

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan merupakan fenomena sosial yang telah banyak dikaji oleh para ahli (Lewis, 1966; Friedmen, 1979; Soemardjan, 1980; Sen, 1981; Suparlan, 1984; Chambers, 1987). Sebagaimana juga munculnya berbagai konsep atas kemiskinan seperti: kemiskinan absolut, kemiskinan relatif, kemiskinan struktural, kemiskinan kultural hingga perangkat kemiskinan dll. Meski demikian, kemiskinan masih tetap lestari hingga sekarang.

Selama dekade 1980-an hingga 1990-an kemiskinan semakin terkonsentrasi di wilayah permukiman perkotaan. Krisis ekonomi dan kebijakan struktural yang diperkenalkan di Dunia Ketiga memiliki dampak yang tidak proporsional pada masyarakat miskin perkotaan, karena kenaikan harga pangan, penurunan upah riil dan redundansi di pasar tenaga kerja formal, dan berkurangnya pengeluaran publik untuk layanan dasar dan infrastruktur (Moser, N, Herbert, & Makonnen, 1993:5). Dengan demikian, jumlah penduduk di perkotaan yang berada dalam kemiskinan kemungkinan besar akan tumbuh lebih cepat dan di beberapa bagian dunia sudah lebih besar secara absolut jika dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin di pedesaan. Jika pada tahun 1980 terdapat dua kali lebih banyak rumah tangga miskin pedesaan dibandingkan dengan rumah tangga miskin perkotaan, pada tahun 2000-an lebih dari separuh penduduk miskin absolut akan tinggal di perkotaan (Beall, 1993:22). Pernyataan di atas bukan hanya sekedar ramalan belaka, namun telah menjadi sebuah fakta sosial atas fenomena kemiskinan di negara-negara

Dunia Ketiga saat ini. Salah satunya yakni fenomena meningkatnya angka kemiskinan perkotaan di Indonesia, khususnya kemiskinan¹ di Surabaya pada masa pandemi COVID-19² yang juga telah memunculkan berbagai macam isu di dalamnya. Meningkatnya angka kemiskinan dimasa pandemi adalah salah satu dampak dari langkah pembatasan aktivitas ekonomi dan sosial yang diambil oleh pemerintah saat itu sehingga berakibat berhentinya sebagian besar aktivitas ekonomi (Kemenkeu, 2021:3).

Dampak ini tidak hanya dirasakan oleh kalangan masyarakat kelas miskin dan rentan, namun juga oleh kalangan kelas menengah³. Salah satu persoalan pelik yang kemudian hadir adalah munculnya berbagai macam bantuan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat terdampak namun bantuan yang diberikan malah terkesan dianggap tidak tepat sasaran oleh beberapa pihak. Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya judul pemberitaan media di Indonesia yang seringkali memunculkan tajuk-tajuk semacam: ‘Bantuan Sosial Tidak Tepat Sasaran’. Tidak

¹ Angka kemiskinan di Indonesia naik hampir 1% pada September 2020 (dari 9,78% menjadi 10,19%) (BPS, 2021). Sedangkan pada Bulan Maret 2020, jumlah penduduk miskin di Kota Surabaya mencapai 145.670 orang (5,02%), bertambah sebanyak 15.120 orang dibandingkan dengan kondisi Maret 2019 yang sebesar 130.550 orang (4,51%) (BPS Kota Surabaya, 2020) Garis Kemiskinan Kota Surabaya pada Maret 2019 sebesar Rp567.474,- per kapita per bulan dan pada Maret 2020 menjadi Rp592.137,- per kapita per bulan, yang berarti naik sebesar Rp24.663,- per kapita per bulan, atau naik sebesar 4,35 persen (BPS Kota Surabaya, 2020)

² Virus COVID-19 yang mulai merebak pada akhir tahun 2019 telah menyebar ke hampir seluruh negara di dunia dan menyebabkan pandemi global. Pandemi COVID-19 yang disebabkan oleh virus corona bukan hanya menimbulkan isu kesehatan di tingkat global, namun juga menyebabkan terhentinya sebagian besar aktivitas, baik sosial maupun ekonomi. Eskalasi dampak pandemi COVID-19 ke Indonesia dimulai sejak pertengahan Maret 2020 hingga saat ini (2021). Selain itu **angka kematian COVID-19 Kota Surabaya** sempat menjadi yang **tertinggi** di Indonesia pada 24 Juni 2020 dengan angka kematian 9,8 orang per 100 ribu penduduk (Sulistiyawati & Saputri, 2020)

