

KEBIJAKAN PENANGANAN **FAKIR MISKIN** DI KOTA MANADO PROVINSI SULAWESI UTARA

oleh:

Dr. Ujianto Singgih Prayitno
Sali Susiana, M.Si
Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si
A. Muchaddam Faham, MA
Dr. Mohammad Mulyadi, M.Si



Laporan Penelitian Kelompok



KEBIJAKAN PENANGANAN FAKIR MISKIN DI KOTA MANADO PROVINSI SULAWESI UTARA

oleh:

Dr. Ujianto Singgih Prayitno
Sali Susiana, M.Si
Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si
A. Muchaddam Faham, MA
Dr. Mohammad Mulyadi

TIM KESEJAHTERAAN SOSIAL
PUSAT PENKAJIAN, PENGOLAHAN DATA, DAN INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2010

DAFTAR ISI



DAFTAR ISI PENGANTAR ABSTRAK

ii	DAFTAR ISI
iii	PENGANTAR
vi	ABSTRAK
1	BAB I PENDAHULUAN
1	A. Latar Belakang
9	B. Masalah Penelitian
9	C. Tujuan dan Manfaat
10	D. Metodologi Penelitian
12	E. Pelaksanaan Penelitian
13	BAB II TINJAUAN PUSTAKA
13	A. Memahami Kemiskinan
16	B. Mengukur Kemiskinan
20	C. Penyebab Kemiskinan
24	D. Strategi Penanggulangan Kemiskinan
53	BAB III GAMBARAN UMUM KOTA MANADO
53	A. Kondisi Geografis
55	B. Perekonomian Daerah
58	C. Sosial Budaya Daerah
73	BAB IV HASIL PENELITIAN
73	A. Permasalahan Pembangunan di Kota Manado
74	B. Beberapa Indikator Pembangunan Manusia
78	C. Kemiskinan dan Ukarannya di Kota Manado Tahun 2004-2008
82	D. Intervensi Kebijakan dalam Penanganan Fakir Miskin
88	BAB V PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN
88	A. Kemiskinan di Kota Manado
91	B. Strategi Pengurangan Kemiskinan
96	C. Pemerintahan Daerah dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik
97	BAB VI PENUTUP
97	A. Kesimpulan
97	B. Rekomendasi
102	DAFTAR RUJUKAN

KATA PENGANTAR



Kemiskinan merupakan masalah multidimensi dan lintas sektor yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, antara lain: tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi, geografis, gender, dan kondisi lingkungan. Hingga saat ini jumlah penduduk miskin di Indonesia masih besar. Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada tahun 2005 sebesar, 35,1 juta jiwa atau 15,97 persen. Kondisi ini memburuk, pada tahun 2006, jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 39,3 juta jiwa atau 17,75 persen. Salah satu penyebab meningkatnya jumlah penduduk miskin pada tahun 2006 adalah tingginya tingkat inflasi akibat kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM). Namun, berangsur-angsur kondisi ini terus membaik. Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada bulan Maret 2008 sebesar 34,96 juta atau 15,42 persen. Jumlah penduduk miskin tersebut sudah berkurang sebesar 2,21 juta dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin pada bulan maret 2007 yang berjumlah 37,17 juta atau 16,58 persen. Meskipun secara persentase adalah terjadi penurunan, jumlah penduduk miskin yang ada masih harus terus diturunkan. Sehubungan dengan itu, diperlukan kerja keras untuk menangani kemiskinan yang menjadi tanggungjawab bersama, baik instansi pemerintah pusat dan daerah, instansi swasta maupun masyarakat pada umumnya.

Jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada di bawah Garis Kemiskinan di Indonesia) pada Bulan Maret 2009 sebesar 32,53 juta (14,15 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada Bulan Maret 2008 yang berjumlah 34,96 juta (15,42 persen), berarti jumlah penduduk miskin turun sebesar 2,43 juta. Selama periode Maret 2008-Maret 2009, penduduk miskin di daerah perdesaan berkurang 1,57 juta, sementara di daerah perkotaan berkurang 0,86 juta orang. Persentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan perdesaan tidak banyak berubah. Pada Bulan Maret 2009, sebagian besar (63,38 persen) penduduk miskin berada di daerah perdesaan.

Sejak tahun 2007 terdapat 53 program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh Pemerintah, program-program tersebut tersebar di 20 kementerian/lembaga. Jika program-program itu dikelompokkan maka akan didapati setidaknya tiga kluster program-program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu, (1) kluster program berbasis bantuan dan perlindungan sosial, (2) kluster program-program berbasis pemberdayaan masyarakat, dan (3) kluster program berbasis pelayanan dasar untuk kemandirian masyarakat. Program-program tersebut pada tahun 2007 menyerap dana sebesar Rp. 39.778.250.138.000. Program-program di atas, tentu saja merupakan satu indikator keberpihakan dan keseriusan Pemerintah untuk mengentaskan masyarakat dari deraan kemiskinan, yang pada tahun 2009 jumlahnya mencapai 32,53 juta jiwa atau 14,15 persen. Dana pengentasan kemiskinan itu, akan bertambah besar jumlahnya, jika kita juga mengikutsertakan program-program yang dilakukan oleh berbagai lembaga yang ada di masyarakat, seperti LSM dan lembaga-lembaga Zakat. Akan tetapi pada kenyataannya program pengentasan kemiskinan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh lembaga-lembaga zakat tersebut belum sepenuhnya mampu mengentaskan masyarakat dari deraan kemiskinan.

Untuk mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah daerah dalam mengentaskan kemiskinan, Tim Peneliti Kesejahteraan Sosial kemudian melakukan penelitian lapangan di Kota Manado Provinsi Sulawesi Utara, pada tanggal 15 sampai dengan 24 Juli 2010. Penelitian yang dilakukan tersebut menyimpulkan bahwa Pemerintah Kota Manado telah melakukan serangkaian intervensi kebijakan yang cukup komprehensif untuk menangani persoalan kemiskinan di Kota Manado. Serangkaian intervensi kebijakan tersebut meliputi: peningkatan akses dan layanan mutu pendidikan, seperti menyediakan biaya pendidikan gratis mulai dari tingkat sekolah dasar (SD) sampai dengan tingkat sekolah menengah atas (SMA). Melakukan peningkatan akses dan mutu layanan kesehatan melalui Jamkesda, layanan kesehatan terjangkau melalui Pos Pelayanan Kesehatan yang digagas sendiri oleh masyarakat melalui komunitas gereja, dan layanan pemeriksaan kesehatan bagi usia lanjut (Usila). Dua bentuk layanan kesehatan yang disebut terakhir ini mendapat bantuan dari Dinas Kesehatan Kota. Peningkatan peran masyarakat dalam pengeloaan sumberdaya alam dan lingkungan; peningkatan kesejahteraan masyarakat berbasis potensi lokal; pemberdayaan dan peningkatan peran gender dan pemuda dalam pembangunan;

penanggulangan kemiskinan dan pengangguran perkotaan; serta peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja.

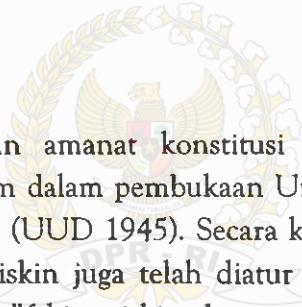
Selesainya laporan penelitian ini tidak lepas dari bantuan banyak pihak, karena itu, pada kesempatan ini kami patut untuk menghaturkan banyak tarima kasih kepada: Bapak Untung Jumadi sebagai Kepala Pusat Pengkajian, Bapak Poltak Partogi Nainggolan sebagai Kepala Bidang Pengkajian, Pak Singgih, Pak Mulyadi, Ibu Hartini Retnaningsih, Mba Sali Susiana, sebagai Tim Peneliti yang terlibat aktif dalam penelitian ini, kawan-kawan peneliti di Tim KS, Mas Trisno, Panji, dan Mba Atun, Mba Eva di Tata Usaha Kabid Pengkajian, rekan-rekan di Bagian Keuangan Setjen DPR RI, dan semua rekan-rekan informan di Kota Manado yang nama-nama mereka tidak kami sebutkan dalam pengantar ini.

Akhirnya, harus dikatakan bahwa laporan penelitian ini tentu saja tidak bisa lepas dari berbagai kekurangan, karena itu, kami berharap adanya kritik dan saran yang konstruktif dari para pembaca yang budiman.

Jakarta, 30 September 2010

Tim Peneliti

A B S T R A K



Upaya penanggulangan kemiskinan merupakan amanat konstitusi dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Secara khusus, kewajiban negara untuk menjamin kehidupan fakir miskin juga telah diatur dalam Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara." Berdasarkan amanat konstitusi tersebut, dapat dikatakan bahwa pemerintah baik tingkat pusat maupun tingkat daerah memiliki kewajiban untuk menanggulangi kemiskinan. Terlebih lagi setelah dilaksanakannya otonomi daerah melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah kabupaten/kota mempunyai peran langsung dalam penanggulangan kemiskinan.

Berbagai kabupaten/kota di Indonesia telah membuat berbagai kebijakan dalam penanggulangan kemiskinan. Terkait dengan upaya penanggulangan kemiskinan, Kota Manado di Provinsi Sulawesi Utara merupakan salah satu wilayah yang menarik untuk diteliti karena beberapa alasan, yaitu *pertama*, jumlah penduduk miskin di Kota Manado mengalami fluktuasi setiap tahun, sehingga dapat diasumsikan bahwa jumlah penduduk miskin yang ada di kota tersebut mengalami peningkatan. *Kedua*, telah terjadi ketidaktepatan sasaran implementasi program penanggulangan kemiskinan di Kota Manado, sehingga jumlah penduduk miskin justru mengalami peningkatan. *Ketiga*, setiap pemerintah kota memiliki kewajiban dalam membangun kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terutama Pasal 167. karena itu, dapat diasumsikan bahwa Pemerintah Kota Manado memiliki kebijakan penanganan fakir miskin.

Masalah utama yang hendak dikaji dalam penelitian ini adalah kebijakan Pemerintah Kota Manado (Pemkot Manado) dalam penanggulangan kemiskinan terutama yang berkaitan dengan kebijakan penanganan fakir miskin. Data tentang kebijakan Pemkot Manado dalam penanganan fakir miskin dihimpun melalui beberapa teknik pengumpulan data, antara lain studi dokumentasi dan wawancara dengan beberapa informan yang ditentukan secara *purposive*, terutama instansi-instansi pelaksana kegiatan pengentasan kemiskinan, seperti Bappeda, Badan Penyuluhan dan

Ketahanan Pangan Kota Manado, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Pekerjaan Umum, serta Dinas Tenaga Kerja Kota Manado. Secara keseluruhan penelitian dilaksanakan selama sembilan bulan, dari bulan Februari sampai dengan Oktober 2010. Sedangkan pengumpulan data lapangan dilaksanakan pada tanggal 15 sampai dengan 24 Juli 2010.

Dari temuan lapangan dan data sekunder yang telah diperoleh, dapat disimpulkan bahwa:

Pemerintah Kota Manado telah melakukan serangkaian intervensi kebijakan yang cukup komprehensif untuk menangani persoalan kemiskinan di Kota Manado. Serangkaian intervensi kebijakan tersebut meliputi: peningkatan akses dan layanan mutu pendidikan, seperti menyediakan biaya pendidikan gratis mulai dari tingkat sekolah dasar (SD) sampai dengan tingkat sekolah menengah atas (SMA). Melakukan peningkatan akses dan mutu layanan kesehatan melalui Jamkesda, layanan kesehatan terjangkau melalui Pos Pelayanan Kesehatan yang digagas sendiri oleh masyarakat melalui komunitas gereja, dan layanan pemeriksaan kesehatan bagi usia lanjut (Usila). Dua bentuk layanan kesehatan yang disebut terakhir ini mendapat bantuan dari Dinas Kesehatan Kota. Peningkatan peran masyarakat dalam pengeloaan sumberdaya alam dan lingkungan; peningkatan kesejahteraan masyarakat berbasis potensi lokal; pemberdayaan dan peningkatan peran gender dan pemuda dalam pembangunan; penanggulangan kemiskinan dan pengangguran perkotaan; serta peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja.

