

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kemiskinan

Kemiskinan merupakan permasalahan utama yang terdapat di Indonesia. Kemiskinan identik dengan ketidakmampuan masyarakat.

2.1.1 Pengertian Kemiskinan

Konferensi Dunia untuk Pembangunan Sosial dalam Roebyantho (Roebyantho, 2011) mendefinisikan kemiskinan sebagai rendahnya tingkat pendapatan dan sumber daya produktif yang menjamin kehidupan berkesinambungan; kelaparan dan kekurangan gizi; rendahnya tingkat kesehatan; keterbatasan dan kurangnya akses pada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya; kondisi tak wajar akibat penyakit yang terus meningkat; kehidupan bergelandang dan tempat tinggal yang tidak memadai; lingkungan yang tidak aman, serta diskriminasi dan keterasingan sosial; dan dicirikan juga oleh rendahnya tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial dan budaya.

Umumnya kemiskinan lebih sering dikonsepsikan dalam konteks ketidakcukupan pendapatan dan harta (*lack of income and assets*) untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan (lingkup dimensi ekonomi) dan memenuhi kebutuhan dalam dari aspek sosial, lingkungan, keberdayaan dan tingkat partisipasinya (lingkup dimensi non ekonomi) (Roebyantho, 2011).

Berdasarkan Prof. Ali Khomsan (Khomsan, 2008), melalui indikator ekonomi batas kemiskinan dapat dihitung dengan menggunakan tiga pendekatan yaitu pendekatan produksi, pendapatan dan pengeluaran.

Berdasarkan BPS (Badan Pusat Statistika, 2008), masyarakat miskin merupakan masyarakat yang belum mampu memenuhi kebutuhan dasar atau kebutuhan minimumnya. Badan Pusat Statistik (BAPPENAS, 2010) menggunakan konsep kemampuan pemenuhan kebutuhan dasar (*basic need approach*) untuk mengukur kemiskinan. Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Dengan kata lain, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan makanan maupun non makanan yang bersifat mendasar. Indikator kebutuhan minimum menurut BPS (Badan Pusat Statistika, 2008) adalah sebagai berikut:

1. Pangan, dinyatakan dengan kebutuhan gizi minimum yaitu perkiraan kalori dan protein.
2. Sandang, dinyatakan dengan indikator pengeluaran rata-rata untuk keperluan pakaian, alas kaki, dan tutup kepala.
3. Perumahan, dinyatakan dengan indikator pengeluaran rata-rata untuk sewa rumah, listrik, minyak tanah, kayu bakar, arang, dan air.
4. Pendidikan, dinyatakan dengan indikator pengeluaran rata-rata untuk keperluan biaya sekolah (uang sekolah, iuran sekolah, alat tulis, dan buku).
5. Kesehatan, dinyatakan dengan indikator pengeluaran rata-rata untuk penyediaan obat-obatan di rumah, ongkos dokter, perawatan, termasuk obat-obatan.

Menurut Ernest Engel dalam BPS (Badan Pusat Statistika, 2014), data dan informasi mengenai konsumsi dan pengeluaran dapat digunakan sebagai penelitian dalam bidang ekonomi. Prosentase pengeluaran untuk makanan menurun sejalan dengan meningkatnya pendapatan. Semakin rendah prosentase pengeluaran untuk makanan terhadap total pengeluaran, maka semakin baik kondisi perekonomian penduduk. Apabila prosentase pengeluaran untuk makanan terhadap total pengeluaran lebih dari 80%, maka tingkat kesejahteraannya sangat rendah. Prosentase pengeluaran untuk makanan terhadap total pengeluaran dipengaruhi oleh tempat tinggal. Penduduk perkotaan cenderung memiliki prosentase yang rendah untuk pengeluaran makanan karena penduduk perkotaan memiliki tingkat konsumtif yang tinggi terhadap barang-barang bukan makanan, sehingga prosentase pengeluarannya lebih banyak untuk barang bukan makanan.

Oleh karena itu, pada penelitian ini jumlah pengeluaran rumah tangga digunakan sebagai variabel untuk menilai tingkat perekonomian masyarakat di Kelurahan Tlogowaru. Pengeluaran rumah tangga dijumlahkan dalam setahun dengan jenis-jenis pengeluaran sebagai berikut (Mayasari, 2010):

1. Pengeluaran untuk makan dan minum
2. Pengeluaran untuk membeli pakaian
3. Pengeluaran untuk barang dan jasa (biaya pendidikan, biaya kesehatan, transportasi, dll)
4. Pengeluaran untuk perumahan dan fasilitas rumah tangga (listrik, air bersih, telepon, dll)
5. Pengeluaran untuk pajak bangunan maupun kendaraan
6. Pengeluaran untuk keperluan pesta dan upacara/kenduri

7. Pengeluaran untuk hiburan/rekreasi

2.1.2 Penyebab Kemiskinan

Menurut BPS (Badan Pusat Statistika, 2008), penyebab kemiskinan terbagi menjadi dua, yaitu:

1. Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif merupakan kondisi miskin yang disebabkan karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan distribusi pendapatan. Standar minimum disusun berdasarkan kondisi hidup suatu negara pada waktu tertentu dan perhatian terfokus pada golongan penduduk “termiskin”, misalnya 20 persen atau 40 persen lapisan terendah dari total penduduk yang telah diurutkan menurut pendapatan/pengeluaran. Kelompok ini merupakan penduduk relatif miskin. Dengan demikian, ukuran kemiskinan relatif sangat tergantung pada distribusi pendapatan/pengeluaran penduduk sehingga dengan menggunakan definisi ini berarti “orang miskin selalu hadir bersama kita”.

2. Kemiskinan Absolut

Kemiskinan secara absolut ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencukupi kebutuhan pokok minimum seperti pangan, sandang, kesehatan, perumahan dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja. Kebutuhan pokok minimum diterjemahkan sebagai ukuran finansial dalam bentuk uang. Nilai kebutuhan minimum kebutuhan dasar tersebut dikenal dengan istilah garis kemiskinan. Penduduk yang pendapatannya di bawah garis kemiskinan digolongkan sebagai penduduk miskin.

Menurut Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan RI (2001) dalam Kumurur (Kumurur, 2010) bahwa kemiskinan di Indonesia lebih disebabkan oleh 9 faktor, yaitu:

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (sandang, pangan, papan)
2. Tidak adanya akses terhadap kebutuhan dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi)
3. Tidak adanya jaminan masa depan (karena tidak adanya investasi untuk pendidikan dan keluarga)
4. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun massal
5. Rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber daya alam

6. Tidak dilibatkan dalam kegiatan sosial masyarakat
7. Tidak adanya akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan
8. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental
9. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial/anak-anak terlantar, wanita korban kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil

2.1.3 Indikator Kemiskinan

BPS melakukan survei Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk Tahun 2005/2006 (PSE05) untuk mendapatkan data kemiskinan. Ada beberapa indikator yang digunakan untuk menentukan rumah tangga miskin (Badan Pusat Statistika, 2008) secara umum yaitu:

1. Luas bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m²
2. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan
3. Jenis dinding tempat tinggal dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/temboih tanpa diplester
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik
6. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah
8. Hanya mengonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun
10. Hanya sanggup makan satu/dua kali dalam sehari
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan dan puskesmas/poliklinik
12. Sumber penghasilan kepala keluarga adalah petani dengan luas lahan 500 m², buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp. 600.000,- per bulan
13. Pendidikan tertinggi Kepala Keluarga: tidak bersekolah/tidak tamat SD/hanya SD
14. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp. 500.000,- seperti sepeda motor kredit/non kredit
15. Jenis atap bangunan tempat tinggal; terluas adalah sirap, genteng/seng/asbes kondisi jelek/kulitas rendah atau ijuk, rumbia
16. Sering berhutang untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari

2.2 Kemiskinan Perkotaan

Kawasan perkotaan merupakan kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi (SNI 03-1733-2004). Kawasan perkotaan juga tidak terlepas dari permasalahan kemiskinan dengan penyebab yang berbeda dari kemiskinan pedesaan.