³ Mengacu pada data Bank Dunia “Aspiring Indonesia: Expanding the Middle Class” (2020), kelompok masyarakat Indonesia terbagi menjadi kelas miskin, rentan, calon kelas menengah (aspiring middle class), kelas menengah, dan kelas atas. Jumlah kelompok rentan dan miskin mencapai 89,6 juta orang (34,3% penduduk) dengan pengeluaran < Rp532.000 per bulan.

hanya di media berita, polemik ini juga menjamur di masyarakat, sehingga banyak muncul pelaporan mengenai hal-hal tersebut di dinas-dinas terkait serta munculnya sentimen-sentimen publik terhadap seorang penerima bantuan dan kesan pesimis terhadap bantuan itu sendiri. Fenomena ini seolah menggambarkan bahwa semua orang (secara malu-malu) sebenarnya menginginkan bantuan dari pemerintah, tidak terkecuali hanya terbatas bagi masyarakat miskin seorang.

Masing-masing individu memiliki persepsi masing-masing dalam memahami dan menilai tentang ‘siapa yang sejatinya layak mendapat bantuan dan tidak’. Alhasil beberapa protes oleh masyarakat muncul baik di media masa maupun langsung kepada pihak pemerintah. Mengatasi persoalan tersebut, pemerintah kota surabaya memandang bahwa persoalan ini haruslah diselesaikan dengan memperbaiki data penerima bantuan serta memperbaruhinya (survey ulang) agar bantuan dapat tersampaikan secara tepat sasaran. Sehingga pemerintah kota Surabaya kemudian memanfaatkan sebuah data baru yang digunakan untuk menyaring penerima bantuan agar lebih tepat sasaran. Pemerintah kota Surabaya menggunakan data Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang nantinya dijadikan sebagai acuan dalam pemberian bantuan maupun intervensi bantuan lainnya baik oleh pemerintah daerah maupun pusat. MBR dianggap dapat menangani persoalan perihal kelayakan penerima bantuan.

MBR diteguhkan dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 58 Tahun 2019 yang kemudian dilakukan sedikit perubahan revisi oleh Peraturan Walikota Surabaya Nomor 53 Tahun 2020 dan perubahan kedua oleh Peraturan Walikota

Nomor 24 Tahun 2021 sehingga semakin menguatkan dirinya sebagai suatu tawaran solusi yang valid atas persoalan kemiskinan di Surabaya.

Sebelum diadopsi oleh Pemerintah Kota Surabaya, akronim MBR (secara nasional) merujuk serta berkaitan dengan hal perumahan dan permukiman, sebagaimana dengan amanat Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 yang pada pasal 1 ayat 24 menyebutkan bahwa “**Masyarakat Berpenghasilan Rendah** yang selanjutnya disingkat **MBR** adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah”. Namun dalam perkembangannya kemudian pemerintah Kota Surabaya mengadopsinya guna menjadikannya sebagai data lokal (hanya mencakup Surabaya) yang fungsinya menjadi prasyarat awal masyarakat Surabaya agar dikatakan layak untuk mendapat intervensi bantuan dari pemerintah.

Maka kemudian dapatlah dikatakan bahwa MBR adalah data kemiskinan masyarakat Kota Surabaya yang bersifat lokal (lingkup kota) yang berdasar pada estimasi konsumsi yang akurat yang nantinya digunakan sebagai acuan untuk perancangan anggaran dan intervensi pelayanan bantuan kepada masyarakat Surabaya yang memenuhi prasyarat. MBR dalam Perwali Nomor 58 Tahun 2019 didefinisikan sebagai Masyarakat Berpenghasilan Rendah dengan pengeluaran konsumsi per kapita sebulan di bawah garis kemiskinan.