Meskipun Pemerintah Kota Manado telah melakukan serangkaian bentuk intervensi kebijakan dalam penanganan kemiskinan, akan tetapi berbagai bentuk intervensi kebijakan itu belum sepenuhnya berhasil mengatasi kemiskinan, karena itu dalam konteks penanganan kemiskinan Pemerintah Kota Manado perlu memperhatikan beberapa strategi dalam pengentasan kemiskinan, yaitu (1) Melakukan diagnosa dan analisis kemiskinan, untuk mengidentifikasi kunci dari masalah kemiskinan; (2) Menentukan tujuan, target dan indikator yang ingin dicapai; (3) Merancang dan mengimplementasikan program. Akan tetapi perumusan kebijakan secara tepat dalam membuat program pengentasan kemiskinan bukan segalanya karena program tersebut juga harus berkelanjutan. Oleh karena itu diperlukan dua strategi untuk membuat program menjadi berkelanjutan, yaitu strategi di sisi produksi dan penghidupan.

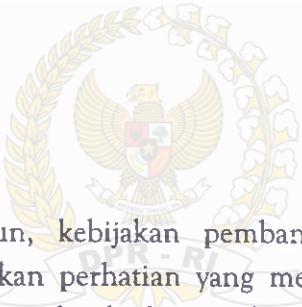


BAB I

PENDAHULUAN

BAB I

PENDAHULUAN



A. Latar Belakang

Meski reformasi telah berjalan sepuluh tahun, kebijakan pembangunan nasional selama ini masih ditengarai kurang memberikan perhatian yang memadai pada kesenjangan yang menimbulkan beberapa ekses negatif terhadap pembangunan, seperti menumpuknya kegiatan ekonomi di daerah tertentu saja, melebarnya kesenjangan pembangunan antara daerah perkotaan dan perdesaan, meningkatnya kesenjangan pendapatan perkapita, masih banyaknya daerah miskin, tingginya angka pengangguran, dan rendahnya produktivitas.

Berbagai ekses negatif tersebut secara bersama-sama membentuk sebuah isu/permasalahan yang sentral bagi pembangunan, yaitu pembangunan ekonomi selama ini ternyata belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat secara luas, yang ditandai oleh tingginya ketimpangan dan kemiskinan.¹ Pembangunan ekonomi jelas sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara. Pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar tidak akan secara otomatis membawa kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat. Pengalaman negara maju dan berkembang membuktikan bahwa meskipun mekanisme pasar mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, ia selalu gagal menciptakan pemerataan pendapatan dan memberantas masalah sosial.

¹Pertumbuhan ekonomi yang tinggi muncul sebagai fenomena yang bukannya tanpa masalah, karena keberhasilan pembangunan sering diukur dalam istilah teknis ekonomi dengan Produk Nasional Bruto (PNB atau GNP) dan Produk Domestik Bruto (PDB atau GDP). Dengan demikian ekayaan keseluruhan yang dimiliki suatu negara tidak berarti bahwa kekayaan itu merata dimiliki oleh semua penduduknya. Artinya, dalam pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tidak tertutup kemungkinan adanya sebagian kecil orang di dalam negara yang memiliki kekayaan berlimpah, sedangkan sebagian yang lain hidup dalam kemiskinan. Hal ini sering memunculkan ironi di negara-negara yang PNB per kapitanya tinggi, namun banyak kemiskinan dimana-mana. Tingginya GNP ternyata belum menjamin terwujudnya suatu kesejahteraan rakyat, karena hasilnya tidak selalu diterima secara merata, akibat dari prioritas pembangunan yang ditetapkan.

Penduduk miskin adalah kelompok yang sering tidak tersentuh oleh strategi pembangunan yang bertumpu pada mekanisme pasar.² Kelompok rentan ini, karena hambatan fisiknya (orang cacat), kulturalnya (suku terasing) maupun strukturalnya (penganggur), tidak mampu merespons secara cepat perubahan sosial di sekitarnya, sehingga terjatuh dalam proses pembangunan yang tidak adil. Walaupun secara bertahap berkurang, jumlah penduduk miskin saat ini masih cukup tinggi, baik di kawasan perdesaan maupun di perkotaan, sehingga kemiskinan masih menjadi perhatian penting dalam pembangunan yang akan datang. Luasnya wilayah dan beragamnya kondisi sosial budaya masyarakat menyebabkan masalah kemiskinan di Indonesia menjadi sangat beragam dengan sifat-sifat lokal yang kuat dan pengalaman kemiskinan yang berbeda.

Indonesia diperkirakan masih akan menghadapi tekanan jumlah penduduk yang makin besar. Jumlah penduduk yang pada tahun 2005 sebesar 219,9 juta orang diperkirakan meningkat mencapai sekitar 274 juta orang pada tahun 2025.³ Angkatan kerja diperkirakan meningkat hampir dua kali lipat jumlahnya dari kondisi saat ini. Dengan komposisi pendidikan angkatan kerja yang pada tahun 2004 sekitar 50 persen berpendidikan setingkat SD, dalam 20 tahun ke depan komposisi pendidikan angkatan kerja diperkirakan akan didominasi oleh angkatan kerja yang berpendidikan setingkat SMP sampai dengan SMU. Dengan demikian, kapasitas perekonomian pada masa depan dituntut untuk mampu tumbuh dan berkembang agar mampu menyediakan tambahan lapangan kerja yang layak.

²Kemiskinan yang timbul dalam masyarakat bukanlah semata-mata sebagai akibat dari faktor-faktor yang ada dalam dirinya sendiri, melainkan sebagai akibat dari eksloitasi. Kemiskinan dalam kelompok masyarakat ada hubungannya dengan kemakmuran yang terjadi pada kelompok elite dalam masyarakat. Kemakmuran pada golongan kecil masyarakat yang merupakan elite itu bukan hanya merupakan gejala ekonomi, melainkan juga gejala politik, bahkan juga merupakan gejala kultural. Kemiskinan muncul karena kurangnya kesetiakawanan sosial, dan mereka tidak mendapatkan sumber kekayaan yang ada di masyarakat. Terdapat hubungan kausal antara kemiskinan dengan *inequality* dalam penguasaan atas berbagai sumberdaya, pendistribusian dan pengkonsumsianya dalam masyarakat. Persoalan mendasar yang dihadapi adalah bukan saja "bagaimana mengejar pertumbuhan ekonomi" tetapi juga "bagaimana melakukan redistribusi pendapatan dan menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan," dengan mengakomodasi masalah politik, sosial, dan budaya.

³Parameter kependudukan yang perlu diperbaiki antara lain menurunnya angka kelahiran, meningkatnya usia harapan hidup, dan menurunnya angka kematian bayi. Pengendalian kuantitas dan laju pertumbuhan penduduk penting diperhatikan untuk menciptakan penduduk tumbuh seimbang dalam rangka mendukung terjadinya kualitas demografi yang ditandai dengan jumlah penduduk usia produktif lebih besar daripada jumlah penduduk usia non-produktif.

Pembangunan kesejahteraan sosial adalah segenap kebijakan dan program yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan *civil society* untuk menanggulangi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan manusia melalui pendekatan pekerjaan sosial. Tujuan pembangunan kesejahteraan sosial adalah penanggulangan kemiskinan dalam segala bentuk manifestasinya. Dalam konteks pembangunan daerah, maka pembangunan kesejahteraan sosial diarahkan untuk menanggulangi masalah sosial sesuai dengan karakteristik sosial ekonomi dan budaya lokal. Dalam kaitan ini UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 14 mengamanatkan bahwa kewajiban pemerintah daerah di bidang kesejahteraan sosial adalah penanggulangan masalah sosial.

Situasi pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia dapat dilihat dari diterapkannya berbagai kebijakan dan program peningkatan kualitas hidup dan aksesibilitas Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) melalui pemberian pelayanan sosial dasar, baik yang diselenggarakan pemerintah maupun masyarakat yang terutama ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar dan memberikan perlindungan sosial bagi masyarakat sangat miskin (fakir miskin dan komunitas adat terpencil), anak telantar, penyandang cacat, korban bencana (pengungsi), dan kelompok rentan lainnya. Keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat miskin diwujudkan dengan peningkatan penyediaan sarana prasarana pelayanan dan rehabilitasi sosial, bantuan sosial, pemberdayaan sosial ekonomi, pemberian jaminan sosial, dan peningkatan kualitas manajemen kelembagaan sosial masyarakat.

Secara umum pelaksanaan program pembangunan kesejahteraan sosial telah dapat menangani berbagai masalah kemiskinan dan permasalahan kesejahteraan sosial dengan hasil yang dapat dicapai selama tahun 2005 dan 2006 sebanyak 762.985 keluarga miskin dan penyandang masalah kesejahteraan sosial (fakir miskin, keluarga rawan sosial ekonomi, komunitas adat terpencil, dan keluarga yang tinggal di rumah yang tidak layak huni). Selain itu telah dapat diakses sebanyak 372.563 jiwa PMKS (anak telantar termasuk anak jalanan, korban napza, tuna sosial, penyandang cacat ganda, lanjut usia terlantar, dan korban bencana alam/sosial).⁴

Upaya pemberdayaan keluarga sangat miskin tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, namun didorong peran aktif masyarakat melalui pelibatan Tenaga Kesejahteraan Sosial Masyarakat (TKSM), atau relawan sosial sebanyak 17.896 orang,

⁴Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025

fasilitasi kegiatan bagi 4.077 Orsos/LSM, pemberdayaan 5.786 Karang Taruna dan 564 Wahana Kesejahteraan Sosial Berbasis Masyarakat, pengembangan 96 unit LKM BMT KUBE Sejahtera, serta kerjasama dengan 234 perusahaan swasta dan BUMN dalam kerangka tanggungjawab sosial dunia usaha (*corporate social responsibility*) dalam penanggulangan kemiskinan. Selain itu, bagi masyarakat yang rentan miskin seperti pekerja mandiri dan sektor informal diikutsertakan dalam Program Jaminan Kesejahteraan Sosial melalui Asuransi Kesejahteraan Sosial bagi 35.600 orang dan Bantuan Kesejahteraan Sosial Permanen (BKSP) bagi 2.640 orang yang dikelola oleh 3.760 orsos. Bagi penyandang cacat ganda dan lanjut usia telantar yang hidupnya sangat tergantung pada orang lain diberikan jaminan kesejahteraan sosial bagi 3.750 orang penyandang cacat ganda dan sebanyak 2.500 orang lanjut usia telantar.⁵

Meskipun pembangunan kesejahteraan sosial telah dilaksanakan di Indonesia, namun, pembangunan kesejahteraan sosial masih menghadapi berbagai tantangan yang terlihat dari potret di bawah ini. Indonesia saat ini memiliki pendapatan per kapita per tahun sebesar US\$3,609 dan tingkat melek huruf sebesar 90,4%; serta tingkat harapan hidup 67,2 tahun dari total penduduk negeri ini. Dengan utang luar negeri sebesar US\$ 176,5 miliar atau US\$ 821 perkapita menunjukkan bahwa setiap orang memiliki utang sekitar Rp.8 juta. Jumlah orang miskin di Indonesia pada tahun 2006 sangat mencemaskan, yakni sekitar 39,05 juta jiwa atau sekitar 18% dari total penduduk Indonesia. Jumlah ini melampaui keseluruhan jumlah penduduk Selandia Baru (4 juta jiwa), Australia (12 juta jiwa), dan Malaysia (14 juta jiwa). Meski kadang tumpang tindih, potret buram pembangunan ini akan lebih kelam lagi jika dimasukkan para Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) atau yang oleh Depsos diberi label Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang di dalamnya berbaris jutaan gelandangan, pengemis, Wanita Tuna Susila, Orang dengan Kecacatan, Orang dengan HIV/AIDS (ODHA), Komunitas Adat Terpencil (KAT), anak jalanan, pekerja anak, jompo telantar dan seterusnya (Suharto, 2007).