2.2.1 Definisi Kemiskinan Perkotaan

Menurut BPS (Badan Pusat Statistika, 2008), berdasarkan daerah tempat tinggal penduduk miskin, kemiskinan terbagi menjadi dua yaitu kemiskinan pedesaan (*Rural Poverty*) dan kemiskinan perkotaan (*Urban Poverty*). Kemiskinan pedesaan cenderung merupakan kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural, sedangkan kemiskinan perkotaan merupakan kemiskinan yang diakibatkan oleh berbagai dimensi (multi dimensi).

Menurut Dinas Sosial Jawa Timur dalam Setiyawati (Setiyawati, 2007), definisi kemiskinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu ekonomi dan sosial. Dari sisi ekonomi, kemiskinan menunjukkan ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasar, sedangkan dari sisi sosial menunjukkan ketidakmampuan dalam peran sosial.

Worldbank dalam Kumurur (Kumurur, 2010) menyebutkan bahwa jumlah penduduk miskin di pedesaan lebih banyak dari pada perkotaan. Kondisi tersebut menyebabkan kemiskinan di desa berkaitan dengan kemiskinan di kota karena masyarakat desa yang miskin cenderung lebih memilih untuk berpindah ke kota dengan tujuan mencari pekerjaan agar dapat terlepas dari kehidupan yang miskin. Kemiskinan perkotaan ditandai oleh tingginya pengangguran yang diikuti dengan peningkatan tekanan sosial terhadap masyarakat kota yang selanjutnya mengakibatkan tingginya kerentanan terhadap kemiskinan.

2.2.2 Penyebab Kemiskinan Perkotaan

Penyebab kemiskinan perkotaan menurut Pratiwi (Pratiwi, 2009) yaitu sebagai berikut:

1. Pendapatan

Penduduk miskin perkotaan memiliki keterampilan dan kemampuan yang kurang sehingga mereka cenderung tidak mampu untuk mendapatkan pekerjaan yang baik dan tetap. Sektor formal yang berkembang tidak mampu menyerap tenaga kerja dengan pendidikan dan keterampilan rendah sehingga masyarakat miskin hanya memiliki sedikit pilihan atas pekerjaan yang layak dan peluang

yang terbatas untuk mengembangkan usaha mereka. Terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia saat ini seringkali menyebabkan mereka terpaksa melakukan pekerjaan yang beresiko tinggi dengan imbalan yang kurang seimbang dan kurang kepastian akan keberlanjutannya. Penduduk miskin di perkotaan cenderung bekerja di sektor informal sehingga mereka tidak mendapatkan jaminan pekerjaan.

2. Kesehatan

Kesehatan ini berkaitan dengan kondisi lingkungan permukiman penduduk miskin yang tidak sehat yang kemudian pada akhirnya mempengaruhi kualitas kesehatan mereka. Mereka cenderung tinggal pada lingkungan padat dan pada lahan-lahan marginal yang sering kali membahayakan mereka.

3. Pendidikan

Penduduk miskin perkotaan memiliki keterbatasan dalam mengakses layanan pendidikan. Keterbatasan ini antara lain disebabkan oleh kesenjangan biaya pendidikan, fasilitas pendidikan yang terbatas, biaya pendidikan yang mahal, kesempatan memperoleh pendidikan yang terbatas, tingginya beban biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung. Rendahnya pendidikan menyebabkan masyarakat miskin kesulitan dalam memperoleh pekerjaan yang layak.

4. Keamanan

Keamanan yang dimaksud di sini berkaitan dengan ketidakamanan kepemilikan lahan. Penduduk miskin perkotaan menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan karena sebagian besar menempati tanah-tanah kosong milik pemerintah. Ketidakamanan dalam kepemilikan tanah yang mereka tinggali menyebabkan pengusiran/penggusuran yang menyebabkan hilangnya modal fisik, kerusakan sosial dan jaringan informal untuk pekerjaan dan keselamatan, dan mengurangi rasa aman.

5. Kemampuan

Penduduk miskin memiliki kemampuan yang lemah karena mereka tidak diberi hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan karena dianggap kaum yang lemah dengan tidak adanya perlindungan penuh. Minimnya informasi kepada penduduk miskin perkotaan menyebabkan mereka tidak

memiliki akses dalam mendapatkan pekerjaan yang baik dan layanan hukum karena mereka dianggap sebagai konsumen pasif.

Faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan perkotaan berdasarkan BPS (Badan Pusat Statistika, 2008) adalah:

1. Rendahnya tingkat pendapatan yang disebabkan oleh ketergantungan pada ekonomi uang untuk membeli barang-barang kebutuhan pokok, ketidakpastian prospek pekerjaan, ketidakmampuan mempertahankan pekerjaan dan kurangnya akses terhadap kesempatan kerja.
2. Kondisi kesehatan yang buruk disebabkan oleh tempat tinggal yang kumuh, padat dan tidak higienis, lingkungan tempat tinggal yang tidak sehat karena polusi, bahaya lingkungan seperti banjir, air pasang dan longsor, risiko yang tinggi terhadap penyakit karena buruknya kualitas air, udara dan sanitasi.
3. Tingkat pendidikan yang rendah disebabkan oleh sulitnya akses terhadap pendidikan karena daya tampung sekolah yang terbatas, ketidakmampuan membayar uang sekolah, buku dan seragam, dan risiko keselamatan atau keamanan ketika pergi ke sekolah. Tingkatan pendidikan mulai dari pendidikan yang rendah hingga pendidikan yang tinggi yaitu Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Perguruan Tinggi (PT).
4. Kerawanan atau ketidakamanan tempat tinggal dan pribadi yang disebabkan oleh menyewa atau membangun rumah di tanah sengketa atau tanah ilegal, penyalahgunaan narkoba dan kekerasan dalam rumah tangga, perceraian keluarga dan keragaman sosial serta ketimpangan pendapatan yang tampak jelas di kota-kota.
5. Ketidakberdayaan yang disebabkan oleh tidak adanya kepastian terhadap status tempat tinggal dan prospek pekerjaan, isolasi dari komunitas yang tidak ada kaitannya dengan pekerjaan, kurangnya sumber informasi untuk memperoleh pekerjaan dan untuk mengetahui hak individu dalam mengakses pelayanan.

Menurut Baker dalam Kumurur (Kumurur, 2010), penyebab-penyebab kemiskinan yaitu:

1. Terbatasnya akses pekerjaan dan pendapatan

Masyarakat miskin yang terdapat di perkotaan sebagian besar merupakan masyarakat pendatang dari pedesaan yang memiliki tujuan untuk mendapatkan pekerjaan. Namun, rendahnya keterampilan yang dimiliki membuat masyarakat

tersebut kesulitan dalam memperoleh pekerjaan atau jika mendapatkan pekerjaan pasti gajinya juga rendah. Hal tersebut tentu menyebabkan pendapatan masyarakat miskin juga rendah dan bagi masyarakat yang tidak memperoleh pekerjaan maka akan menjadi pengangguran.

