah mendapatkan kartu Askeskin atau asuransi kesehatan untuk masyarakat miskin.

Program pengentasan kemiskinan dalam bentuk beasiswa sekolah ternyata juga banyak dipahami oleh responden. Meski secara persentatif tidak memperlihatkan jumlah mayoritas tetapi sebanyak 45,8% responden mengaku bahwa mereka mengetahui program pengentasan kemiskinan dalam bentuk beasiswa sekolah. Paket bantuan ini dinilai cukup membantu sebab tidak sedikit penduduk miskin yang selama ini merasakan kesulitan untuk memenuhi kebutuhan sekolah anak-anak mereka, terutama ketika harga BBM mengalami kenaikan. Kenaikan harga BBM memberikan efek cukup berarti sebab harga kebutuhan pokok dan kebutuhan sekolah anak-anak juga mengalami kenaikan.

Tabel 6.3
Pengetahuan Responden Tentang Jenis Bantuan Program Pengentasan Kemiskinan (Dinyatakan dalam % dengan n = 500)

| Jenis program | Ya | Tidak |
|---|-------|-------|
| Bantuan langsung dalam bentuk uang | 95.0% | 5.0% |
| Beras murah | 91.8% | 8.2% |
| Subsidi kesehatan | 63.2% | 36.8% |
| Beasiswa sekolah | 45.8% | 54.2% |
| Modal usaha | 17.2% | 82.8% |
| Pelatihan ketrampilan | 7.8% | 98.2% |
| Rehabilitasi rumah | 3.4% | 96.6% |
| Perbaikan fasilitas public bidang ssosial | 3.2% | 96.8% |
| Perbaikan fasilitas public bidang ekonomi | 5.4% | 94.6% |

BAB 7

UPAYA MENGATASI ANCAMAN KRISIS PANGAN DAN DAMPAK KENAIKAN HARGA BBM: AGENDA KE DEPAN

Membantu meringankan beban keluarga miskin, mengurangi imbas “efek domino” kenaikan harga BBM dan meningkatkan kadar keberdayaan keluarga miskin agar mampu menyiasati terjadinya ancaman krisis pangan di berbagai kantong kemiskinan di Kota Surabaya harus diakui jauh lebih mudah diucapkan daripada dilakukan dan dibuktikan di lapangan. Kemiskinan, seperti ditemukan dalam studi ini sesungguhnya adalah masalah sosial yang jauh lebih kompleks dari sekadar persoalan kekurangan pendapatan atau tidak dimilikinya aset produksi untuk menopang keluarga miskin melangsungkan kehidupannya. Kemiskinan —atau lebih tepat disebut perangkap kemiskinan (*deprivation trap*)— selain tercermin dari indikator rendahnya penghasilan atau ketidakmampuan sebuah keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, juga menyangkut sedikitnya sumber-sumber penghasilan alternatif yang dimiliki, tiadanya tabungan, lemahnya posisi *bargaining*, kurangnya akses terhadap berbagai sumber produksi, kurangnya permodalan dan koneksi, serta mudahnya orang didera penyakit, yang menyebabkan keluarga miskin mengalami apa yang disebut “pendalaman kemiskinan”.

Kendati telah digulirkan sekian banyak program penanggulangan kemiskinan dan hingga saat ini sebagian besar keluarga miskin juga terbukti masih mampu bertahan hidup, dengan cara mengembangkan mekanisme *survival* yang kenyal dan berketahanan untuk menyiasati berbagai tekanan kebutuhan hidup yang terus melambung. Tetapi akibat proses pendalaman dan perluasan kemiskinan yang berkelanjutan, maka kesempatan keluarga miskin

untuk bangkit atau keluar dari tekanan kemiskinan yang menjejaskannya seringkali makin sulit, sehingga bisa dipahami jika secara sosial-ekonomi posisi mereka menjadi makin sulit, terlebih pada masa setelah terjadinya kenaikan harga BBM. Tidak sedikit keluarga miskin, akibat imbas kenaikan harga BBM terpaksa terjerumus masuk dalam pusaran spiral kemiskinan yang membuat akses sebagian besar keluarga miskin untuk membeli berbagai kebutuhan pangan menjadi berkurang.

Efek domino kenaikan harga BBM dan kenaikan harga pangan, bukan saja menyebabkan terjadinya peningkatan beban utang yang harus ditanggung keluarga miskin, tetapi juga menyebabkan dampak sosial-psikologis yang merugikan upaya pemenuhan hak-hak anak. Di berbagai keluarga miskin, tidak jarang terjadi hak anak untuk tumbuh-kembang secara wajar menjadi terganggu, sebagian terpaksa putus sekolah, kesehatannya terganggu, dan bahkan menjadi korban *child abuse*. Upaya keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan pangan, acapkali tersendat ketika penghasilan yang diperoleh dan usaha yang dikembangkan ternyata kembang-kempis akibat menurunnya daya beli masyarakat.