Hal lain yang dapat ditunjukkan adalah rendahnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia dibandingkan dengan negara-negara tetangga di kawasan ASEAN. Peringkat *Human Development Index* (HDI) Indonesia tahun 2006 berada di urutan 108 dari 177 negara menunjukkan bahwa standar hidup orang Indonesia masih berada di atas Vietnam (peringkat 109), Kamboja (129), Myanmar (130), dan Laos (133). Namun, semakin jauh tertinggal oleh Singapura (peringkat 25), Brunei

⁵ Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Kesejahteraan Sosial, Departemen Sosial, 2008

Darussalam (33), Malaysia (61), Thailand (74), dan Filipina (84) (UNDP, 2006). Rendahnya IPM ini selain memperlihatkan kegagalan pembangunan, juga mengindikasikan rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM). Data tahun 2002 memperlihatkan bahwa ternyata dari 94 juta angkatan kerja, sebagian besar pendidikannya hanya tamat SD (36,2%), tidak tamat SD 17%, dan tidak sekolah 7,4%. Tenaga kerja yang tamat SLTP 14,9%, tamat SLTA 19,1%, dan tamat Diploma ke atas 14,9%. Selain itu, pengangguran sarjana (DIII/S1) di Indonesia juga sangat tinggi, mencapai 600.738 jiwa pada tahun 2005 (Suharto, 2007).

Kebijakan penanganan fakir miskin sesungguhnya merupakan masalah perlindungan dan kesejahteraan sosial yang perlu segera diatasi. Permasalahan tersebut antara lain keterlantar, baik anak maupun lanjut usia, kecacatan, ketunaan sosial, serta bencana alam dan sosial (konflik sosial). Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 28H ayat (1), (2), dan (3) Perubahan Kedua dan Pasal 34 ayat (1) dan (2) Perubahan Keempat UUD 1945. Berdasarkan data Departemen Sosial, pada tahun 2003 jumlah anak terlantar tercatat sekitar 4,12 juta, yang terdiri dari 1,14 juta balita terlantar dan 2,98 juta anak usia 6-18 tahun. Sedangkan jumlah lanjut usia terlantar tercatat 2,43 juta jiwa. Dukungan terhadap lanjut usia, baik berasal dari keluarga ataupun masyarakat masih rendah.

Penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) khususnya fakir miskin apabila tidak dilakukan secara tepat akan berakibat pada kesenjangan sosial yang semakin meluas dan berdampak pada melemahnya ketahanan sosial masyarakat, serta dapat mendorong terjadinya konflik sosial, terutama bagi kelompok masyarakat yang tinggal di daerah terpencil dan perbatasan. Berdasarkan data Departemen Sosial, pada tahun 2003 jumlah fakir miskin yang ditangani berjumlah sekitar 14,53 juta jiwa.

Persoalan yang masih mengemuka ditengah upaya penanganan kemiskinan antara lain adalah pertama, masih rendahnya kualitas penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Penyandang cacat masih menghadapi kendala untuk kemandirian, produktivitas dan hak untuk hidup normal antara lain akses terhadap pelayanan sosial dasar, terbatasnya jumlah dan kualitas tenaga pelayanan sosial untuk berbagai jenis kecacatan, dan aksesibilitas terhadap pelayanan umum untuk mempermudah kehidupan mereka. Kedua, masih lemahnya penanganan korban bencana alam dan sosial. Peristiwa bencana alam merupakan kejadian yang sulit diperkirakan secara tepat.

Dewasa ini pemerintah terus berupaya untuk menekan angka kemiskinan dan pengurangan pengangguran. Untuk perbaikan kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin, pemerintah menetapkan tiga jalur strategi pembangunan,

yakni:

- a. Pro-Pertumbuhan (*pro-growth*), untuk meningkatkan dan mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui upaya menarik investasi, ekspor dan bisnis, termasuk perbaikan iklim investasi;
- b. Pro-lapangan Kerja (*pro-job*), untuk menciptakan lapangan kerja termasuk di dalamnya menciptakan pasar tenaga kerja yang fleksibel dan menciptakan hubungan industri yang kondusif; dan
- c. Pro-Masyarakat Miskin (*pro-poor*), untuk meningkatkan kapasitas dan kualitas masyarakat agar dapat berkontribusi terhadap pembangunan, memperluas akses terhadap layanan dasar, dan merevitalisasi sektor pertanian, kehutanan, kelautan, ekonomi pedesaan.

Terlepas dari hal di atas, sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2005 jumlah penduduk miskin di Indonesia terus mengalami penurunan, dari 38,70 juta orang (19,14 persen) pada tahun 2000 menjadi 35,10 juta orang (15,97 persen) pada tahun 2005. Akan tetapi pada tahun 2006 terjadi kenaikan jumlah penduduk miskin yang cukup besar, dari 35,10 juta orang (15,97 persen) pada bulan Februari 2005 menjadi 39,30 juta orang (17,75 persen) pada bulan Maret 2006. Sebaliknya, terjadi penurunan jumlah penduduk miskin pada periode Maret 2007-Maret 2008, dari 37,17 juta orang(16,58 persen) pada tahun 2007 menjadi 34,96 juta orang (15,42 persen) pada tahun 2008. Penurunan jumlah penduduk miskin juga terjadi pada tahun 2009, dari 34,96 juta orang (15,42 persen) pada tahun 2008 menjadi 32,53 juta orang(14,15 persen) pada tahun 2009.⁶

Meskipun pada tahun 2009 jumlah penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan sekitar 2,43 juta jiwa, tidak berarti jumlah penduduk miskin di Indonesia menjadi relatif kecil, mengingat angka 32,53 juta jiwa (14,15 persen) masih merupakan

⁶Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2009, dalam Berita Resmi Statistik No.43/07/Th.XII, Juli 2009.

angka kemiskinan yang cukup besar yang harus dikurangi hingga mencapai angka yang minimal.⁷

Untuk itulah pemerintah terus berupaya mengurangi jumlah penduduk miskin dengan mengimplementasikan berbagai kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, antara lain: *pertama*, memberikan bantuan dan perlindungan sosial kepada keluarga kurang mampu melalui (1) Program Beras untuk Rakyat Miskin (Raskin); (2) Bantuan Operasional Sekolah (BOS); dan (3) Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). *Kedua*, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri (PNPM-Mandiri); dan *Ketiga*, Program Kredit Usaha Rakyat (KUR).⁸ Namun demikian, program-program tersebut belum sepenuhnya mampu mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.⁹

Meskipun program-program di atas belum sempurna, upaya penanggulangan kemiskinan merupakan amanat konstitusi dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Secara khusus, kewajiban negara untuk menjamin kehidupan fakir miskin juga telah diatur dalam Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara." Berdasar amanat konstitusi tersebut, dapat dikatakan bahwa pemerintah baik tingkat pusat maupun tingkat daerah memiliki kewajiban untuk menanggulangi kemiskinan. Terlebih lagi setelah dilaksanakannya otonomi daerah melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

⁷Hal ini sesuai dengan tujuan pembangunan millenium (*Millenium Development Goals/MDGs*) yang telah disepakati oleh 191 negara anggota PBB. Indonesia merupakan salah satu negara yang meratifikasi MDGs, sehingga upaya pengurangan penduduk miskin harus dilakukan, agar target yang disepakati dalam MDGs dapat dicapai pada tahun 2015. Lihat *Millenium Development Goals: A Status Report*, UNDP, 2003.

⁸www.setneg.go.id.

⁹Banyak faktor yang mempengaruhi mengapa program-program penanggulangan kemiskinan itu dipandang belum sepenuhnya berhasil mengentaskan kemiskinan, antara lain tidak tepatnya sasaran dari program yang dilaksanakan. Selain itu, dari sisi pelaksanaan program dapat dikatakan terpenuhi, tapi dari sisi dampak dari pelaksanaan program tersebut, apakah mengetaskan kemiskinan atau tidak, tidak ada ukuran yang jelas untuk mengetahui hal itu. Lihat A. Muchaddam Fahham, "Penanggulangan Kemiskinan," dalam *Info Singkat*, Vol. II, 01/I/ Januari 2010.

tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah kabupaten/kota mempunyai peran langsung dalam penanggulangan kemiskinan.

Berbagai kabupaten/kota di Indonesia telah membuat berbagai kebijakan dalam penanggulangan kemiskinan.¹⁰ Akan tetapi, seperti telah dikatakan sebelumnya, masalah kemiskinan belum sepenuhnya dapat diatasi. Oleh karena itu, untuk mengetahui dan memahami peran pemerintah kabupaten/kota dalam penanggulangan kemiskinan perlu dilakukan penelitian yang komprehensif dan mendalam tentang kebijakan yang dibuat pemerintah kabupaten kota terutama dalam penanganan fakir miskin.

Di Kota Manado misalnya, data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di kota tersebut pada tahun 2004 sebesar 17.250 jiwa atau 4,14 persen dari total penduduk. Akan tetapi pada tahun 2008 jumlah itu justru meningkat menjadi 28.500 jiwa (6,59 persen dari jumlah penduduk).¹¹ Peningkatan jumlah penduduk miskin ini memunculkan pertanyaan, bagaimana sesungguhnya kebijakan penanganan fakir miskin di Kota Manado dilaksanakan?

Meskipun peningkatan angka kemiskinan di Kota Manado tersebut relatif kecil, tetapi kebijakan pemerintah Kota Manado dalam penanggulangan kemiskinan tetap menarik untuk diteliti karena beberapa alasan berikut: *pertama*, jumlah penduduk miskin di Kota Manado mengalami fluktuasi setiap tahun, sehingga dapat diasumsikan bahwa jumlah penduduk miskin yang ada di kota tersebut mengalami peningkatan. *Kedua*, telah terjadi ketidaktepatan sasaran implementasi program penanggulangan kemiskinan di Kota Manado, sehingga jumlah penduduk miskin justru mengalami peningkatan.¹² *Ketiga*, setiap pemerintah kota memiliki kewajiban dalam membangun kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terutama Pasal 167. karena itu, dapat diasumsikan bahwa Pemerintah Kota Manado memiliki kebijakan penanganan fakir miskin.

¹⁰Penelitian tentang bagaimana daerah membuat kebijakan penanggulangan kemiskinan di daerah misalnya dapat dilihat pada tulisan Akhmadi, "Perencanaan dan Penganggaran Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Daerah: Kasus Sulawesi Selatan," Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2004, h. 17.

¹¹ BAPPEDA Kota Manado, *Penyusunan Obyektif Kesejahteraan Rakyat untuk Penargetan Kemiskinan di Kota Manado*, Manado: BAPPEDA Kota Manado, 2009, h. 3

¹² Ibid., h. 7.

B. Masalah Penelitian

Sebagaimana telah diungkapkan di atas, masalah utama yang hendak dikaji dalam penelitian ini adalah kebijakan Pemerintah Kota Manado (Pemkot Manado) dalam penanggulangan kemiskinan terutama yang berkaitan dengan kebijakan penanganan fakir miskin.