2. Kurang layak nya tempat tinggal dan keamanan

Kehidupan yang penuh dan sesak di perkotaan menyebabkan sebagian besar masyarakat miskin kota tinggal di perkampungan kumuh dengan keterbatasan sanitasi yang menyebabkan kurang layak nya tempat tinggal tersebut.

3. Minim nya Prasarana dan pelayanan

Masyarakat miskin perkotaan juga tidak terlepas dari masalah kesulitan akses untuk mendapatkan pelayanan dan prasarana yang baik. Masyarakat miskin perkotaan harus membayar lebih jika ingin mendapatkan pelayanan dan prasarana yang layak, seperti pelayanan air bersih dan sanitasi yang harus membayar terlebih dahulu apabila ingin mengakses nya dan biaya juga cukup tinggi bagi masyarakat miskin.

4. Resiko bencana alam, bahaya lingkungan dan resiko kesehatan

Lokasi permukiman masyarakat miskin di perkotaan cenderung berada di lokasi yang memiliki resiko tinggi terhadap bencana alam seperti banjir, tanah longsor dan gempa bumi. Selain itu, lokasi tempat tinggal yang kurang layak tentu akan berpengaruh pada kondisi kesehatan dari masyarakat yang tinggal di daerah tersebut.

5. Sulit nya Mobilitas dan angkutan

Lokasi permukiman masyarakat miskin perkotaan yang berada jauh dari pusat kota menyebabkan masyarakat miskin kesulitan dalam mengakses angkutan umum untuk menuju pasar atau lokasi pekerjaan dan kesulitan tersebut tentu akan mengganggu mobilitas masyarakat miskin.

6. Ketidaksetaraan

Ketidaksetaraan dalam akses mendapatkan pelayanan, perumahan, tanah, pendidikan, perawatan kesehatan dan kesempatan pekerjaan dapat mempunyai konsekuensi sosio-ekonomi, lingkungan dan politik. Ketidaksetaraan yang paling jelas terlihat adalah perbedaan dalam kekayaan, pelayanan dan kesempatan.

2.2.3 Keberadaan Kelompok Sosial

Pada dasarnya, manusia merupakan makhluk sosial yang hampir seluruh aktifitas yang dilakukan selalu berkaitan dengan orang lain. Oleh karena itu, harus saling membantu agar kehidupan ini berjalan selaras dan harmonis menciptakan suasana yang sejahtera. Namun, adanya kemiskinan salah satunya disebabkan karena sistem kesejahteraan sosial yang tidak berjalan dengan baik. Kondisi yang sejahtera biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial yaitu kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non material. Menurut Friedlander dalam Stephanie (Stephanie, 2010) kesejahteraan sosial merupakan sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial yang dapat membantu individu-individu dan kelompok agar mencapai tingkat hidup yang memuaskan, dan hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengembangkan seluruh kemampuannya dan meningkatkan kesejahteraannya sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakat sekitarnya.

Menurut Pratiwi (Pratiwi, 2009) penduduk miskin cenderung memiliki kemampuan yang lemah karena mereka tidak diberi hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan karena dianggap kaum yang lemah dengan tidak adanya perlindungan penuh. Minimnya informasi kepada penduduk miskin perkotaan menyebabkan mereka tidak memiliki akses dalam mendapatkan pekerjaan yang baik dan layanan hukum karena mereka dianggap sebagai konsumen pasif. Informasi didapatkan salah satunya adalah dengan adanya kelompok sosial. Keberadaan kelompok sosial sangat penting dalam menangani masalah kemiskinan karena dalam kelompok sosial terjadi interaksi secara langsung untuk menumbuhkan kebersamaan dan menjalin hubungan yang baik satu sama lain. Selain itu, dalam kelompok sosial juga terjadi komunikasi yang dapat menciptakan sebuah ikatan antar masyarakat, pertukaran informasi serta mendorong adanya hubungan timbal balik. Oleh karena itu, pada saat ini pembangunan lebih diarahkan untuk pembangunan berkelanjutan yaitu dengan mewujudkan masyarakat yang partisipatif, mandiri dan berdaya melalui peran organisasi lokal, organisasi sosial, LSM dan kelompok masyarakat yang lebih dipacu sebagai pelaksana perubahan dan pelaksana pelayanan sosial kepada masyarakat (Kadji, 2013).

Berdasarkan teori tersebut, maka dalam penelitian ini salah satu variabel kondisi sosial yang dipilih untuk mengetahui pengaruhnya terhadap kondisi perekonomian masyarakat di Kelurahan Tlogowaru yaitu jumlah kelompok yang diikuti oleh

masyarakat. Jenis kelompok masyarakat yang dimaksud berdasarkan penelitian (Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran, 2008) yaitu:

1. Kelompok keagamaan (kelompok pengajian ibu-ibu/bapak-bapak, dll)
2. Kelompok profesi (guru, dokter, veteran, PGRI, Paguyuban tukang becak, Paguyuban ojek, dll)
3. Kelompok olahraga (Tim bola voli, kelompok futsal RT, klub sepak bola, senam, dll)
4. Kelompok tani/nelayan
5. Kelompok dagang (Paguyuban pedagang, pedagang nasi, pedagang (warung), dll)
6. Kelompok ormas (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, dll)
7. Kelompok Arisan/simpan pinjam/koperasi
8. Kelompok warga lingkungan permukiman (PKK, Pengurus RT/RW, Pengurus kematian, dll)
9. Kelompok pemerhati kesehatan (Posyandu, dll)
10. Parpol (PDIP, Golkar, PAN, dll)
11. Kelompok pemuda (Karang Taruna, Remaja Masjid, dll)
12. Pemelihara air
13. Kelompok berbasis etnis/ suku
14. Lain-lain

Semakin banyak kelompok masyarakat yang diikuti oleh tiap individu, maka tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kelompok semakin baik dan modal sosial di daerah tersebut juga semakin baik.

2.2.4 Perencanaan Berbasis Masyarakat dalam Pengentasan Kemiskinan

Menurut Mason & Beard (Mason & Beard, 2008), bentuk perencanaan berbasis masyarakat secara khusus dapat mengurangi kemiskinan. Bentuk partisipasi dalam program yang diselenggarakan oleh negara telah membantu meringankan kebutuhan material atau kebutuhan pokok dari masyarakat miskin.

Perencanaan berbasis masyarakat dalam pengentasan kemiskinan mengacu pada tiga aspek, yaitu:

1. Tindakan Kolektif

Penelitian tentang tindakan kolektif telah banyak berkontribusi dalam perencanaan berbasis masyarakat terutama untuk pengelolaan dan penggunaan sumber daya umum (misalnya, air, hutan) serta barang dan jasa publik. Beberapa

masalah yang sering muncul sebagai akibat dari tindakan kolektif, yaitu dimana rasionalitas individu menyebabkan irasionalitas kelompok. Untuk bertindak secara rasional oleh individu maupun kelompok, terdapat dua masalah yang sangat relevan dengan perencanaan berbasis masyarakat. Masalah pertama adalah kurangnya dorongan kepada individu bahwa harus memberikan kontribusi untuk menyediakan barang publik atau jasa pada kelompoknya. Masalah kedua terjadi dalam pengelolaan sumber daya umum. Dalam situasi ini, satu orang pengguna sebuah sumber daya mengurangi jumlah sumber daya yang tersedia untuk yang lain. Kekurangan sistem untuk mengontrol penggunaan individu, menyebabkan setiap individu akan cenderung terlalu sering menggunakan dan dengan demikian menghancurkan sumber daya bersama.