Dalam bab penutup ini, selain dikemukakan kembali beberapa temuan pokok yang diperoleh dari lapangan dan analisis data sekunder, selanjutnya juga akan ditampilkan rekomendasi tentang program-program prioritas apa saja yang seyogianya dikembangkan Pemerintah Kota Surabaya untuk membantu mencegah dampak negatif kenaikan harga BBM bagi kelangsungan hidup keluarga miskin, dan sekaligus mempercepat upaya pemberantasan kemiskinan di berbagai kantong kemiskinan di Kota Surabaya.

1. Kesimpulan: Sejumlah Isu Prioritas

Secara garis besar, beberapa temuan pokok yang diperoleh dari hasil kajian lapangan, *in depth-interview* dan analisis data sekunder yang diperoleh dalam kegiatan ini adalah sebagai berikut:

1. Karakteristik sosial yang menandai keluarga miskin di Kota Surabaya umumnya mereka kurang atau tidak berpendidikan, dan sebagian besar bekerja di sektor informal kota maupun di sektor perdagangan tradisional. Jumlah anak yang dimiliki keluarga miskin rata-rata cukup besar, yaitu lebih dari tiga orang atau bahkan lebih dari 5 orang, sehingga rasio beban antara tenaga kerja produktif yang mampu menghasilkan uang dalam keluarga dibandingkan dengan jumlah tanggungan keluarga cenderung timpang.

2. Secara umum, kondisi kesejahteraan keluarga miskin di perkotaan pasca kenaikan harga BBM cenderung menurun. Ketika kenaikan harga BBM melahirkan "efek domino" yang menyebabkan harga kebutuhan pangan cenderung melambung dan tidak sebanding dengan penghasilan keluarga miskin, maka yang terjadi kemudian adalah makin menurunnya kondisi sosial-ekonomi keluarga miskin yang ujung-ujungnya menyebabkan mereka lebih mudah tergelincir dalam pusaran perangkap kemiskinan. Utang keluarga miskin cenderung meningkat, kondisi kesehatan anak menurun, upaya kebutuhan pangan tersendat, dan usaha yang ditekuni keluarga miskin juga cenderung terancam *kolaps* karena situasi pasar yang lesu akibat menurunnya daya beli masyarakat. Kendati ketersediaan pangan di pasaran masih berlimpah karena daerah Provinsi Jawa Timur adalah salah satu lumbung pangan nasional, tetapi karena tekanan kemiskinan yang makin menjejaskan, maka kemampuan dan akses keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan pangan dan gizi keluarga menjadi berkurang.
3. Dalam rangka melangsungkan kehidupannya, tidak jarang terjadi keluarga miskin terpaksa harus menggadaikan atau menjual barang, utang, atau meminta dukungan kerabat tatkala kebutuhan dan tekanan kemiskinan terasa makin mendesak. Akibat tidak memiliki penyangga ekonomi yang kuat, sebagian besar keluarga miskin umumnya rentan terperangkap dalam jerat utang berbunga tinggi yang biasa ditawarkan tengkulak atau rentenir lokal yang banyak beroperasi di kalangan masyarakat miskin. Di kalangan penduduk miskin di perkotaan, kenaikan harga BBM seringkali menyebabkan terjadinya proses "pendalaman kemiskinan" yang menyebabkan keluarga-keluarga miskin justru terperangkap dalam jerat utang yang makin mengikat akibat tekanan kebutuhan hidup yang bertambah dan kenaikan biaya produksi yang tidak sebanding dengan penghasilan yang diperoleh. Di sisi lain, kesempatan dan peluang penduduk miskin untuk memperoleh pekerjaan tetap maupun sampingan relatif rendah, karena di tingkat mikro mereka memang tidak memiliki keahlian atau ketrampilan yang mendukung, dan di tingkat makro karena belum terbangun iklim usaha yang benar-benar kondusif, sehingga

tidak banyak terjadi pengembangan usaha berskala massal yang mampu menawarkan lapangan kerja baru dalam skala yang cukup besar.