Kebijakan penanganan fakir miskin sangat bergantung pada cara pandang pemerintah terhadap kemiskinan. Bagi pemerintah kemiskinan merupakan kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Persepsi kemiskinan demikian beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

Penelitian ini juga memandang bahwa kemiskinan bukan semata karena ketidakmampuan ekonomi, tapi lebih pada keterbatasan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Dalam konteks demikian, maka pertanyaan penelitian yang diajukan adalah: (1) Bagaimana Pemkot Manado mengalokasikan anggaran dalam upaya penanganan fakir miskin?; (2) Bagaimana Pemkot Manado memberikan akses dan meningkatkan mutu layanan kesehatan untuk fakir miskin?; (3) Bagaimana Pemkot Manado memberikan akses dan peningkatan mutu pendidikan bagi fakir miskin?; (4) Bagaimana Pemkot Manado menyediakan kesempatan kerja dan berusaha bagi fakir miskin?; (5) Bagaimana Pemkot Manado memberikan akses layanan perumahan?; (6) Faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan penanganan fakir miskin dan apa kendala yang dihadapi Pemkot Manado dalam upaya penanganan fakir miskin?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) Mendeskripsikan prioritas anggaran yang disusun oleh Pemkot Manado bagi pencapaian sasaran penanganan fakir miskin; (2) Mendeskripsikan kebijakan Pemkot Manado dalam penanganan fakir miskin, terutama pemenuhan hak-hak dasar mereka dalam: (a) akses dan peningkatan mutu layanan

kesehatan; (b) akses dan peningkatan mutu pendidikan bagi fakir miskin; (c) penyediaan kesempatan kerja dan berusaha bagi fakir miskin; (e) pemberian akses layanan perumahan; (3) Mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan penanganan fakir miskin.

Pada tataran praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pelaksanaan strategi nasional penanggulangan kemiskinan dalam rangka pencapaian target tujuan pembangunan millennium 2015. Khusus berkaitan dengan pelaksanaan fungsi DPR, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan sebagai masukan dalam pembahasan rancangan undang-undang (RUU) tentang Penanganan Fakir Miskin yang menjadi salah satu RUU prioritas Badan Legislasi tahun 2010.

D. Metodologi Penelitian

1. Desain Penelitian

Desain penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif-kualitatif. Metode penelitian demikian menghendaki dilakukannya penggambaran secara sistematis, faktual, dan akurat. Dengan kata lain, metode deskriptif menggambarkan sifat atau keadaaan yang sedang sementara berjalan pada saat penelitian, dan memeriksa sebab-sebab dari suatu gejala tertentu. Singkatnya metode deskriptif menekankan gambaran obyek yang diteliti pada saat penelitian dilakukan.¹³ Dalam konteks penelitian ini maka yang digambarkan secara sistematis, faktual dan akurat adalah tentang kebijakan Pemkot Manado dalam penanganan fakir miskin.

2. Teknik Pengumpulan Data

Data tentang kebijakan Pemkot Manado dalam penanganan fakir miskin dihimpun melalui teknik sebagai berikut:

a. Studi Dokumentasi

Pengumpulan data dan informasi yang dilakukan dengan cara mengkaji dokumen tertulis tentang kemiskinan dan strategi penanggulangannya seperti hasil-hasil

¹³Imam Suprayogo dan Tobroni, *Metodologi Penelitian Sosial Agama*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2001, h. 136-137.

penelitian, peraturan perundang-undangan dan literatur lainnya yang mendukung tujuan penelitian ini.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan untuk menggali informasi tentang kebijakan Pemkot Manado dalam penanganan fakir miskin. Wawancara dilakukan dengan beberapa informan yang ditentukan secara *purposive*, terutama instansi-instansi pelaksana kegiatan pengentasan kemiskinan, seperti Bappeda, Badan Penyaluran dan Ketahanan Pangan Kota Manado, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Pekerjaan Umum, serta Dinas Tenaga Kerja Kota Manado. Informan dalam instansi tersebut dipilih berdasarkan pertimbangan bahwa para informan itulah yang selama ini merancang dan menjalankan kegiatan-kegiatan atau program-program penanganan kemiskinan. Sebagaimana diketahui, kemiskinan merupakan masalah yang kompleks sehingga penanganannya pun tidak cukup dilakukan oleh satu instansi dan perlu keterlibatan sektor lainnya.

c. Observasi

Merupakan serangkaian pengamatan terhadap fakta lapangan yang terjadi selama proses penelitian. Teknik observasi dilakukan untuk mengetahui secara langsung pelaksanaan program penanganan fakir miskin.

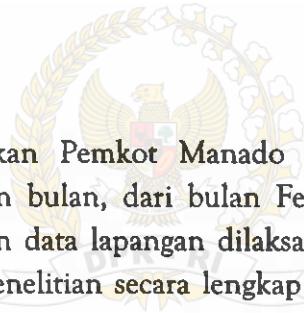
d. Focus Group Discussion

Mengumpulkan data dan informasi melalui diskusi kelompok terhadap pengelola program penanganan fakir miskin. Kegiatan pengumpulan data ini dilakukan dengan akademisi yang konsen terhadap masalah penanganan kemiskinan yang ada di Kota Manado.

3. Analisis Data

Data yang telah terkumpul melalui serangkaian teknik pengumpulan data di atas dianalisis secara kualitatif. Ada tiga langkah yang dilakukan dalam analisis data kualitatif ini, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan agar data yang berasal dari berbagai sumber itu dapat dipahami. Oleh karena itu dalam reduksi data ini, peneliti berupaya melakukan editing dan kategorisasi data sesuai dengan masalah dan tujuan yang telah ditetapkan dalam penelitian ini.

Setelah dilakukan reduksi data, langkah selanjutnya penyajian data dan penarikan kesimpulan.



E. Pelaksanaan Penelitian

Secara keseluruhan penelitian tentang kebijakan Pemkot Manado dalam penanganan fakir miskin dilaksanakan selama sembilan bulan, dari bulan Februari sampai dengan Oktober 2010. Sedangkan pengumpulan data lapangan dilaksanakan pada tanggal 15 sampai dengan 24 Juli 2010. Jadwal penelitian secara lengkap dapat dilihat pada tabel berikut:

No	Uraian Kegiatan	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Studi Dokumentasi									
2	Penyusunan Proposal Penelitian									
3	Diskusi Draft Proposal Penelitian									
4	Perbaikan Proposal Penelitian									
5	Rapat Koordinasi penelitian									
6	Penyusunan Instrumen Penelitian									
7	Pengumpulan Data Lapangan									
8	Pengolahan Data Hasil Penelitian									
10	Penyusunan Draft Laporan Penelitian									
11	Sosialisasi Hasil Penelitian									
12	Pencetakan Laporan Akhir Penelitian									



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA



A. Memahami Kemiskinan

Kemiskinan adalah masalah yang kronis, kompleks dan multidimensional. Dalam menanggulangi kemiskinan permasalahan yang dihadapi bukan hanya terbatas pada hal-hal yang menyangkut pemahaman sebab akibat timbulnya kemiskinan, melainkan juga melibatkan preferensi nilai, dan politik. Mengingat kemiskinan selalu berada dalam konteks sosial maka interdependensi antar individu atau antar golongan masyarakat merupakan karakteristik inheren. Oleh karena itu, untuk menanggulangi kemiskinan bukan hanya akan menyangkut masalah peningkatan produktivitas, tetapi lebih penting lagi menyangkut permasalahan perubahan dalam *entitlement*, baik terhadap sumber daya dalam arti fisik ataupun dalam arti kesempatan memperoleh bagian dari aliran manfaat.

Kemiskinan dapat dinyatakan dengan besarnya pengeluaran rupiah yang mampu memenuhi kecukupan konsumsi sebanyak 2.100 kalori per kapita per hari, ditambah dengan pemenuhan kebutuhan pokok minimum lainnya seperti kebutuhan untuk perumahan, bahan bakar, sandang, pendidikan, kesehatan dan transpor. Sedangkan kesenjangan merupakan ketidakmerataan akses terhadap sumber daya ekonomis. Masalah kesenjangan adalah masalah keadilan, yang berkaitan dengan masalah sosial, yang mempunyai kaitan erat dengan masalah kemiskinan.

Penyebab kemiskinan dan kesenjangan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu *pertama*, berkaitan dengan kesenjangan fungsi produksi (Bambang Sudibyo, 1995: 11-16). Dalam teori ekonomi, produktivitas adalah fungsi dari faktor-faktor produksi, sehingga produktivitas ditentukan oleh faktor-faktor produksi. Pada masyarakat yang struktur pasarnya mendekati struktur pasar persaingan sempurna, produktivitas sangat ditentukan oleh faktor produksi tenaga kerja. Oleh karena itu, perbedaan fungsi produksi mengakibatkan perbedaan produktivitas, dan perbedaan produktivitas mengakibatkan perbedaan perolehan (hasil yang dapat dinikmati).

Kedua, berkaitan dengan keadilan distribusi nilai tambah, yaitu jika kegiatan produktif telah menghasilkan, maka masalah yang muncul adalah keadilan dalam pembagian hasil atau nilai tambah. Nilai tambah tidak dapat dilakukan melalui mekanisme pasar secara sempurna, namun terdapat mekanisme politis yang dominan

yang bekerja di dalam mekanisme pembagian hasil produksi, karena pembagian itu dilakukan oleh pola manajemen dengan menggunakan *power of management*. Oleh karena itu, masyarakat miskin adalah masyarakat yang paling lemah manajemen power-nya dan tidak memiliki kekuatan tawar-menawar.

Ketiga, adalah ketidakmerataan tingkat monetisasi. Sektor-sektor yang memiliki tingkat monetisasi yang lebih tinggi akan memiliki kemudahan melakukan investasi dan meningkatkan kapasitas produksi. Sebaliknya, segmen masyarakat yang memiliki tingkat monetisasi yang rendah akan mengalami kesulitan dalam meningkatkan formasi kapital, sedangkan formasi *human capital* kurang dipengaruhi oleh tingkat monetisasi. Selain itu juga, penyebab lain kemiskinan adalah adanya *mismanagement* sumberdaya, sehingga sistem perekonomian tidak berhasil mengalokasikan manfaat sumber-daya tersebut secara efisien di antara pelaku ekonomi pedesaan kemiskinan berkorelasi tinggi dengan penguasaan lahan pertanian.

Dalam melihat substansi kemiskinan, Loekman Soetrisno menyebutkan, bahwa terdapat dua aliran pemikiran di kalangan pemikir ekonomi dalam melihat substansi kemiskinan di Indonesia (Loekman Soetrisno, 1995: 17-23). Pertama adalah *agrarian populism*, yang banyak diikuti oleh LSM dan para pakar, yaitu bahwa kemiskinan itu pada hakekatnya adalah masalah campur tangan yang terlalu luas dari negara dalam kehidupan masyarakat pada umumnya, khususnya masyarakat pedesaan. *Agrarian populism* juga melihat, bahwa orang miskin itu mampu membangun diri sendiri, apabila pemerintah mau memberi kebebasan bagi kelompok itu untuk mengatur diri sendiri. Karenanya, penekanan diletakkan pada upaya *empowerment* dari kelompok itu. Kedua, adalah aliran budaya yang banyak dianut oleh para pejabat, yaitu anggapan bahwa orang menjadi miskin karena tidak memiliki ethos kerja yang tinggi, tidak memiliki jiwa wiraswasta dan tingkat pendidikannya rendah.