Sedangkan penggunaan metode *Proxy Means Test* (PMT) melalui model perhitungan yhats (estimasi konsumsi) pada MBR dianggap pemerintah sebagai sebuah data yang akurat serta memiliki akurasi yang tepat sehingga penerima intervensi bantuan dari pemerintah dapat dipantau kelayakannya.

Bukan tanpa persoalan, meski dianggap akurat namun realitas sosial di lapangan masih menemukan orang-orang yang dikatakan tidak layak menerima bantuan malah menerima bantuan dan juga sebaliknya ada orang-orang yang sudah dimasukan data MBR tetapi tetap saja tidak mendapatkan intervensi atau bantuan apapun dari pemerintah. Pemerintah mencoba menangani hal tersebut dengan model pengusulan melalui aplikasi agar orang-orang tersebut dapat menerima intervensi dari pemerintah. Selain itu juga muncul sebuah rencana dari Pemerintah Kota Surabaya untuk menempel stiker bertulis MBR pada setiap rumah penerima bantuan dari pemerintah yang masuk ke dalam data MBR guna menimbulkan efek malu kepada orang-orang yang sebenarnya dikatakan tidak layak tersebut.

Jika melihat data MBR yang mencapai kisaran angka 33,55%⁴ dari total penduduk Surabaya, dan ternyata terdapat selisih angka sebesar 28,27% jika dikurangi data kemiskinan data BPS Surabaya yang sebesar 5.23%. Perbandingan kedua data tersebut menunjukkan persoalan bahwa siapakah sebenarnya Masyarakat Berpenghasilan Rendah? Apakah sebenarnya mereka bagian dari kemiskinan di Surabaya atau suatu golongan masyarakat baru yang rentan terhadap kemiskinan yang tidak terdata oleh BPS.

Hal ini yang ternyata luput dari persoalan, MBR secara tidak langsung juga telah menciptakan suatu identitas kelompok masyarakat baru di Surabaya, yakni Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang sebenarnya juga identik dengan identitas masyarakat miskin. Alih-alih memberantas kemiskinan, MBR menciptakan satu

⁴ Pengecekan data terakhir kali pada tanggal 01/05/2022

identitas baru yang sebenarnya juga identik dengan kemiskinan itu sendiri. Sehingga memunculkan persoalan baru dalam fenomena kemiskinan di Surabaya karena jumlah data MBR yang mencapai kisaran angka 33,55% dari total penduduk Surabaya.

Munculnya MBR juga berkaitan dengan intervensi pemerintah yang hanya akan terpusat pada MBR, hal ini secara tidak langsung juga mengisyaratkan bahwa hanya MBR yang berhak mendapat intervensi guna peningkatan kesejahteraan. Tanggung jawab pemerintah adalah tanggung jawabnya sebatas MBR saja. Di luar identitas MBR, masyarakat terekslusi dari intervensi pemerintah.

Sebagai contoh, padahal sebagaimana yang telah diamanatkan dalam pembukaan UUD 45 bahwa tujuan dibentuknya negara ini adalah **“untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”**. Tidak berhenti disitu, dalam bidang pendidikan misalnya, sebagaimana yang tertuang dalam UUD Pasal 31

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Disitu tercantum bahwa pendidikan adalah hak bagi warga negara dan negara yang membiayainya. Pada undang-undang tersebut bukan tercantum ‘setiap masyarakat berpenghasilan rendah’ melainkan ‘setiap warga negara’. Artinya prasyarat untuk mendapat intervensi dari pemerintah –pada konteks ini dalam pendidikan—adalah menjadi warga negara, bukan menjadi miskin terlebih dahulu, atau bukan menjadi masyarakat yang berpenghasilan rendah dahulu baru mendapat intervensi maupun haknya.

Subjek masyarakat yang awalnya sebagai warga negara diinterpelasi oleh wacana menjadi subjek sebagai Masyarakat Berpenghasilan Rendah atau masyarakat miskin. Melalui kata ‘prioritas’ sesungguhnya hal itu sedang mengeksklusi masyarakat di luar MBR dalam menerima hak-haknya. Jika masyarakat tidak bisa lagi mendapatkan hak-haknya terutama hak-hak terkait kesejahteraan sosial maka tujuan adanya negara perlu dipertanyakan kembali. Maka dalam konteks persoalan subjek masyarakat, masyarakat bertindak seolah ‘realitas’ yang ada disekitarnya itu memiliki struktur yang stabil dan tidak taksa. Seolah masyarakat, kelompok tempat kita berada dan identitas kita secara obyektif merupakan fakta-fakta yang memang telah ditetapkan.