4. Akar masalah yang dihadapi keluarga miskin di Kota Surabaya adalah faktor tekanan struktural yang seringkali tidak memungkinkan mereka untuk melakukan mobilitas vertikal memperbaiki tingkat kesejahteraan sosialnya. Keluarga miskin di berbagai kantong kemiskinan yang ada di Kota Surabaya umumnya selain tidak memiliki aset produksi yang memadai, juga kebanyakan tidak memiliki kemampuan dalam upaya pengembangan kegiatan produktif dan kegiatan deversifikasi usaha. Dalam kehidupan sehari-hari, yang namanya keluarga miskin umumnya relatif kurang memiliki akses yang kuat terhadap berbagai bentuk pelayanan publik—terutama sumber-sumber permodalan, fasilitas kesehatan dan pendidikan—, terisolasi dari informasi dan koneksi, tidak memiliki *patron* yang kuat, sehingga sangat tergantung pada sedikit sumber penghasilan tertentu. Akibat kerentanan yang diderita, kelompok masyarakat miskin tersebut sering jatuh sakit, lemah jasmani, dan hal ini cenderung terjadi terus-menerus akibat konsumsi yang kurang layak dan jauh dari syarat-syarat kesehatan dan gizi. Di sisi lain, yang namanya penduduk miskin, terutama dari kelompok yang paling miskin, mereka biasanya paling rawan menjadi korban perubahan situasi dan masuk pada spiral kemiskinan yang lebih dalam karena tidak memiliki aset yang memadai dan acapkali tidak memiliki posisi tawar yang kuat untuk memperoleh bagian margin keuntungan yang layak sesuai dengan jerih-payah dan resiko yang dihadapi.
5. Tidak banyak usaha yang dapat dikembangkan keluarga miskin untuk meningkatkan penghasilan setelah terjadinya kenaikan harga BBM karena situasi pasar benar-benar lesu dan lapangan kerja yang tersedia relatif langka atau paling-tidak *mismacth* dengan karakteristik penduduk miskin yang umumnya tak berkeahlian. Di sisi lain, sebagian besar keluarga miskin umumnya juga tidak memiliki koneksi dan akses yang memadai terhadap berbagai sumber permodalan, sehingga kemungkinan mereka untuk mengembangkan usaha baru atau pekerjaan alternatif menjadi terhambat. Pada akhirnya, mekanisme *survival* yang dikembangkan keluarga miskin

adalah dengan cara melakukan pengetatan pengeluaran seminimal mungkin, dan melakukan mekanisme "gali lubang, tutup lubang" alias utang ke sana ke sini untuk menyambung hidup, seraya mendayagunakan tenaga produktif dalam keluarga, baik istri maupun anak untuk mencari sumber-sumber penghasilan alternatif.

6. Dampak kenaikan harga BBM dan ancaman terjadinya krisis pangan terhadap hak kelangsungan hidup anak, bukan saja menyebabkan terjadinya penurunan derajat kesehatan anak karena berkurangnya asupan gizi, protein dan vitamin, menurunnya perawatan kesehatan dan imunisasi, serta berkurangnya pos dana untuk pengobatan ketika anak sakit, tetapi juga menyebabkan kemampuan orang tua dalam memenuhi kebutuhan pendidikan anak-anaknya menjadi terganggu. Sebagian anak dari keluarga miskin bahkan terpaksa putus sekolah karena harus membantu orang tua bekerja. Di kalangan keluarga miskin, fungsi anak yang acapkali juga menjadi sumber penghasilan keluarga yang penting menyebabkan anak-anak miskin harus memilih salah satu pilihan antara sekolah dan bekerja.
7. Secara umum meningkatnya tekanan kemiskinan tidak mempengaruhi peningkatan terjadinya kasus *fisik abuse* di lingkungan keluarga miskin. Namun demikian, ada indikasi terjadinya kasus *verbal abuse*, seperti membentak dan memarahi anak cenderung meningkat.
8. Hak anak untuk dapat tumbuh-kembang secara wajar sedikit-banyak terganggu ketika kondisi ekonomi orang tuanya makin memburuk. Kesempatan atau akses anak-anak dari keluarga miskin untuk dapat memperoleh kesempatan les tambahan dan melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi menjadi agak terhambat, karena situasi dilematis yang dihadapi orang tuanya akibat tekanan kemiskinan yang makin menjejaskan.
9. Di lingkungan keluarga miskin, hak anak untuk bersuara dan mengakses berbagai sumber informasi umumnya tidak banyak dicampuri orang tuanya. Hanya saja, kesempatan sebagian anak untuk ikut memberikan pendapat dalam keluarga cenderung dibatasi, termasuk kesempatan anak untuk mengakses informasi dari media elektronik menjadi terbatas karena tidak didukung kemampuan ekonomi

keluarga yang memadai, dan juga karena memang ada kebutuhan hidup lain yang lebih mendesak.