Dipandang dari perspektif lain, terdapat dua teori dan pendekatan dalam memahami kemiskinan, yaitu: *pertama*, paradigma neo-liberal dan *kedua*, sosial demokrat yang memandang kemiskinan dari kacamata struktural dan individual. Teori neo-liberal pada intinya menyerukan bahwa komponen penting dari sebuah masyarakat adalah kebebasan individu.¹ Secara garis besar, para pendukung neo-liberal berargumen bahwa kemiskinan merupakan masalah individu yang disebabkan oleh kelemahan dan

¹Rujukan utama teori ini adalah ekonomi, yaitu karya monumental Adam Smith, *The Wealth of Nation* (1776), dan Frederick Hayek, *The Road to Serfdom* (1944). Rujukan ini mengedepankan azas *laissez faire*, yang oleh Cheyne, O'Brien dan Belgrave (1998:72) disebut sebagai ide yang mengunggulkan "mekanisme pasar bebas" dan mengusulkan "the almost complete absence of state's intervention in the economy."

pilihan individu sendiri.² Kemiskinan akan hilang dengan sendirinya, jika kekuatan-kekuatan pasar diperluas sebesar-besarnya dan pertumbuhan ekonomi dipacu setinggi-tingginya. Secara langsung, strategi penaggulangan kemiskinan harus bersifat “residual”, sementara, dan hanya melibatkan keluarga, kelompok-kelompok swadaya atau lembaga-lembaga keagamaan.

Sebaliknya, teori sosial demokrat³ memandang bahwa kemiskinan bukanlah persoalan individual, melainkan persoalan struktural. Kemiskinan disebabkan oleh adanya ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat akibat tersumbatnya akses-akses kelompok tertentu terhadap berbagai sumber-sumber kemasyarakatan. Pendukung sosial demokrat berpendapat bahwa kesetaraan merupakan prasyarat penting dalam memperoleh kemandirian dan kebebasan. Pencapaian kebebasan hanya dimungkinkan jika setiap orang memiliki atau mampu menjangkau sumber-sumber, seperti pendidikan, kesehatan yang baik dan pendapatan yang cukup. Kebebasan lebih dari sekadar bebas dari pengaruh luar; melainkan bebas dalam menentukan pilihan-pilihan (choices).⁴

Di pihak lain, Robert Chambers, seperti dikutip Loekman Soetrisno (*Loekman Soetrisno*, 1995: 17-23) menyebutkan, inti dari masalah kemiskinan terletak pada apa yang disebut dengan *deprivation trap* atau jebakan kekurangan. *Deprivation trap* itu terdiri dari lima ketidakberuntungan yang melilit kehidupan keluarga miskin, yaitu (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) keterasingan, (4) kerentanan, dan (5)

² Peran negara mendapatkan pean terbatas, tetapi sangat menentukan jika dinilai lembaga-lembaga yang ada dinilai tidak mampu menjalankan tugasnya (Shannon, 1991; Spicker, 1995; Cheyne, O'Brien dan Belgrave, 1998). Penerapan program-program structural adjustment, seperti Program Jaringan Pengamanan Sosial atau JPS, Program Kompensasi BBM, baik subsidi terhadap kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan, maupun subsidi langsung yang diberikan kepada keluarga miskin berupa uang tunai, merupakan program yang dipengaruhi oleh aliran ini.

³Teori ini dibangun dari prinsip-prinsip ekonomi campuran (mixed economy) dan majemen ekonomi Keynesian yang muncul sebagai jawaban terhadap depresi ekonomi yang terjadi pada tahun 1920-an dan awal 1930-an. Sistem negara kesejahteraan yang menekankan pentingnya manajemen dan pendanaan negara dalam pemberian pelayanan sosial dasar, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan dan jaminan sosial, sangat dipengaruhi oleh pendekatan “ekonomi manajemen-permintaan” (demand-management economics) gaya Keynesian ini.

⁴Peran negara pada aliran ini cukup besar dalam menjamin bahwa setiap orang dapat berpartisipasi dalam transaksi-transaksi kemasyarakatan yang memungkinkan mereka menentukan pilihan-pilihannya dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Menurut pandangan sosial demokrat, strategi kemiskinan haruslah bersifat institusional (melembaga). Program-program jaminan sosial dan bantuan sosial yang dianut di AS, Eropa Barat, dan Jepang, merupakan contoh strategi anti kemiskinan yang diwarnai oleh teori sosial demokrat.

ketidakberdayaan. Kelima ketidakberuntungan itu saling terkait satu sama lain, sehingga merupakan *deprivation trap*. Dari kelima jenis ketidakberuntungan ini, Chambers menganjurkan agar dua jenis ketidakberuntungan yang dihadapi keluarga miskin patut diperhatikan, yaitu (1) kerentanan, dan (2) ketidakberdayaan, karena kedua jenis ketidakberuntungan ini sering menjadi sebab keluarga miskin menjadi lebih miskin.

Kerentanan menurut Chambers dapat dilihat dari ketidakmampuan dari keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu untuk menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga itu. Kerentanan ini sering menimbulkan *poverty rackets* atau “roda penggerak kemiskinan” yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda yang berharga, sehingga keluarga itu menjadi semakin menderita menuju lembah kemiskinan. Sedangkan ketidakberdayaan keluarga miskin tercermin dalam kasus di mana elite desa, dengan seenaknya memfungsikan diri sebagai jaring, yang menjaring bantuan yang sebenarnya diperuntukkan bagi mereka. Ketidakberdayaan itu juga dimanifestasikan dalam hal, seringnya keluarga miskin ditipu oleh orang yang mempunyai kekuasaan, baik dalam bidang politik maupun ekonomi. Ketidakberdayaan keluarga miskin inipun dapat menjadikan keluarga miskin, menjadi lebih miskin lagi.

B. Mengukur Kemiskinan

Pada tahun 1990an UNDP memperkenalkan pendekatan Pembangunan Manusia yang diformulasikan dalam bentuk Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*) dan Indeks Kemiskinan Manusia (*Human Poverty Index*). Pendekatan UNDP ini relatif lebih komprehensif karena mencakup bukan saja dimensi ekonomi (pendapatan), melainkan pula pendidikan (angka melek huruf), dan kesehatan (angka harapan hidup). Pendekatan kemiskinan versi UNDP berporos pada paradigma pembangunan kerakyatan (*popular development paradigm*) yang memadukan konsep pemenuhan kebutuhan dasar dari Paul Streeten dan teori kapabilitas yang dikembangkan peraih Nobel Ekonomi 1998, Amartya Sen.

Kriteria Bank Dunia, berporos pada paradigma modernisasi (*modernisation paradigm*). Paradigma ini bersandar pada teori-teori pertumbuhan ekonomi neo klasik (*orthodox neoclassical economics*) dan model yang berpusat pada produksi (*production-centred model*). Sekitar tahun 1950-an, pendapatan nasional (GNP) mulai dijadikan indikator pembangunan. Selanjutnya, pengukuran kemiskinan dipengaruhi oleh

perspektif *income poverty* yang menggunakan pendapatan sebagai satu-satunya indikator “garis kemiskinan”.

Paradigma modernisasi yang dipakai Bank Dunia dan pembangunan populis yang digunakan UNDP masih menyimpan kelemahan. Keduanya masih melihat kemiskinan sebagai kemiskinan individu dan kurang memperhatikan kemiskinan struktural. Kedua perspektif tersebut masih belum menjangkau variabel-variabel yang menunjukkan dinamika kemiskinan, dan metodanya masih berpijak pada *outcome indicators*.

Oleh karena itu, untuk memahami berapa besar kesejahteraan sosial yang harus dipenuhi seseorang, ukurannya menjadi sangat relatif dan kuantitatif. Sehingga, yang dipersoalkan adalah bukan hanya berapa besar ukuran kemiskinan, tetapi dimensi-dimensi apa saja yang terkait dalam gejala kemiskinan tersebut.

Pertama, yang paling jelas, kemiskinan berdimensi ekonomi atau material. Dimensi ini menjelma dalam berbagai kebutuhan dasar manusia yang bersifat material, yaitu pangan, sandang, perumahan, kesehatan.

Kedua, kemiskinan itu berdimensi sosial dan budaya, maka ukuran kuantitatif tidak dapat digunakan, dan untuk dapat memahami dimensi ini ukurannya sangat bersifat kualitatif. Lapisan yang secara ekonomis miskin akan membentuk kantong-kantong kebudayaan yang disebut budaya kemiskinan demi kelangsungan hidup. Budaya kemiskinan ini dapat ditunjukkan dengan terlembaganya nilai-nilai seperti apatis, apoliyis, fatalistik, dan ketidakberdayaan. Karenanya, serangan terhadap kemiskinan sama artinya dengan mengikis budaya ini. Apabila budaya ini tidak dihilangkan, maka kemiskinan ekonomi juga akan sulit ditanggulangi.

Ketiga, kemiskinan berdimensi struktural atau politik, artinya, orang yang mengalami kemiskinan ekonomi pada hakekatnya karena mengalami kemiskinan struktural atau politis. Kemiskinan ini terjadi karena orang miskin tersebut tidak memiliki sarana untuk terlibat dalam proses politik dan tidak memiliki kekuatan politik, sehingga menduduki struktur sosial yang paling bawah. Ada asumsi yang menegaskan bahwa orang yang miskin secara struktural atau politis, akan berakibat pula miskin alam material (ekonomi). Untuk itu, langkah pengentasan kemiskinan, apabila ingin efektif, juga harus mengatasi hambatan-hambatan yang sifatnya stuktural dan politis.

Hampir semua pendekatan dalam mengkaji kemiskinan masih berporos pada paradigma modernisasi (*the modernisation paradigm*) yang kajiannya didasari oleh teori-teori pertumbuhan ekonomi, human capital, dan *the production-centred model* yang

berporos pada pendekatan ekonomi neo-klasik ortodox (*orthodox neoclassical economics*) (Elson, 1997; Suharto, 2001; 2002a;2002b). Kemudian muncul indikator GNP dan pendapatan sebagai faktor yang dapat menentukan performa pembangunan suatu negara. Tetapi, karena indikator GNP dan pendapatan juga memiliki kelemahan dalam melihat kondisi kemajuan dan kemiskinan suatu entitas sosial, maka sejak tahun 1970-an dikembangkan berbagai pendekatan alternatif. Pendekatan alternatif tersebut dintaranya adalah kombinasi garis kemiskinan dan distribusi pendapatan yang dikembangkan Sen (1973); Social Accounting Matrix (SAM) oleh Pyatt dan Round (1977); *Physical Quality of Life Index (PQLI)* yang dikembangkan Morris (1977).

Pengalaman Indonesia dalam menyusun konsep penghitungan kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan penghitungan kemiskinan absolut saja, melainkan juga memperhitungkan kemiskinan relatif. Indeks kemiskinan yang dikembangkan, merupakan indeks gabungan yang memperhatikan komponen-komponen sebagai berikut: (1) proporsi penduduk miskin, (2) kesenjangan pendapatan dalam populasi, dan (3) indeks ketidakmerataan distribusi pendapatan.

Upaya mendeteksi jumlah penduduk miskin dapat dilakukan dengan beberapa metode. Dalam “Metode Identifikasi Golongan dan Daerah Miskin” disebutkan, bahwa dalam menelaah metode-metode “pendekatan kemiskinan,” yang dapat diinventarisir sejauh ini adalah memperlihatkan adanya keragaman cara dan sisi pandang sesuai dengan kepentingan yang merumuskannya. Secara teoritis terdapat beberapa konsep untuk mengukur kemiskinan, yaitu (1) ukuran absolut yang digunakan oleh Sayogyo, BPS, dan Bangdes, yaitu pengeluaran setara beras per kapita; dan (2) ukuran relatif yang digunakan oleh IPB dan BPS. Berikut ini adalah tabel ringkasan metode identifikasi kemiskinan yang pernah digunakan.