Oleh karena itu, sangat penting untuk mengetahui bagaimana mengelola sumber daya alam agar dapat menggunakannya secara berkelanjutan. Maka kondisi tersebut dikelompokkan dalam beberapa kategori, yaitu:

- a. Karakteristik sistem sumber daya
- b. Karakteristik kelompok (misalnya, ukuran, norma, homogenitas identitas dan kepentingan)
- c. Hubungan antara sistem sumber daya dan karakteristik kelompok (misalnya, alokasi manfaat dari sumber daya umum)
- d. Pengaturan kelembagaan (misalnya, penegakan aturan)
- e. Hubungan antara sistem sumber daya dan pengaturan kelembagaan (misalnya, pencocokan pembatasan penggunaan sumber daya tertentu dengan pola regenerasi sumber daya itu)
- f. Lingkungan eksternal (misalnya, teknologi, peran pemerintah pusat, hubungan dengan pasar eksternal)

2. Modal Sosial, Jaringan dan Kepercayaan

Modal sosial merupakan hal yang penting dalam perencanaan berbasis masyarakat yang digambarkan sebagai ciri dari organisasi sosial, seperti kepercayaan, norma dan jaringan yang dapat meningkatkan efisiensi masyarakat dengan memfasilitasi tindakan yang dikoordinasikan.

Coleman dalam Mason & Beard (Mason & Beard, 2008) menghubungkan tiga kondisi dengan adanya modal sosial yaitu kedekatan, stabilitas, dan ideologi komunitarian. Kedekatan difasilitasi ketika individu memiliki pengetahuan yang mendalam tentang keluarga besar yang lain dan sejarah pribadi, dan ketika

semua aktor dalam suatu sistem sosial memiliki kekuatan untuk menempatkan tekanan (misalnya, sanksi) pada diri mereka masing-masing tentang peristiwa kepentingan bersama. Kondisi kedua adalah stabilitas: mobilitas sosial, ekonomi, atau fisik yang memiliki potensi untuk melemahkan struktur sosial dan membahayakan modal sosial. Kondisi ketiga adalah adanya ideologi komunitarian dengan memanfaatkan kepercayaan atau kebiasaan-kebiasaan yang dimiliki oleh anggota kelompok dalam usaha perbaikan kelompok, seperti penggunaan dering lonceng untuk mengumumkan acara dan memberikan informasi.

3. Gerakan Sosial

Gerakan sosial berbeda dari bentuk-bentuk tindakan kolektif yang dibahas sebelumnya. Tindakan kolektif menekankan kerjasama untuk mengelola barang publik atau sumber daya bersama, sedangkan gerakan sosial mengatasi hubungan kekuasaan yang tidak setara.

Tindakan kolektif menurut Mason & Beard (Mason & Beard, 2008) yaitu keikutsertaan masyarakat dalam mengelola sumber daya umum, barang dan jasa publik.. Oleh karena itu, dalam penelitian ini tindakan kolektif dinilai dari jumlah keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan pengelolaan sumber daya alam, barang dan jasa publik. Sumber daya alam, barang dan jasa publik yang dimaksud yaitu (Sudirja, 2007):

- a. Jenis Sumber Daya Alam:
 - 1) Sumberdaya Lahan: pertanian/perkebunan
 - 2) Sumberdaya Hutan
 - 3) Sumberdaya Air: sumber mata air/danau/sungai
- b. Barang dan jasa publik:
 - 1) Jalan
 - 2) HIPAM
 - 3) Taman
 - 4) Sarana olahraga
 - 5) Lain-lain

Semakin sering tiap individu mengikuti kegiatan pengelolaan sumber daya alam, barang dan jasa publik tersebut, maka tindakan kolektif di daerah tersebut semakin baik.

2.3 Sarana Prasarana Permukiman

Penyediaan prasarana dan sarana lingkungan perumahan merupakan bagian dari sistem pelayanan umum perkotaan sehingga dalam penyediaannya harus sesuai dengan kelayakan teknis agar dapat menciptakan lingkungan perumahan perkotaan yang serasi, sehat, harmonis dan aman.

2.3.1 Definisi Sarana Prasarana Permukiman

Menurut SNI (SNI 03-1733-2004) tentang Tata Cara Perencanaan Lingkungan Perumahan di Perkotaan, prasarana lingkungan merupakan kelengkapan dasar fisik lingkungan yang memungkinkan lingkungan permukiman dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Sedangkan sarana lingkungan merupakan fasilitas penunjang yang berfungsi untuk menyelenggarakan dan mengembangkan kehidupan ekonomi, sosial dan budaya.

Sarana prasarana memiliki peran yang penting dalam peningkatan perekonomian suatu wilayah. Menurut Ir. Putu Rudi Setiawan, MSc (Setiawan, 2010) terdapat hubungan kausalitas antara sarana prasarana dengan ekonomi dan hubungan tersebut bersifat dua arah, dimana pengembangan dan pembangunan sarana prasarana dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan sebaliknya pertumbuhan ekonomi dapat mempengaruhi pengembangan dan pembangunan sarana prasarana. Semakin maju suatu negara atau wilayah, kebutuhan jenis sarana prasarana akan mengalami perubahan dan menyebabkan kontribusi dari sarana prasarana akan semakin dominan terhadap peningkatan perekonomian. Keadaan tersebut diperkuat dengan adanya penelitian yang telah dilakukan mengenai keterkaitan sarana prasarana di Indonesia yang mendapatkan temuan positif yaitu pengembangan sarana prasarana memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi nasional.

2.3.2 Jenis Sarana Prasarana Perkotaan

Sarana dan prasarana penunjang permukiman perkotaan terdiri dari berbagai macam, namun dalam penelitian ini tidak diteliti seluruhnya. Sarana prasarana yang digunakan dalam penelitian hanya yang berpengaruh terhadap kondisi sosial dan perekonomian masyarakat.

A. Sarana Lingkungan

Sarana memiliki fungsi sebagai fasilitas penunjang dalam mendukung kegiatan masyarakat (SNI 03-1733-2004). Berikut merupakan jenis-jenis sarana lingkungan yang digunakan dalam penelitian:

1. Sarana niaga

Sarana niaga atau perdagangan berfungsi sebagai penyedia kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Jenis-jenis sarana perdagangan, yaitu:

- a. Toko/warung yang menjual barang-barang kebutuhan sehari-hari;
- b. Pertokoan yang menjual barang-barang kebutuhan sehari-hari yang lebih lengkap dan pelayanan jasa seperti wartel, fotocopy, dan sebagainya;
- c. Pusat pertokoan dan atau pasar lingkungan untuk skala kelurahan, yang menjual keperluan sehari-hari termasuk sayur, daging, ikan, buah- buahan, beras, tepung, bahan-bahan pakaian, pakaian, barang-barang kelontong, alat-alat pendidikan, alat-alat rumah tangga, serta pelayanan jasa seperti warnet, wartel dan sebagainya;
- d. Pusat perbelanjaan dan niaga untuk skala kecamatan, yang selain menjual kebutuhan sehari-hari, pakaian, barang kelontong, elektronik, juga untuk pelayanan jasa perbengkelan, reparasi, unit-unit produksi yang tidak menimbulkan polusi, tempat hiburan serta kegiatan niaga lainnya seperti kantor-kantor, bank, industri kecil dan lain-lain.