10. Di tengah keterbatasan sisa-sisa energi yang masih dimiliki keluarga miskin untuk bertahan hidup, mereka umumnya mengaku sangat membutuhkan bantuan pemerintah, baik yang sifatnya berupa fasilitas untuk mendorong pengembangan usahanya maupun bantuan yang sifatnya karitatif. Dalam rangka pengembangan usaha, bantuan yang sangat dibutuhkan adalah di bidang permodalan, khususnya bantuan modal usaha yang tidak membebani dengan kewajiban membayar suku bunga yang tinggi. Sebagian besar keluarga miskin umumnya berkeinginan untuk membuka usaha baru yang berbeda dari usaha lama yang mereka tekuni, dan pihak yang diberi bantuan diharapkan tidak hanya dalam bentuk satu paket bantuan untuk Kepala Keluarga saja, melainkan bisa berupa bantuan untuk ayah dan ibu secara bersamaan agar dapat diperkuat penyangga ekonomi keluarga secara bersamaan. Sementara itu, dalam rangka menjamin kelangsungan hidup keluarga, apa yang diharapkan keluarga miskin tidak hanya bantuan untuk menjamin kelangsungan pendidikan anak dan biaya gratis bagi perawatan kesehatan keluarga, tetapi juga jaminan tentang harga kebutuhan pokok di pasaran agar keluarga miskin yang ada di Kota Surabaya tidak terbebani oleh pengeluaran yang terlalu besar untuk memenuhi kebutuhan pangan sehari-hari.
11. Kendati kebanyakan keluarga miskin mengaku tidak banyak memahami seluk-beluk dan mekanisme penyaluran dari berbagai program penanggulangan kemiskinan yang digulirkan pemerintah. Namun demikian, sebagian besar keluarga miskin di Kota Surabaya umumnya pernah menerima bantuan dari program penanggulangan kemiskinan yang digulirkan pemerintah, baik itu dalam bentuk BLT maupun bantuan kemiskinan yang lain, seperti bantuan beras murah (raskin), subsidi kesehatan dan bantuan beasiswa bagi anak-anaknya. Tetapi, untuk jenis bantuan yang berupa kesempatan kerja dan modal usaha dalam rangka mengembangkan usaha mandiri bagi keluarga miskin, hingga saat ini tidak banyak keluarga miskin yang mengaku pernah memperolehnya.

12. Sepengetahuan keluarga miskin yang diteliti, selama ini di lapangan tidak banyak penyimpangan dalam proses penyaluran bantuan kemiskinan. Tetapi, meski demikian menurut penilaian mereka besar bantuan yang selama ini diterima umumnya masih belum sebanding dengan tekanan kemiskinan dan besar kebutuhan yang mereka harus penuhi pasca kenaikan harga BBM.
13. Kendati berbagai bantuan penanggulangan kemiskinan yang digulirkan pemerintah terbukti fungsional dan sangat dibutuhkan keluarga miskin. Tetapi, pengguliran program penanggulangan kemiskinan yang lebih banyak didominasi program yang sifatnya karitatif, lambat-laun ternyata ada indikasi malah menimbulkan ketergantungan dan memudahkan mekanisme *self-help* masyarakat miskin untuk dapat mengatasi persoalan yang dihadapi secara mandiri.

2. Program Pemberdayaan Keluarga Miskin

Upaya untuk mengurangi beban dan tekanan kemiskinan yang mesti ditanggung keluarga miskin pasca kenaikan harga BBM, dan sekaligus meningkatkan kesejahteraan dan keberdayaan masyarakat miskin di Kota Surabaya, sesungguhnya bukan hanya mencakup upaya pemberian bantuan yang sifatnya karitatif, tetapi juga menyangkut pengembangan kegiatan produktif keluarga miskin dan menyangkut pada persoalan bagaimana upaya pemberdayaan yang dilakukan dapat menjamin para keluarga miskin memperoleh apa yang sebetulnya menjadi hak mereka, khususnya hak atas kesejahteraan dan taraf kehidupan yang layak.