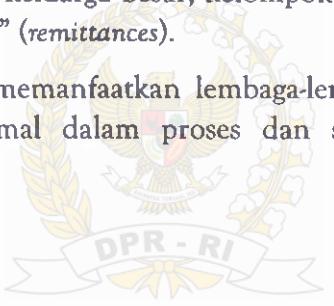
Pendekatan-pendekatan yang dikembangkan tersebut, tetap saja belum memenuhi harapan dalam mengkaji dan menangani kemiskinan. Perspektif kemiskinan yang bersifat multidimensional dan dinamis muncul sebagai satu isu sentral dalam prioritas pembangunan. Hal ini telah melahirkan perubahan pada fokus pengkajian kemiskinan, terutama yang menyangkut kerangka konseptual dan metodologi pengukuran kemiskinan. Pentingnya penanganan kemiskinan lokal yang berkelanjutan yang menekankan pada penguatan solusi-solusi semakin mengemuka. Pendekatan ini lebih memfokuskan pada pengidentifikasian “apa yang dimiliki oleh orang miskin” ketimbang “apa yang tidak dimiliki orang miskin” yang menjadi sasaran pengkajian.

Pendekatan tersebut tidak lagi melihat orang miskin sebagai orang yang serba tidak memiliki, tetapi sebagai orang yang memiliki potensi yang dapat digunakan

dalam mengatasi kemiskinannya. Potensi tersebut dapat berbentuk aset personal dan sosial, serta berbagai strategi penanganan masalah (*coping strategies*) yang telah dijalankannya secara lokal. Pendekatan ini menurut Suharto (2001; 2002a;2002b) sedikitnya mempunyai empat hal, yaitu *pertama*, kemiskinan tidak dilihat hanya dari karakteristik si miskin secara statis, tetapi dilihat secara dinamis yang menyangkut usaha dan kemampuan si miskin dalam merespon kemiskinannya. *Kedua*, indikator untuk mengukur kemiskinan tidak tunggal, melainkan indikator komposit dengan unit analisis keluarga atau rumah tangga. *Ketiga*, konsep kemampuan sosial (*social capabilities*) dipandang lebih lengkap daripada konsep pendapatan (*income*) dalam menentukan kondisi sekaligus dinamika kemiskinan; dan *keempat*, pengukuran kemampuan sosial keluarga miskin difokuskan pada beberapa indikator kunci yang mencakup kemampuan keluarga miskin dalam memperoleh mata pencaharian (*livelihood capabilities*), memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs fulfillment*), mengelola aset (*asset management*), menjangkau sumber-sumber (*access to resources*), berpartisipasi dalam kegiatan kemasyarakatan (*access to social capital*), serta kemampuan dalam menghadapi goncangan dan tekanan (*cope with shocks and stresses*).

Strategi penanganan masalah (*coping strategies*) dapat didefinisikan sebagai kemampuan seseorang dalam menerapkan seperangkat cara untuk mengatasi berbagai permasalahan yang melingkupi kehidupannya. Dalam konteks keluarga miskin, menurut Moser (1998), strategi penanganan masalah ini pada dasarnya merupakan kemampuan segenap anggota keluarga dalam mengelola atau memelihara berbagai aset yang dimilikinya. Moser mengistilahkannya dengan nama “*asset portfolio management*”. Berdasarkan konsepsi ini, Moser (1998:4-16), seperti dikutip Suharto, membuat kerangka analisis yang disebut “*The Asset Vulnerability Framework*”. Kerangka ini meliputi berbagai pengelolaan aset seperti:

1. Aset tenaga kerja (*labour assets*), misalnya meningkatkan keterlibatan wanita dan anak-anak dalam keluarga untuk bekerja membantu ekonomi rumah tangga.
2. Aset modal manusia (*human capital assets*), misalnya memanfaatkan status kesehatan yang dapat menentukan kapasitas orang untuk bekerja atau keterampilan dan pendidikan yang menentukan kembalian atau hasil kerja (*return*) terhadap tenaga yang dikeluarkannya.
3. Aset produktif (*productive assets*), misalnya menggunakan rumah, sawah, ternak, tanaman untuk keperluan hidupnya.

- 
4. Aset relasi rumah tangga atau keluarga (*household relation assets*), misalnya memanfaatkan jaringan dan dukungan dari sistem keluarga besar, kelompok etnis, migrasi tenaga kerja dan mekanisme “uang kiriman” (*remittances*).
 5. Aset modal sosial (*social capital assets*), misalnya memanfaatkan lembaga-lembaga sosial lokal, arisan, dan pemberi kredit informal dalam proses dan sistem perekonomian keluarga.

C. Penyebab Kemiskinan

Kemiskinan adalah masalah yang kronis, kompleks dan multidimensional. Dalam menanggulangi kemiskinan permasalahan yang dihadapi bukan hanya terbatas pada hal-hal yang menyangkut pemahaman sebab akibat timbulnya kemiskinan, melainkan juga melibatkan preferensi nilai, dan politik. Mengingat kemiskinan selalu berada dalam konteks sosial maka interdependensi antar individu atau antar golongan masyarakat merupakan karakteristik inheren. Oleh karena itu, untuk menanggulangi kemiskinan bukan hanya akan menyangkut masalah peningkatan produktivitas, tetapi lebih penting lagi menyangkut permasalahan perubahan dalam *entitlement*, baik terhadap sumber daya dalam arti fisik ataupun dalam arti kesempatan memperoleh bagian dari aliran manfaat.

Kemiskinan dapat dinyatakan dengan besarnya pengeluaran rupiah yang mampu memenuhi kecukupan konsumsi sebanyak 2.100 kalori per kapita per hari, ditambah dengan pemenuhan kebutuhan pokok minimum lainnya seperti kebutuhan untuk perumahan, bahan bakar, sandang, pendidikan, kesehatan dan transpor. Sedangkan kesenjangan merupakan ketidakmerataan akses terhadap sumber daya ekonomis. Masalah kesenjangan adalah masalah keadilan, yang berkaitan dengan masalah sosial, yang mempunyai kaitan erat dengan masalah kemiskinan.

Penyebab kemiskinan dan kesenjangan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu pertama, berkaitan dengan kesenjangan fungsi produksi (Bambang Sudibyo, 1995: 11-16). Dalam teori ekonomi, produktivitas adalah fungsi dari faktor-faktor produksi, sehingga produktivitas ditentukan oleh faktor-faktor produksi. Pada masyarakat yang struktur pasarnya mendekati struktur pasar persaingan sempurna, produktivitas sangat ditentukan oleh faktor produksi tenaga kerja. Oleh karena itu, perbedaan fungsi produksi mengakibatkan perbedaan produktivitas, dan perbedaan produktivitas mengakibatkan perbedaan perolehan (hasil yang dapat dinikmati).

Kedua, berkaitan dengan keadilan distribusi nilai tambah, yaitu jika kegiatan produktif telah menghasilkan, maka masalah yang muncul adalah keadilan dalam pembagian hasil atau nilai tambah. Nilai tambah tidak dapat dilakukan melalui mekanisme pasar secara sempurna, namun terdapat mekanisme politis yang dominan yang bekerja di dalam mekanisme pembagian hasil produksi, karena pembagian itu dilakukan oleh pola manajemen dengan menggunakan *power of management*. Oleh karena itu, masyarakat miskin adalah masyarakat yang paling lemah manajemen *power*-nya dan tidak memiliki kekuatan tawar-menawar.

Ketiga adalah ketidakmerataan tingkat monetisasi. Sektor-sektor yang memiliki tingkat monetisasi yang lebih tinggi akan memiliki kemudahan melakukan investasi dan meningkatkan kapasitas produksi. Sebaliknya, segmen masyarakat yang memiliki tingkat monetisasi yang rendah akan mengalami kesulitan dalam meningkatkan formasi kapital, sedangkan formasi *human capital* kurang dipengaruhi oleh tingkat monetisasi. Selain itu juga, penyebab lain kemiskinan adalah adanya *mismanagement* sumberdaya, sehingga sistem perekonomian tidak berhasil mengalokasikan manfaat sumber-daya tersebut secara efisien di antara pelaku ekonomi pedesaan kemiskinan berkorelasi tinggi dengan penguasaan lahan pertanian.

Dalam melihat substansi kemiskinan, Loekman Soetrisno menyebutkan, bahwa terdapat dua aliran pemikiran di kalangan pemikir ekonomi dalam melihat substansi kemiskinan di Indonesia (Loekman Soetrisno, 1995: 17-23). Aliran pertama adalah *agrarian populism*, yang banyak diikuti oleh LSM dan para pakar, yaitu bahwa kemiskinan itu pada hakekatnya adalah masalah campur tangan yang terlalu luas dari negara dalam kehidupan masyarakat pada umumnya, khususnya masyarakat pedesaan. *Agrarian populism* juga melihat, bahwa orang miskin itu mampu membangun diri sendiri, apabila pemerintah mau memberi kebebasan bagi kelompok itu untuk mengatur diri sendiri. Karenanya, penekanan diletakkan pada upaya *empowerment* dari kelompok itu. Aliran kedua adalah aliran budaya yang banyak dianut oleh para pejabat, yaitu anggapan bahwa orang menjadi miskin karena tidak memiliki ethos kerja yang tinggi, tidak memiliki jiwa wiraswasta dan tingkat pendidikannya rendah.

Dipandang dari perspektif lain, terdapat dua teori dan pendekatan dalam memahami kemiskinan, yaitu paradigma neo-liberal dan sosial demokrat yang memandang kemiskinan dari kacamata struktural dan individual. Teori neo-liberal pada intinya menyerukan bahwa komponen penting dari sebuah masyarakat adalah

kebebasan individu.⁵ Secara garis besar, para pendukung neo-liberal berargumen bahwa kemiskinan merupakan masalah individu yang disebabkan oleh kelemahan dan pilihan individu sendiri.⁶ Kemiskinan akan hilang dengan sendirinya, jika kekuatan-kekuatan pasar diperluas sebesar-besarnya dan pertumbuhan ekonomi dipacu setinggi-tingginya. Secara langsung, strategi penanggulangan kemiskinan harus bersifat “residual”, sementara, dan hanya melibatkan keluarga, kelompok-kelompok swadaya atau lembaga-lembaga keagamaan.

Sebaliknya, teori sosial demokrat⁷ memandang bahwa kemiskinan bukanlah persoalan individual, melainkan persoalan struktural. Kemiskinan disebabkan oleh adanya ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat akibat tersumbatnya akses-akses kelompok tertentu terhadap berbagai sumber-sumber kemasyarakatan. Pendukung sosial demokrat berpendapat bahwa kesetaraan merupakan prasyarat penting dalam memperoleh kemandirian dan kebebasan. Pencapaian kebebasan hanya dimungkinkan jika setiap orang memiliki atau mampu menjangkau sumber-sumber, seperti pendidikan, kesehatan yang baik dan pendapatan yang cukup. Kebebasan lebih dari sekadar bebas dari pengaruh luar; melainkan bebas dalam menentukan pilihan-pilihan (*choices*).⁸

⁵ Rujukan utama teori ini adalah ekonomi, yaitu karya monumental Adam Smith, *The Wealth of Nation* (1776), dan Frederick Hayek, *The Road to Serfdom* (1944). Rujukan ini mengedepankan azas *laissez faire*, yang oleh Cheyne, O'Brien dan Belgrave (1998:72) disebut sebagai ide yang mengunggulkan “mekanisme pasar bebas” dan mengusulkan “the almost complete absence of state's intervention in the economy.”

⁶ Peran negara mendapatkan peran terbatas, tetapi sangat menentukan jika dinilai lembaga-lembaga yang ada dinilai tidak mampu menjalankan tugasnya (Shannon, 1991; Spicker, 1995; Cheyne, O'Brien dan Belgrave, 1998). Penerapan program-program structural adjustment, seperti Program Jaringan Pengaman Sosial atau JPS, Program Kompensasi BBM, baik subsidi terhadap kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan, maupun subsidi langsung yang diberikan kepada keluarga miskin berupa uang tunai, merupakan program yang dipengaruhi oleh aliran ini.