Sehingga seolah bahwa adanya MBR adalah hal yang lumrah dan alamiah karena muncul sebagai solusi untuk menilai kelayakan seseorang mendapat bantuan dan dengan begitu juga mengisyaratkan bahwa hanya yang berpenghasilan rendah saja yang berhak mendapat intervensi bantuan dari pemerintah. Maka hak-hak sebagai warga negara yang tereklusi karena MBR itu juga merupakan hal yang lumrah dan alamiah. Namun seperti halnya struktur bahasa yang tidak pernah sepenuhnya bisa tetap, begitu pula masyarakat, identitas dan entitas yang fleksibel dan bisa diubah tidak pernah sepenuhnya bisa tetap. Oleh sebab itu sejalan dengan tujuan dari analisis wacana yang tidaklah ingin mengungkap realitas yang obyektif melainkan ingin mengeksplorasi bagaimana sebuah realitas itu bisa tercipta sehingga realitas tersebut bisa tampak (seolah) obyektif dan alamiah, maka penelitian ini menjadi perlu guna memeriksa realitas-realitas yang tampaknya

objektif tersebut, yang dalam konteks ini adalah permasalahan MBR dalam upayannya mengentas kemiskinan.

Karena struktur wacana sangatlah berpengaruh pada terciptanya suatu posisi subjek individu maupun kolektif, maka penelitian ini berupaya memahami subjek MBR dalam batas medan wacana kemiskinan. Penelitian ini memahami subjek dengan cara menafsir sekaligus mencari alternatif posisi subjek guna mengatasi suatu kondisi yang nampak objektif dalam wacana Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Surabaya. Pada tahapan ‘menafsir posisi subjek yang telah ada’ dilakukan dengan jalan menganalisis praktik-praktik artikulasi yang membentuk identitas Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Surabaya. Sedangkan pada tahapan mencari alternatif posisi subjek dilakukan dengan jalan dekonstruksi. Tujuannya adalah menemukan sekaligus menjelaskan konsekuensi terbentuknya subjek identitas Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Surabaya serta mencari subjek alternatif atas wacana tersebut melalui dekonstruksi guna memberi jalan alternatif pada upaya penanganan persoalan kemiskinan di Surabaya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka problem dari kajian ini diformulasikan kedalam dua pertanyaan yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini, yakni:

1. Bagaimana proses terbentuknya posisi subjek serta konsekuensinya melalui seluruh praktik-praktik artikulasi yang muncul pada wacana Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Surabaya?

2. Bagaimana memunculkan alternatif atas posisi subjek identitas Masyarakat Berpenghasilan Rendah guna mengatasi persoalan kemiskinan di Surabaya?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun, maka kajian ini memiliki beberapa tujuan, yaitu:

1. Kajian ini berupaya memahami sebuah wacana kemiskinan dengan cara menganalisis praktik-praktik artikulasi yang membentuk posisi subjek identitas Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Surabaya beserta konsekuensinya.
2. Kajian ini berupaya menemukan dan menjelaskan alternatif lain atas posisi subjek yang telah ada dalam identitas subjek Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Surabaya guna mengatasi persoalan kemiskinan di Surabaya.

Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah menjabarkan persoalan kemiskinan dengan perspektif analisis wacana dengan landasan teoritik teori wacana Ernesto Laclau dan Chantall Mouffe.

Manfaat lainnya adalah dengan memahami terbentuknya beragam artikulasi wacana mengenai Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang menata posisi subjek, maka hal tersebut sekaligus juga menjelaskan bagaimana asal-usul suatu identitas masyarakat itu bisa terbentuk serta mengetahui konsekuensi-konsekuensi dari terbentuknya identitas suatu kelompok masyarakat tersebut. Melalui konsekuensi tersebutlah, perlu kiranya mencari alternatif posisi subjek guna mengatasi persoalan dalam wacana.