Pengalaman masa lalu telah banyak mengajarkan, bahwa program-program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan hanya berdasarkan pertimbangan logika produksi atau sekadar mengejar peningkatan omzet produksi, terlebih program yang sifatnya karitatif semata bukan saja menyebabkan terjadinya *overstock* dan berhadapan dengan keterbatasan pangsa pasar. Tetapi, juga melahirkan proses marginalisasi dan ketergantungan penduduk miskin yang makin menyolok mata.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Ahmaddin, 2002. *Re-Desain Jakarta, Tata Kota, Tata Kita*. Jakarta: Kota Kita Press.
- Bintoro, 1984. *Urbanisasi dan Permasalahannya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Bakhit, Izzedin (ed.). 2001. *Menggempur Akar-Akar Kemiskinan*. Jakarta: Yakoma-PGI.
- Chambers, Robert, 1983. *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*, Jakarta: LP3ES.
- George, Susan, 2007. *Pangan, Dari Penindasan Sampai ke Ketahanan Pangan*. Yogyakarta: INSIST Press.
- Goldthorpe, J.E., 1992. *Sosiologi Dunia Ketiga, Kesenjangan dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia.
- Gilbert, Alan & Josef Gugler, 1996. *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Husken, Frans, Mario Putten, Jan-Paul Dirkse (eds.), 1997. *Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di Bawah Orde Baru*. Jakarta: Kerjasama Perwakilan KITLV dan Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Hauser, Philip M., 1985. *Penduduk dan Masa Depan Perkotaan, Studi Kasus di Beberapa Daerah Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Korten, D.C., dan Sjahrir, 1988. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Romdiati, Haning dkk, 2006. *Mobilitas Pendudukan di Lingkungan Permukiman Kumuh Kota Surabaya: Pengelolaan dan Konteksnya Terhadap Penataan Lingkungan*. Jakarta: LIPI.
- Suyanto, Bagong & Karnaji, 2005. *Kemiskinan dan Kesenjangan: Ketika Pembangunan Tak Berpihak Rakyat*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Sherraden, Michael, 2006. *Aset Untuk Orang Miskin, Perspektif Baru Usaha Pengentasan Kemiskinan*. Jakarta: Rajawali Press.

- Seabrook, Jeremy, 2006. ***Kemiskinan Global, Kegagalan Model Ekonomi Liberalisme***. Yogyakarta: Resist Book.
- Sen, Amartya, 1999. ***Development as Freedom***. New York: Alfred a. Knoff, Inc.
- Soto, Hernando de, 1991. ***Masih Ada Jalan Lain, Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga***. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Soegijoko, Budhy Tjahjati S dan BS Kusbiantoro, 1997. ***Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia***. Jakarta: Grasindo.
- Twikromo, Y. Argo., 1999. ***Pemulung Jalanan Yogyakarta, Konstruksi Marginalitas dan Perjuangan Hidup Dalam Bayang-bayang Budaya Dominan***. Yogyakarta: media Presindo.
- Yustika, Ahmad Erani, 2003. ***Negara Vs Kaum Miskin***. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Dampak Krisis Pangan dan Kenaikan Harga BBM Terhadap Kelangsungan Hidup Keluarga Miskin di Surabaya



Kendati telah digulirkan sekian banyak program penanggulangan kemiskinan dan hingga saat ini sebagian besar keluarga miskin juga terbukti masih mampu bertahan hidup, dengan cara mengembangkan mekanisme survival yang kenyal dan berketahanan untuk menyasati berbagai tekanan kebutuhan hidup yang terus melambung. Tetapi akibat proses pendalaman dan perluasan kemiskinan yang berkelanjutan, maka kesempatan keluarga miskin untuk bangkit atau keluar dari tekanan kemiskinan yang menjejanya seringkali makin sulit. Tidak sedikit keluarga miskin, akibat imbas kenaikan harga BBM terpaksa terjerumus masuk dalam pusaran spiral kemiskinan yang membuat akses sebagian besar keluarga miskin untuk membeli berbagai kebutuhan pangan menjadi berkurang.

Studi sebagaimana dilaporkan bermaksud mengkaji dampak terjadinya kenaikan harga BBM dan ancaman krisis pangan terhadap kondisi kelangsungan hidup dan kesejahteraan keluarga miskin di Kota Surabaya, termasuk dampaknya terhadap upaya pemenuhan hak anak. Secara garis besar, tujuan dari kegiatan penelitian yang tengah dilaporkan ini adalah: (1) Memetakan situasi problematik yang dihadapi keluarga miskin di perkotaan dalam upaya memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraannya pasca terjadinya ancaman krisis pangan dan kenaikan harga BBM, dan (2) Merumuskan agenda aksi dan program intervensi prioritas yang benar-benar kontekstual dan efektif dalam rangka mempercepat proses pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan sosial keluarga miskin di perkotaan pasca terjadinya ancaman krisis pangan dan kenaikan harga BBM. Kami berharap laporan ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya sebagai acuan dalam proses perumusan program pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin, termasuk perlindungan hak anak.

ISBN 979-24-5384-9



9 789792 453843