Menurut Setiadi dalam Purba (Purba, 2011), salah satu faktor yang menentukan pemilihan lokasi berbelanja adalah faktor ekonomi yang berupa pendapatan. Masyarakat yang memiliki tingkat pendapatan yang tinggi lebih memilih untuk berbelanja di pasar modern dari pada pasar tradisional dikarenakan jumlah barang yang tersedia di pasar modern lebih lengkap, pelayanan yang baik serta produk yang berkualitas meskipun harganya lebih mahal. Sedangkan masyarakat yang memiliki pendapatan rendah cenderung lebih memilih lokasi pasar yang dekat dengan rumah karena biaya yang dikeluarkan sedikit karena harganya murah dan tidak memerlukan biaya transportasi, meskipun kualitas barangnya belum tentu baik.

2. Sarana pendidikan

Sarana pendidikan hanya menyangkut bidang pendidikan yang bersifat formal/umum, yaitu meliputi tingkat prabelajar (Taman Kanak-kanak); tingkat dasar (SD/MI); tingkat menengah (SLTP/MTs dan SMU). Adapun penggolongan jenis sarana pendidikan dan pembelajaran ini meliputi:

- a. Taman kanak-kanak (TK), yang merupakan penyelenggaraan kegiatan belajar dan mengajar pada tingkatan pra belajar dengan lebih menekankan pada kegiatan bermain, yaitu 75%, selebihnya bersifat pengenalan;

- b. Sekolah dasar (SD), yang merupakan bentuk satuan pendidikan dasar yang menyelenggarakan program enam tahun;
- c. Sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP), yang merupakan bentuk satuan pendidikan dasar yang menyelenggarakan program tiga tahun sesudah sekolah dasar (SD);
- d. Sekolah menengah umum (SMU), yang merupakan satuan pendidikan yang menyelenggarakan program pendidikan menengah mengutamakan perluasan pengetahuan dan peningkatan keterampilan siswa untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan tinggi;
- e. Sarana pembelajaran lain yang dapat berupa taman bacaan ataupun perpustakaan umum lingkungan, yang dibutuhkan di suatu lingkungan perumahan sebagai sarana untuk meningkatkan minat membaca, menambah ilmu pengetahuan, rekreasi serta sarana penunjang pendidikan.

Masyarakat yang mempunyai tingkat sosial ekonomi yang rendah cenderung memiliki tingkat pendidikan yang rendah pula. Masyarakat masih kurang memahami akan pentingnya pendidikan karena beranggapan bahwa pendidikan bukan merupakan jaminan bisa hidup sejahtera dan jauh dari kemiskinan. Selain itu, jauhnya jarak antara rumah masyarakat dengan tempat sekolah juga dapat menyebabkan rendahnya tingkat pendidikan. Jauhnya lokasi sarana pendidikan menyebabkan masyarakat-masyarakat yang memiliki tingkat ekonomi rendah kesulitan untuk mengaksesnya. Sedangkan masyarakat yang memiliki tingkat ekonomi tinggi dapat mengakses pendidikan dengan mudah sehingga cenderung memiliki tingkat pendidikan yang tinggi (Basrowi dan Juariyah, 2010).

3. Sarana kesehatan

Sarana kesehatan berfungsi memberikan pelayanan kesehatan kesehatan kepada masyarakat, memiliki peran yang sangat strategis dalam mempercepat peningkatan derajat kesehatan masyarakat sekaligus untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk. Jenis-jenis sarana kesehatan, yaitu:

- a. Posyandu yang berfungsi memberikan pelayanan kesehatan untuk anak-anak usia balita;
- b. Balai pengobatan warga yang berfungsi memberikan pelayanan kepada penduduk dalam bidang kesehatan dengan titik berat terletak pada penyembuhan (*currative*) tanpa perawatan, berobat dan pada waktu-waktu tertentu juga untuk vaksinasi;

- c. Balai kesejahteraan ibu dan anak (bkia) / klinik bersalin), yang berfungsi melayani ibu baik sebelum, pada saat dan sesudah melahirkan serta melayani anak usia sampai dengan 6 tahun;
- d. Puskesmas dan balai pengobatan, yang berfungsi sebagai sarana pelayanan kesehatan tingkat pertama yang memberikan pelayanan kepada penduduk dalam penyembuhan penyakit, selain melaksanakan program pemeliharaan kesehatan dan pencegahan penyakit di wilayah kerjanya;
- e. Puskesmas pembantu dan balai pengobatan, yang berfungsi sebagai unit pelayanan kesehatan sederhana yang memberikan pelayanan kesehatan terbatas dan membantu pelaksanaan kegiatan puskesmas dalam lingkup wilayah yang lebih kecil;
- f. Tempat praktek dokter, merupakan salah satu sarana yang memberikan pelayanan kesehatan secara individual dan lebih dititikberatkan pada usaha penyembuhan tanpa perawatan; dan
- g. Apotik, berfungsi untuk melayani penduduk dalam pengadaan obat-obatan, baik untuk penyembuhan maupun pencegahan.

(Usman, 2010) Pelayanan kesehatan melalui posyandu hanya ditujukan untuk kesehatan ibu hamil dan anak-anak. Pelayanan kesehatan lain yang dapat diberikan adalah berupa praktek dokter dan bidan yang membuka ruang alternatif pelayanan kesehatan melalui praktik di luar jam kerja. Praktik dokter dan bidan memiliki nilai yang cukup positif karena masyarakat yang sakit segera mendapat pertolongan atau dapat segera ditangani tanpa menunggu jam kerja Puskesmas dikarenakan pelayanan Puskesmas dibatasi oleh jam kerja sehingga pelayanannya kurang optimal. Oleh karena itu, praktek dokter dan bidan dapat menutup kesenjangan pelayanan tersebut, meskipun beban biaya yang harus ditanggung oleh pasien menjadi bertambah banyak karena tidak memperoleh subsidi. Pelayanan kesehatan lainnya yaitu berupa rumah sakit, namun pada umumnya keberadaan rumah sakit berlokasi di daerah-daerah yang tergolong memiliki tingkat perekonomian yang tinggi. Hal ini disebabkan karena biaya yang dikeluarkan untuk berobat di rumah sakit sangat besar dan harga obat-obatannya juga mahal.

4. Sarana sosial budaya

Sarana kebudayaan merupakan bangunan yang dipergunakan untuk mewadahi berbagai kegiatan kebudayaan. Jenis-jenis sarana kebudayaan adalah:

- a. Balai warga/balai pertemuan untuk skala RW;
- b. Balai serbaguna untuk skala kelurahan;
- c. Gedung pertemuan/gedung serbaguna untuk skala kecamatan

B. Prasarana Lingkungan

Prasarana lingkungan memiliki fungsi untuk mendukung suatu lingkungan permukiman agar dapat mempermudah aktivitas masyarakat. Berikut merupakan jenis-jenis prasarana lingkungan yang digunakan dalam penelitian:

1. Jaringan jalan

Jalan dapat berfungsi sebagai penghubung antar desa/kelurahan atau ke lokasi pemasaran, atau berfungsi sebagai penghubung hunian/perumahan, serta juga berfungsi sebagai penghubung desa/kelurahan ke pusat kegiatan yang lebih tinggi tingkatannya (kecamatan/kab/kota) (Direktorat Jenderal Cipta Karya, 2008). Jenis-jenis konstruksi jalan berdasarkan hierarkinya, yaitu:

- a. Jalan Tanah, merupakan badan jalan tanah yang tidak diberikan lapis perkerasan sebagai penutup dan dipadatkan.
- b. Jalan Makadam, dimana bahan perkerasan terdiri dari campuran pasir batu yang langsung diambil dari alam (sungai) atau campuran antara kerikil ukuran 2 – 5 cm dengan pasir urug.
- c. Jalan Rabat Beton, erkerasan Beton Tumbuk (Rabat Beton) dibuat dari bahan semen, pasir dan kerikil/batu pecah. Perkerasan ini dipergunakan untuk jalan lingkungan/permukiman atau di daerah yang tanah dasarnya labil, mudah pecah, lembek, pada turunan/tanjakan dan diatas singkapan batu. Tebal perkerasan rabat beton ini minimal 7 cm.
- d. Jalan Paving, merupakan suatu komposisi bahan bangunan yang dibuat dari campuran semen *portland* atau bahan perekat hidrolis atau sejenisnya air atau agregat denagn atau tanpa bahan tambahan lainnya yang tidak mengurangi mutu bata beton itu.
- e. Jalan Aspal, dapat melindungi badan jalan dari pengaruh lalu lintas atau perubahan alam, maka diatas badan jalan diberi lapisan perkerasan yang berupa aspal.