⁷ Teori ini dibangun dari prinsip-prinsip ekonomi campuran (*mixed economy*) dan majemen ekonomi Keynesian yang muncul sebagai jawaban terhadap depresi ekonomi yang terjadi pada tahun 1920-an dan awal 1930-an. Sistem negara kesejahteraan yang menekankan pentingnya manajemen dan pendanaan negara dalam pemberian pelayanan sosial dasar, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan dan jaminan sosial, sangat dipengaruhi oleh pendekatan “ekonomi manajemen-permintaan” (*demand-management economics*) gaya Keynesian ini.

⁸ Peran negara pada aliran ini cukup besar dalam menjamin bahwa setiap orang dapat berpartisipasi dalam transaksi-transaksi kemasyarakatan yang memungkinkan mereka menentukan pilihan-pilihannya dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Menurut pandangan sosial demokrat, strategi kemiskinan haruslah bersifat institusional (melembaga). Program-program jaminan sosial dan bantuan sosial yang

Di pihak lain, Robert Chambers, seperti dikutip Loekman Soetrisno (*Loekman Soetrisno*, 1995: 17-23) menyebutkan, inti dari masalah kemiskinan terletak pada apa yang disebut dengan *deprivation trap* atau jebakan kekurangan. *Deprivation trap* itu terdiri dari lima ketidakberuntungan yang melilit kehidupan keluarga miskin, yaitu (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) keterasingan, (4) kerentanan, dan (5) ketidakberdayaan. Kelima ketidakberuntungan itu saling terkait satu sama lain, sehingga merupakan *deprivation trap*. Dari kelima jenis ketidakberuntungan ini, Chambers menganjurkan agar dua jenis ketidakberuntungan yang dihadapi keluarga miskin patut diperhatikan, yaitu (1) kerentanan, dan (2) ketidakberdayaan, karena kedua jenis ketidakberuntungan ini sering menjadi sebab keluarga miskin menjadi lebih miskin.

Kerentanan menurut Chambers dapat dilihat dari ketidakmampuan dari keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu untuk menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga itu. Kerentanan ini sering menimbulkan *poverty rackets* atau “roda penggerak kemiskinan” yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda yang berharga, sehingga keluarga itu menjadi semakin menderita menuju lembah kemiskinan. Sedangkan ketidakberdayaan keluarga miskin tercermin dalam kasus di mana elite desa, dengan seenaknya memfungsikan diri sebagai jaring, yang menjaring bantuan yang sebenarnya diperuntukkan bagi mereka. Ketidakberdayaan itu juga dimanifestasikan dalam hal, seringnya keluarga miskin ditipu oleh orang yang mempunyai kekuasaan, baik dalam bidang politik maupun ekonomi. Ketidakberdayaan keluarga miskin inipun dapat menjadikan keluarga miskin, menjadi lebih miskin lagi.

Pada akhirnya, ternyata kemiskinan memiliki dimensi yang luas, dengan beragam arti, tergantung dari perspektif yang digunakan. Kemiskinan merupakan persoalan multidimensional yang tidak saja melibatkan faktor ekonomi, tetapi juga sosial, budaya, dan politik, sehingga kemiskinan tidak semata berurusan dengan kesejahteraan sosial (*social well-being*). Untuk mengejar seberapa jauh seseorang memerlukan kesejahteraan materi, dapat diukur secara kuantitatif dan objektif, seperti dalam mengukur kemiskinan absolut. Persoalan akan selalu timbul, apabila fenomena kemiskinan diobyektifkan dalam bentuk angka-angka. Tidaklah mudah, untuk menentukan berapa rupiah pendapatan yang harus dimiliki oleh setiap orang, agar ia

dianut di AS, Eropa Barat, dan Jepang, merupakan contoh strategi anti kemiskinan yang diwarnai oleh teori sosial demokrat.

terhindar dari garis batas kemiskinan, sehingga dalam hal ini kemiskinan tidak saja menyangkut persoalan-persoalan kuantitatif, tetapi juga kualitatif.

Pandangan tentang kemiskinan sebagai suatu fenomenon atau gejala dari suatu masyarakat, melahirkan konsep kemiskinan absolut. Sejalan dengan konsep absolut ini, maka Bank Dunia mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan suatu individu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Walaupun secara sepintas ada perbedaan paham tentang definisi kemiskinan, tetapi jika dilihat dari hubungan sebab akibat dari kemiskinan itu, maka kesimpulannya, kedua konsep kemiskinan itu tidak dapat dipisahkan. Jika dalam suatu masyarakat terjadi ketidakadilan dalam pembagian kekayaan, maka sebagian anggota masyarakat yang posisinya lemah, akan menerima bagian kekayaan terkecil. Karena itu, golongan yang lemah ini akan menjadi miskin. Sebaliknya, jika sebagian masyarakat itu miskin, maka golongan ini akan mempunyai posisi yang lemah dalam penentuan pembagian kekayaan di dalam masyarakat tersebut.

D. Strategi Penganggulangan Kemiskinan

Pembangunan pada hakekatnya adalah untuk menciptakan suatu tatanan kehidupan masyarakat yang lebih baik menuju terciptanya kesejahteraan rakyat dan kemakmuran. Untuk mewujudkan hal itu, diperlukan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabil. Namun hal ini tidaklah cukup, karena pertumbuhan ekonomi tanpa diimbangi dengan pembangunan kehidupan sosial, politik dan ekonomi masyarakat hanya akan menimbulkan kesenjangan.

Setelah reformasi ini, pendekatan pembangunan diharapkan tidak lagi berorientasi pertumbuhan ekonomi semata, tetapi berorientasi kepada kepentingan rakyat. Pembangunan sosial seperti yang diterapkan di negara-negara maju merupakan hal yang perlu diambil manfaatnya. Karena bagaimanapun, pembangunan di era globalisasi ini tidak terlepas dari pengaruh dunia terutama dalam hal demokrasi dan hak asasi manusia.

Salah satu komponen penting dalam pembangunan sosial adalah menyelenggarakan sistem jaminan sosial. Jaminan sosial tersebut merupakan suatu bentuk kewajiban pemerintah untuk melindungi warga negaranya daripada efek-efek yang timbul dari pembangunan tersebut. Bentuk-bentuk perlindungan tersebut perlu diatur dalam serangkaian kebijakan pemerintah, sehingga seluruh rakyat Indonesia dapat ikut menikmati hasil pembangunan bukan hanya untuk segelintir orang saja.

Dalam era-reformasi ini, pembangunan yang demokratis mulai diperdebatkan lagi. Persamaan hak dan keadilan harus merupakan isu-isu yang mendominasi dalam menentukan kebijakan ekonomi, jika kita ingin menciptakan suatu pembangunan yang demokratis. Pembangunan sosial pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dengan pembangunan ekonomi. Pembangunan sosial harus ditujukan untuk mensukseskan pembangunan ekonomi, dan sebaliknya pembangunan ekonomi harus diarahkan untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan sosial. Pembangunan sosial juga tidak menolak pertumbuhan, karena pembangunan tanpa pertumbuhan bukan pembangunan, akan tetapi pertumbuhan tidak boleh mengorbankan manusia dan kelestarian lingkungan, bahkan sebaliknya harus meningkatkannya.

Upaya-upaya yang dapat dilakukan melalui jaminan sosial, diantaranya: 1) pemberdayaan masyarakat; 2) bantuan sosial; 3) pembangunan sarana dan prasarana sosial; 4) menyelenggarakan asuransi sosial di bidang kesehatan; 5) menyelenggarakan asuransi sosial di bidang pendidikan; 6) menyelenggarakan asuransi kecelakaan; dan 7) tunjangan pensiun.

Pembangunan sistem jaminan sosial harus merupakan komitmen pemerintah dalam melakukan pembangunan yang berpihak kepada rakyat. Keadilan masyarakat harus selalu dipertimbangkan dalam melakukan suatu pembangunan. Pembangunan itu harus dirasakan oleh seluruh bangsa Indonesia, tanpa ada keberpihakan kepada kelompok-kelompok tertentu. Memang hal ini tidaklah mudah, karena menyangkut berbagai kebijakan dari berbagai sektor. Namun yang terpenting, jika *political will* pembangunan adalah kesejahteraan hal ini bukanlah suatu permasalahan karena dengan sendirinya apapun kebijakan yang diambil akan menggunakan pendekatan kesejahteraan. *There's no social justice without social welfare, there's no social welfare without social security...!*

Orientasi pembangunan Indonesia selama pemerintahan Orde Baru adalah pertumbuhan ekonomi. Pemerintah pada waktu itu cukup berhasil dalam mencapai suatu pertumbuhan yang tinggi. Namun, dalam mengejar pertumbuhan itu banyak permasalahan yang timbul sebagai efek dari pertumbuhan tersebut. Hal inilah yang sering dikesampingkan dan dilupakan, akibatnya pembangunan yang dilakukan pemerintah justru menyengsarakan rakyat.

Kebijakan pembangunan cenderung hanya mendatangkan keuntungan kepada pihak-pihak tertentu dan tidak membawa kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Misalnya saja penggusuran rumah-rumah penduduk yang tidak manusiawi demi pembangunan perumahan mewah, perkantoran dan jalan tol; pembangunan industri-industri tanpa melihat dampak sosial masyarakat di sekitarnya dan lingkungan hidup; dan sebagainya.

Dan kalaupun infrastruktur sosial dibangun, itu pun hanya untuk konsumsi orang-orang kelas menengah ke atas, bukan untuk masyarakat kecil yang mayoritas. Hal ini menyebabkan pembangunan yang dilakukan bukannya mendatangkan kesejahteraan bagi rakyat tetapi justru menyengsarakan rakyat, terutama rakyat kecil.

Bila disimak pendapat rakyat kecil yang merupakan bagian dari masyarakat yang senantiasa menjadi korban pembangunan, mereka mempunyai pengertian tersendiri akan pembangunan tersebut. Dan tidak jarang pembangunan mempunyai arti yang negatif bagi kehidupan mereka. *Social cost* yang harus dikeluarkan masyarakat sangat besar, hal ini kurang disadari pemerintah. Betapa pembangunan industri ternyata menyebabkan masyarakat di sekitarnya rentan penyakit akibat polusi yang ditimbulkannya. Dalam penggunaan air masyarakat mulai menggunakan air ledeng karena sungai dan sumur mulai tercemar atau mulai kering. Belum lagi dampak sosial budaya sebagai akibat kesenjangan yang menimbulkan kecemburuhan sosial sehingga terjadilah benturan budaya yang menimbulkan konflik antar suku, atau budaya kekerasan sebagai dampak langsung dari modernisasi yang tidak terkendali. Dan banyak lagi *social cost* yang harus dikeluarkan oleh masyarakat termasuk biaya pendidikan yang kalau dihitung-hitung lebih besar daripada penghasilan masyarakat.

Proses pembangunan yang dilaksanakan setiap negara ini sesungguhnya adalah merupakan suatu bentuk perubahan sosial,⁹ yang terjadi baik di dalam segi struktur sosial ataupun hubungan sosial, yang antara lain meliputi perubahan dalam segi distribusi kelompok usia, tingkat pendidikan rata-rata, tingkat kelahiran penduduk, penurunan kadar rasa kekeluargaan dan informalitas antar tetangga (Paul B. Horton, Chester L. Hunt, 1984: 208).