Infrastruktur jalan di Indonesia merupakan prasarana transportasi darat yang dominan dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam mendukung kegiatan ekonomi, sosial, budaya serta pertahanan dan keamanan sehingga harus dipertahankan fungsinya dengan baik melalui sistem pemeliharaan yang baik

pula. Selain itu, jalan juga mempunyai peran besar dalam mendukung mobilitas dan distribusi penumpang, barang dan jasa (TPEKTN, 2009).

2. Sanitasi

Lingkungan perumahan harus dilengkapi dengan sistem pembuangan air limbah yang memenuhi ketentuan perencanaan plambing yang berlaku. Berdasarkan laporan Direktorat Jenderal Cipta Karya (Direktorat Jenderal Cipta Karya, 2009), sistem pengelolaan air limbah yang baik adalah dengan memiliki jamban pribadi atau menggunakan tangki septik untuk tiap rumah. Namun, di Indonesia belum seluruh rumah tangga memiliki jamban pribadi tersebut. Rumah tangga yang tidak memiliki jamban pribadi tersebut masih menggunakan sungai untuk membuang air limbah atau air besar. Padahal, kondisi seperti ini dapat menyebabkan tingginya angka penyakit yang penyebarannya melalui air. Selain itu, masyarakat yang belum mampu untuk membangun jamban pribadi masih menggunakan MCK komunal yang melayani beberapa rumah tangga yang kurang mampu saja. Sanitasi disebut sanitasi yang baik apabila sudah tidak lagi mencemari lingkungan karena air limbah yang dibuang sudah memenuhi baku mutu pembuangan air limbah domestik sesuai Kepmen LH No. 112 Tahun 2003 tentang Baku Mutu Air Limbah Domestik.

3. Drainase

Menurut Notodiharjo dalam Senja (Senja, 2014), pengertian drainase adalah suatu sistem pembuangan air lebih (*excess water*) dan air limbah (*waste water*) yang berupa buangan air dari daerah perumahan dan pemukiman, dari daerah industri dan kegiatan usaha lainnya, dari daerah pertanian dan lahan terbuka lainnya, dari badan jalan dan perkerasan permukaan lainnya, serta berupa penyaluran kelebihan air pada umumnya, baik air hujan, air kotor atau air lebih lainnya yang mengalir keluar dari kawasan yang bersangkutan. Fungsi drainase perkotaan antara lain:

- a. Meringankan bagian wilayah kota yang permukaan lahannya rendah dari genangan sehingga tidak menimbulkan dampak negatif berupa kerusakan infrastruktur kota dan harta benda milik masyarakat.
- b. Mengalirkan kelebihan air permukaan ke badan air terdekat secepatnya agar tidak membanjiri/menggenangi kota yang dapat merusak selain harta benda masyarakat juga infrastruktur perkotaan.

- c. Mengendalikan sebagian air permukaan akibat hujan yang dapat dimanfaatkan untuk persediaan air dan kehidupan akuatik.
- d. Meresapkan air permukaan untuk menjaga kelestarian air tanah.

Permasalahan yang sering terjadi di perkotaan adalah perilaku masyarakat yang masih suka membuang sampah di sungai maupun di saluran air. Hal ini menyebabkan saluran air tidak dapat berfungsi dengan baik karena banyak sumbatan, tertutup atau berkurang karena menjadi lahan rumah sehingga aliran air menjadi tidak lancar. Keadaan tersebut juga dapat menyebabkan kondisi kesehatan lingkungan yang buruk. Kesehatan lingkungan yang buruk menyebabkan biaya ekonomi yang lebih tinggi melalui perawatan kesehatan dan/atau kehilangan produktivitas kerja. Dampak sosial lain yang ditimbulkan adalah tingginya angka kematian bayi dan pengaruh kehidupan keluarga karena hambatan kegiatan pendidikan (Senja, 2014).

4. Persampahan

Sampah adalah tumpukan bahan bekas dan sisa tanaman (daun, sisa sayuran, sisa buangan lain), atau sisa kotoran hewan atau benda-benda lain yang dibuang (Sujito, 2013). Berdasarkan data Riset Kesehatan Dasar (RISKESDAS, 2013) pengelolaan sampah rumah tangga di Indonesia yaitu dilakukan dengan cara:

- a. Diangkut oleh petugas
- b. Dibakar
- c. Ditimbun dalam tanah
- d. Dibuat kompos
- e. Dibuang di sungai/parit/laut
- f. Dibuang sembarangan

Menurut karakteristik, proporsi rumah tangga yang mengelola sampah dengan cara diangkut oleh petugas kebersihan lebih tinggi di perkotaan dibandingkan di pedesaan. Hal ini disebabkan karena kondisi perekonomiannya, karakteristik masyarakat perkotaan yaitu memiliki tingkat perekonomian yang tinggi, sedangkan masyarakat pedesaan memiliki tingkat perekonomian yang lebih rendah. Semakin tinggi tingkat perekonomiannya maka proporsi rumah tangga yang mengelola sampah dengan cara diangkut petugas kebersihan juga semakin tinggi.

5. Air bersih

Air bersih (Prawito, 2011) adalah air yang digunakan untuk keperluan sehari-hari dan akan menjadi air minum setelah dimasak terlebih dahulu. Dalam memilih sumber air baku air bersih, maka harus diperhatikan persyaratan utamanya yang meliputi kualitas, kuantitas, kontinuitas dan biaya yang murah dalam proses pengambilan sampai proses pengolahannya. Sistem penyediaan air bersih pada masyarakat meliputi sistem individual dan sistem komunal.

Sistem individual terdiri dari:

a. Sumur

Sumur dibuat dengan penggalian tanah sampai kedalaman tertentu hingga mencapai air tanah di lapisan atas. Air sumur dapat terkena kontaminasi yang berasal dari sumber pencemaran di sekitarnya.

b. Bak penampung air hujan

Pada daerah-daerah tertentu yang tidak atau sedikit memiliki sumber air, air hujan dimanfaatkan sebagai persediaan air bersih untuk keperluan air minum dan keperluan sehari-hari. Untuk menyimpannya air hujan ditampung dalam suatu bejana atau bak Penampung Air Hujan (PAH) yang juga dapat digunakan untuk penyediaan air bersih secara komunal.

Sistem komunal terdiri dari:

a. Melalui Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)

PDAM merupakan organisasi pengelola air pada daerah tingkat II yang melayani air melalui sistem perpipaan yang telah mengalami pengolahan dan didistribusikan pada masyarakat yang berminat dan mampu membayar sambungan.

b. HIPPAM (Himpunan Petani Pemakai Air)

HIPPAM merupakan organisasi pengelola air di daerah pedesaan dengan memanfaatkan sumber mata air yang ada di wilayah tersebut. Bagi masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan HIPPAM akan dikenakan iuran bulanan sesuai ketentuan yang ada.

c. Pembangunan hidran umum, kran umum dan terminal air

Program pembangunan ini terutama ditujukan untuk mengantisipasi semakin mahalnya harga air relatif terhadap tingkat penghasilan masyarakat dan juga untuk daerah-daerah kumuh dan terpencil yang rawan air.

d. Perlindungan mata air (PMA)

Perlindungan mata air merupakan sistem penyediaan air bersih dengan memanfaatkan sumber mata air. Umumnya PMA digunakan untuk wilayah atau daerah pedesaan dimana masih dijumpai adanya sumber mata air.

2.4 Kebijakan Pemerintah dalam Penanggulangan Kemiskinan

Kemiskinan merupakan permasalahan sosial di Indonesia yang multidimensi. Berbagai kebijakan pemerintah untuk menurunkan tingkat kemiskinan telah dilakukan di Indonesia. Berikut merupakan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah Indonesia dalam menanggulangi kemiskinan.

2.4.1 Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP)

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan yang disingkat menjadi PNPM Mandiri Perkotaan merupakan kebijakan nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat (Wisnujati, 2007). PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.

Pemberdayaan masyarakat diarahkan untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

Strategi pembangunan berpusat pada rakyat memiliki tujuan akhir untuk memperbaiki kualitas hidup seluruh rakyat dengan aspirasi-aspirasi dan harapan individu dan kolektif, dalam konsep tradisi budaya dan kebiasaan-kebiasaan mereka yang sedang berlaku. Tujuan objektif dalam strategi pembangunan berpusat pada rakyat pada intinya memberantas kemiskinan absolut, realisasi keadilan distributif, dan peningkatan partisipasi masyarakat secara nyata.

Pendekatan pemberdayaan masyarakat yang digunakan PNPM Mandiri Perkotaan adalah mendorong terbangunnya Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM)

sebagai komponen dari keseluruhan proses penanggulangan kemiskinan baik meningkatkan keberdayaan kelompok yang sudah ada atau membangun kelompok baru.

Peran dan fungsi KSM adalah:

1. Sarana mendorong proses perubahan sosial;
2. Wadah pembahasan dan penyelesaian masalah;
3. Wadah untuk menyalurkan aspirasi;
4. Wadah menggalang tumbuhnya saling percaya.

Alternatif dana yang digunakan untuk mendanai pembangunan disebut BLM (Bantuan Langsung Masyarakat). Posisi strategis BLM sebagai peluang akses bagi upaya masyarakat untuk memperbaiki kesejahteraan mereka, dan tidak dipandang sebagai bantuan cuma-cuma atau belas kasihan (*charity*). Oleh karena itu, didorong kemandirian masyarakat melalui berbagai kegiatan yang berorientasi pada proses penyadaran masyarakat, sehingga BLM benar-benar dapat efektif dan bermanfaat bagi penanggulangan kemiskinan di lokasi sasaran PNPM Mandiri Perkotaan.

BLM dapat digunakan untuk mendanai kegiatan ekonomi masyarakat yang dilaksanakan dalam bentuk pemberian bantuan untuk meningkatkan usaha, hal ini berkaitan dengan paradigma di masyarakat selama ini, bahwa bantuan yang berasal dari pemerintah pusat adalah bantuan untuk kegiatan ekonomi bergulir. Padahal penyelesaian kemiskinan tidak hanya diselesaikan oleh kegiatan ekonomi saja, tetapi perlu adanya perbaikan infrastruktur, dan penyelesaian kemiskinan dengan perbaikan pendidikan atau kesehatan yang termasuk pada kegiatan sosial, selanjutnya BLM juga digunakan untuk mendanai kegiatan lingkungan dan kegiatan sosial, hanya saja kegiatan lingkungan dan sosial persinya relatif lebih kecil dibandingkan pada kegiatan ekonomi. Kegiatan lingkungan adalah kegiatan pembangunan seperti pembangunan jalan, perbaikan pematasan, pembangunan sarana air bersih, MCK, irigasi, pasar, jembatan, sarana pendidikan, sarana kesehatan, prasarana penerangan, prasarana perumahan, tambatan perahu, dan ret.wall/turap.

Berdasarkan program PNPM-MP ini, maka hasil yang didapat adalah:

1. Jumlah Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang diterima suatu daerah berbanding lurus dengan tingkat pembentukan KSM pada kegiatan lingkungan.
2. Jumlah Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang diterima suatu daerah berbanding lurus dengan tingkat pembentukan KSM pada kegiatan Ekonomi.
3. Jumlah Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang diterima suatu daerah berbanding lurus dengan tingkat pembentukan KSM pada kegiatan Sosial.

2.4.2 Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP)

Menurut Taufiq (Taufiq & dkk, 2010), P2KP adalah program penanggulangan kemiskinan di perkotaan yang memiliki pendekatan integratif, yakni dilakukan dengan memadukan antara daya fisik, ekonomi, dan sosial. Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) dirancang sebagai suatu program yang menggunakan pendekatan pembelajaran dan pemberdayaan kepada masyarakat miskin, sehingga mampu mandiri dan pada akhirnya program diharapkan akan berkelanjutan. P2KP dirancang sebagai program yang berbeda dibandingkan dengan program-program penanggulangan kemiskinan lainnya yang pernah dilakukan di Indonesia. Perbedaan tersebut terdapat pada tiga aspek penting yaitu pertama, program ini berupaya menanggulangi kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat dalam bentuk gerakan bersama dalam komunitas. Kedua, P2KP memadukan tiga aspek pemberdayaan, yakni daya fisik, daya ekonomi, dan daya sosial, ke dalam sebuah konsep yang dinamakan Tridaya. Ketiga, program pemberdayaan yang ditawarkan P2KP dilakukan sebagai proses pembelajaran dan penguatan kesadaran kritis masyarakat.

Salah satu sisi penting pelaksanaan P2KP adalah adanya tawaran dari program sebagai suatu upaya menyelesaikan masalah kemiskinan masyarakat kota melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat. Masyarakat diposisikan sebagai pelaku utama dalam kegiatan pengentasan kemiskinan. Pada konteks ini, agar mampu mengelola kegiatan P2KP secara optimal, maka pengembangan kapasitas masyarakat menjadi sangat penting. Kemampuannya mengelola sumber daya yang dimiliki akan membantu mereka untuk lebih mandiri dan tidak bergantung pada pemerintah. Sebagaimana tujuan dari P2KP itu sendiri yaitu:

1. Memperbaiki prasarana dan sarana dasar perumahan dan permukiman masyarakat miskin perkotaan, termasuk perbaikan/pengembangan perumahannya.
2. Mengenalkan dan membangun upaya-upaya peningkatan pendapatannya secara mandiri dan berkelanjutan untuk masyarakat miskin perkotaan, baik masyarakat yang telah lama miskin, masyarakat yang pendapatannya menjadi tidak berarti karena inflasi maupun masyarakat yang kehilangan sumber nafkah karena krisis ekonomi.
3. Terciptanya organisasi masyarakat yang memiliki pola kepemimpinan kolektif yang representatif, akseptable, inklusif, tanggap dan akuntabel yang mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat miskin perkotaan dan memperkuat

suara masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan publik.

4. Memperkuat agen-agen lokal (pemerintah, dunia usaha dan kelompok peduli) untuk membantu masyarakat miskin.

Secara keseluruhan program P2KP ini telah berhasil menumbuhkan dan meningkatkan kebersamaan atau keswadayaan dari masyarakat terutama untuk kegiatan-kegiatan fisik dan sosial. Hal tersebut menunjukkan sisi positif program P2KP yang berhasil menumbuhkan modal sosial yang sangat penting bagi keberlanjutan program dan kegiatan yang telah berjalan.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



2.5 Studi Terdahulu

Tabel 2.1 Studi Terdahulu

No.	Judul Penelitian	Peneliti	Sumber Penelitian	Tujuan	Variabel	Metode Analisis	Output	Perbedaan
1.	Kemiskinan dalam perkembangan Kota Semarang: karakteristik dan respon kebijakan	Amelia Rengga Pratiwi	Tesis (2009)	<ul style="list-style-type: none"> Mengetahui karakteristik kemiskinan dan respon kebijakan penanganan kemiskinan dalam perkembangan Kota Semarang. 	<ul style="list-style-type: none"> Pendapatan Kesehatan Pendidikan Keamanan Kemampuan Jenis bantuan langsung yang diberikan Pelayanan sosial Pemberdayaan Aset dasar Pasar Tata kelola pemerintahan Karakteristik kemiskinan 	<ul style="list-style-type: none"> Metode kualitatif 	Kesesuaian respon kebijakan penanganan kemiskinan perkotaan dengan karakteristik kemiskinan perkotaan dalam perkembangan Kota Semarang.	Pada penelitian ini hanya menggunakan beberapa sarana penunjang permukiman perkotaan, namun belum menggunakan variabel prasarana. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan meneliti mengenai sarana dan prasarana yang menunjang permukiman perkotaan.
2.	Analisis profil sosial-ekonomi rumah tangga berdasarkan pola pengeluaran antara perdesaan dan perkotaan di Propinsi Jawa Timur	Nita Indah Mayasari	Tesis (2010)	<ul style="list-style-type: none"> Mengetahui karakteristik RT berdasarkan sosial ekonomi dan pola pengeluaran di perdesaan dan perkotaan Propinsi Jawa Timur Mengkaji perbandingan profil pengeluaran untuk makanan dan bukan makanan antara 	<ul style="list-style-type: none"> Sosial ekonomi Pola pengeluaran 	<ul style="list-style-type: none"> Metode Kuantatif 	Penamaan kelompok untuk rumah tangga di perdesaan dan perkotaan yang dilihat dari konsumsi terbesarnya.	Pada penelitian ini hanya menggunakan variabel sosial ekonomi dan pengeluaran, sedangkan pada penelitian yang dilakukan ditambahkan variabel sarana prasarana.

No.	Judul Penelitian	Peneliti	Sumber Penelitian	Tujuan	Variabel	Metode Analisis	Output	Perbedaan
3.	Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemiskinan di Kota Ambon (Study kasus di Dusun Kranjang Desa Waiyame Kec. Teluk Ambon dan Desa Waiheru Kec. Teluk Ambon Aguala Kota Ambon)	Raihana Kaplale, SP., MSc.	Jurnal Agribisnis Kepulauan Vol. 1 No. 1 Oktober 2012	<p>RT perdesaan dan RT perkotaan di Propinsi Jawa Timur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjelaskan gambaran karakteristik kemiskinan rumah tangga di wilayah kota Ambon (Dusun Kranjang Desa Waiyame Kec. Teluk Ambon dan Desa Waiheru Kec. Teluk Ambon Baguala). • Menjelaskan faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap kondisi kemiskinan di wilayah Kota Ambon (Dusun Kranjang Desa Waiyame Kec. Teluk Ambon dan Desa Waiheru Kec. Teluk Ambon Baguala). • Mengetahui faktor mana yang berpengaruh signifikan terhadap kemiskinan di wilayah Kota 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendapatan • Pengeluaran 	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis deskriptif kualitatif • Analisis kuantitatif (analisis ekonomi rumah tangga) 	Faktor-faktor penyebab kemiskinan di Kota Ambon	Pada penelitian ini, lingkup penelitian hanya berfokus pada jumlah pendapatan dan jumlah pengeluaran dari masing-masing rumah tangga. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan ditambahkan variabel sarana prasarana untuk mengkaji variabel penyebab kemiskinan perkotaan.

No.	Judul Penelitian	Peneliti	Sumber Penelitian	Tujuan	Variabel	Metode Analisis	Output	Perbedaan
				Ambon (Dusun Kranjang Desa Waiyame Kec. Teluk Ambon dan Desa Waiheru Kec. Teluk Ambon Baguala).				
4.	Faktor-faktor yang mempengaruhi terciptanya kawasan permukiman kumuh di Kawasan Pusat Kota (studi kasus: Kawasan Pancuran, Salatiga)	Eny Endang Surtiani	Tesis (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk mengetahui faktor yang menjadi penyebab kekumuhan lingkungan Kawasan Permukiman Pancuran yang ada di kawasan pusat Kota Salatiga, dalam upaya memberikan alternatif penyelesaian masalah berupa rekomendasi perencanaan lingkungan, sehingga mampu meningkatkan fungsi dan kualitas Kawasan Permukiman Pancuran Kota Salatiga. 	<ul style="list-style-type: none"> • Karakteristik Penghuni • Karakteristik hunian • Karakteristik sarana/prasarana • Karakteristik lingkungan 	<ul style="list-style-type: none"> • Metode deskriptif • Metode normatif • Metode Kuantitatif 	Faktor yang menyebabkan kawasan Pancuran menjadi kumuh serta rekomendasi yang diberikan sebagai upaya perbaikan kualitas lingkungan perumahan dan permukiman di kawasan Pancuran.	Penelitian ini juga dilakukan untuk meneliti salah satu permasalahan yang terjadi di daerah perkotaan, namun penelitian berfokus pada masalah kekumuhan lingkungan. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan, penelitian lebih berfokus pada permasalahan kemiskinan yang terjadi di perkotaan.
5.	Pola kemiskinan di permukiman nelayan Kelurahan Dompok Kota	Gatot Winoto	Tesis (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Mengkaji pola kemiskinan dan faktor-faktor yang mempengaruhi 	<ul style="list-style-type: none"> • Kondisi fisik tempat tinggal • Kondisi sarana dan prasarana 	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis deskriptif kualitatif 	Pola kemiskinan di permukiman nelayan Kelurahan Dompok serta	Populasi yang diteliti pada penelitian ini adalah masyarakat

No.	Judul Penelitian	Peneliti	Sumber Penelitian	Tujuan	Variabel	Metode Analisis	Output	Perbedaan
	Tanjungpinang			timbulnya kemiskinan di permukiman nelayan Kelurahan Dompok Kota Tanjungpinang.	permukiman <ul style="list-style-type: none"> • Karakteristik ekonomi masyarakat nelayan • Karakteristik sosial masyarakat nelayan • Karakteristik kehidupan politik masyarakat 		faktor-faktor yang mempengaruhi kemiskinan di permukiman nelayan Kelurahan Dompok.	yang tinggal di daerah permukiman nelayan, sedangkan populasi yang diteliti pada penelitian yang dilakukan adalah masyarakat yang tinggal di daerah pinggiran kota serta populasi tidak dibatasi dengan jenis mata pencaharian.

2.6 Kerangka Teori