Perubahan sosial merupakan proses yang berlangsung dalam struktur, fungsi suatu sistem sosial, dan peranan institusi yang berlaku dalam suatu jangka waktu tertentu. Perubahan sosial yang berlangsung mengacu pada kemajuan masyarakat, dengan suatu pola tertentu. Atau dengan perkataan lain perubahan itu merupakan

⁹Teori-teori perubahan sosial sering dikelompokkan dalam tiga kelompok, yaitu teori evolusioner, teori siklus, dan teori fungsional dan konflik. Pandangan semacam ini dikemukakan oleh: Paul B. Horton dan Chester L. Hunt, Sosiologi, Erlangga, Jakarta, 1990 halaman 208-211; Richard T. La Piere, Social Change, Mc Graw Hill Book, New York, 1965, halaman 1-39; Robert A. Nisbet, Social Change and History, Oxford University Press, Oxford, 1968, halaman 3-11; dan Soerjono Soekanto, Perubahan Sosial, Ghalia, Jakarta, 1983, halaman 9-22; Khusus untuk arti perkembangan positivisme Auguste Comte lihat Dr. Kuntowibisono, Arti Perkembangan: Menurut Filsafat Positivisme Auguste Comte, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, halaman 10-21.

keadaan yang diinginkan, bersifat positif dan bermanfaat, ditimbulkan dan direncanakan.

Proses perubahan ini harus dimulai dengan motivasi yang kuat untuk menerima dan bersedia melakukan perubahan-perubahan, serta tujuan perubahan itu harus ditetapkan terlebih dahulu sebelumnya. Perubahan berencana harus merupakan proses rasional yang mempunyai dasar ilmiah dan berlangsung dalam suasana yang demokratis. Oleh karena itu perubahan berencana itu harus didasarkan atas keputusan dan tindakan yang tepat serta menelaah secara seksama berbagai konsekuensinya.

Pembicaraan mengenai model-model pembangunan tidak dapat dilepaskan dari sistem ekonomi. Pilihan terhadap model pembangunan berkaitan erat dengan sistem ekonomi yang dipilih. Pembagian sistem ekonomi yang dilakukan oleh David C. Korten dengan mengutip Kenneth Boulding,¹⁰ yang membedakan dua sistem ekonomi, yaitu: *Cowboy Economic System* dan *Space-Ship Economic System* (David C. Korten, 1990). Orientasi pembangunan ekonomi perlu diikuti oleh pembangunan sosial, yang diartikan sebagai suatu usaha untuk meningkatkan kesejahteraan secara menyeluruh. Paling tidak hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan sosial tersebut adalah (a) *social services*, (b) *social welfare services*, dan (c) *community development*. Paling tidak, meminjam asumsi Todaro (M. P. Todaro, 1989: 92), ada tiga sasaran yang seyogyanya dicapai dalam pembangunan sosial, yaitu *pertama*, meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang-barang kebutuhan pokok.

Kedua, meningkatkan taraf hidup, yaitu selain meningkatkan pendapatan, memperluas kesempatan kerja, pendidikan yang lebih baik, dan juga perhatian yang lebih besar terhadap nilai-nilai budaya dan kemanusiaan, yang keseluruhannya akan memperbaiki bukan hanya kesejahteraan material tetapi juga menghasilkan rasa percaya diri sebagai individu ataupun sebagai suatu bangsa. Dan ketiga, memperluas pilihan ekonomi dan sosial yang tersedia bagi setiap orang dan setiap bangsa dengan membebaskan mereka dari perbudakan dan ketergantungan bukan hanya dalam hubungan dengan orang dan negara lain tetapi juga terhadap kebodohan dan kesengsaraan manusia. Pembangunan, dengan demikian, harus dipahami sebagai suatu proses berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dan kelembagaan nasional.

¹⁰Artikelnya terdapat dalam buku yang diedit oleh David C. Korten dan Rudy Klaus, *People Centered Development: Contribution toward theory and planning frameworks*, yang gagasannya dikemukakan oleh Corten dalam bukunya yang berjudul *Getting to the Twenty First Century: Voluntary Action and The Global Agenda*.

Setiap negara menerapkan teori pembangunan yang berbeda dan dengan paradigma yang berbeda pula, baik itu didasarkan atas teori modernisasi ataupun teori dependensi. Jika ditelaah lebih lanjut terlihat bahwa selama ini Indonesia menganut strategi pembangunan yang berorientasi pada strategi tricel down effect yang pemerataan hasil pembangunan dilakukan dengan mempertinggi pertumbuhan. Fenomena yang terjadi dewasa ini memperlihatkan bahwa strategi tersebut tidak memperlihatkan hasilnya, karena pertumbuhan ekonomi yang dimotori oleh konglomerasi selalu membuat wadah baru bagi setiap tetesan yang diharapkan mengucur.

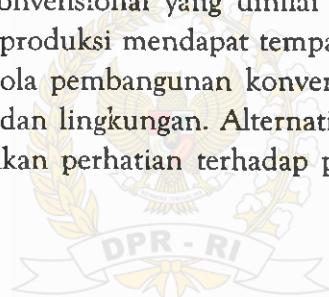
Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat beberapa strategi pembangunan yang perlu dipertimbangkan untuk dapat diimplementasikan, yaitu *pertama* strategi *growth with equity* merupakan strategi pembangunan lain yang perlu dipertimbangkan. Strategi ini merupakan hasil perdebatan sengit antara kelompok *growth* dan kelompok *equity* yang memperlihatkan kekecewaan akibat pembangunan yang terlalu *GNP-oriented*. Pertumbuhan ekonomi tidak memberi pemecahan mengenai masalah kemiskinan di negara-negara sedang berkembang, justru memperlebar jurang perbedaan antara kaya dan miskin.

Kedua, strategi pembangunan, yang diarahkan pada perbaikan *human factor*, yaitu peningkatan mutu sumber daya manusia dipandang sebagai kunci bagi pembangunan yang dapat menjamin kemajuan ekonomi dan kestabilan sosial. Investasi harus diarahkan bukan saja untuk meningkatkan *physical capital stock* tetapi juga *human capital stock* dengan mengambil prioritas kepada usaha peningkatan mutu pendidikan, kesehatan dan gizi. Melalui perbaikan mutu sumber daya manusia dapat ditumbuhkan inisiatif-inisiatif dan sikap kewiraswastaan, dan lapangan-lapangan kerja baru, dengan demikian produktivitas nasional akan meningkat.

Dan *ketiga* adalah strategi pembangunan yang berpusat pada rakyat. Strategi pembangunan ini merupakan strategi yang berorientasi pada manusinya (*people centered development*), yaitu suatu proses yang memberikan atau memperluas pilihan bagi setiap orang. Sejalan dengan perkembangan pemikiran yang berorientasi memperbaiki kelemahan-kelemahan COR model atau *production function approach* tersebut, tetapi berlainan dengan titik tolak teori pengembangan sumberdaya manusia yang sasarannya diarahkan pada perbaikan mutu sumberdaya manusia.

Konsep utama dari pembangunan berpusat rakyat adalah suatu pendekatan pembangunan yang memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumberdaya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan, sehingga terkesan

pembangunan berdimensi rakyat ini bersifat sangat normatif.¹¹ Kemunculan strategi ini adalah merupakan reaksi dari pola pembangunan konvensional yang dinilai terlalu berpusat pada produksi,¹² sehingga kebutuhan sistem produksi mendapat tempat yang lebih utama daripada kebutuhan rakyat. Selain itu pola pembangunan konvensional dinilai banyak berakibat terhadap martabat manusia, dan lingkungan. Alternatif teori pembangunan yang diperlukan adalah yang memberikan perhatian terhadap potensi manusia dan prinsip pembangunan swadaya.



1. Tujuan Pembangunan Milenium

Pada dekade 1980-an banyak kelompok studi yang mendiskusikan orientasi pembangunan “Growth” versus “Development” tersebut. Salah satu yang dapat disebutkan di sini adalah “Club of Rome”, kelompok yang kemudian mengemukakan argumen tentang “Limit to Growth”. Selanjutnya pada dekade 1990-an, PBB membawa isu orientasi pembangunan (*development*) yang mengarah pada kesejahteraan umat manusia tersebut ke dalam pembahasan, diskusi, serta kesepakatan antarnegara. Tahun 1992, misalnya, diselenggarakan KTT Bumi di Rio de Janeiro. Tahun 1994 digelar pula Konferensi Kependudukan dan Pembangunan di Cairo. Tahun 1995, Konferensi Gender dan Pemberdayaan Perempuan dilaksanakan, selanjutnya beberapa konferensi lainnya yang sejalan.

Millenium Development Goals merupakan paradigma pembangunan global yang disepakati secara internasional oleh 189 negara Anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium PBB bulan September 2000. Majelis Umum PBB kemudian melegalkannya ke dalam Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 55/2 tanggal 18 September 2000 tentang Deklarasi Milenium Perserikatan Bangsa-Bangsa (A/RES/55/2. United Nations Millennium Declaration).

Lahirnya Deklarasi Milenium merupakan buah perjuangan panjang negara. Fokus utama dalam TPM adalah pembangunan manusia, dengan meletakkan dasar

¹¹Kalau dalam bahasa GBHN dalam pembangunan Indonesia dapat dirumuskan, pencapaian masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

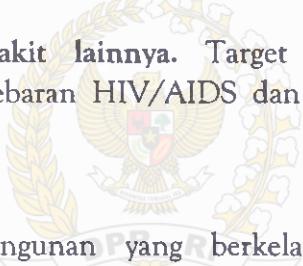
¹²Teknik-teknik sosial dari pembangunan yang bersifat pada produksi mencakup bentuk-bentuk organisasi yang menggunakan sistem komando, banyak di antara metode analisis keputusannya dianggap “bebas nilai”, metodologi riset sosialnya didasarkan pada asas-asas ilmu- klasik, sistem produksi yang didefinisikan secara fungsional, dan perangkat analisis yang tidak mempertimbangkan manusia dan lingkungan.

pada konsensus dan kemitraan global untuk pembangunan. Diharapkan, negara-negara yang lebih kaya dapat mendukung negara-negara miskin dan berkembang dalam melaksanakan tugas pembangunan mereka. Informasi lebih lanjut mengenai TPM dapat dilihat di situs UNDP bagian TPM yaitu <http://www.undp.org/mdg/>, khusus untuk TPM dan Indonesia. Dengan menetapkan berbagai target serta indikator, diharapkan setiap negara yang berkomitmen untuk mencapai TPM dapat lebih mudah memberikan gambaran pencapaian pembangunan manusia di negaranya. Meskipun merupakan kesepakatan global, TPM tetap diarahkan untuk mengakomodasi nilai-nilai lokal sesuai dengan karakteristik masing-masing negara, agar setiap negara lebih mudah melaksanakan usaha-usaha pembangunan dalam mencapai TPM.

Tujuan Pembangunan Milenium (TPM) adalah serangkaian tujuan yang telah disepakati oleh para pemimpin dunia dalam KTT (Konferensi Tingkat Tinggi) Milenium pada September 2000. Tujuan Pembangunan Milenium adalah komitmen dari komunitas internasional terhadap pengembangan visi mengenai pembangunan yang secara kuat mempromosikan pembangunan manusia sebagai kunci untuk mencapai pengembangan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan dengan menciptakan dan mengembangkan kerjasama dan kemitraan global.

TPM mendorong pemerintah, lembaga donor, dan organisasi masyarakat sipil di manapun untuk mengorientasikan kembali kerja-kerja mereka untuk mencapai target-target pembangunan yang spesifik, ada tenggat waktu dan terukur ke dalam 8 tujuan pembangunan milenium yaitu:

1. **Menghapuskan tingkat kemiskinan dan kelaparan.** Target untuk 2015: Mengurangi setengah dari penduduk dunia yang berpenghasilan kurang dari 1 US\$ sehari dan mengalami kelaparan.
2. **Mencapai Pendidikan Dasar secara universal.** Target 2015: Memastikan bahwa setiap anak laki dan perempuan mendapatkan dan menyelesaikan tahap pendidikan dasar.
3. **Mendorong kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan.** Target 2005 dan 2015: Mengurangi perbedaan dan diskriminasi gender dalam pendidikan dasar dan menengah terutama untuk tahun 2005 dan untuk semua tingkatan pada tahun 2015.
4. **Mengurangi tingkat kematian anak.** Target 2015: Mengurangi tingkat kematian anak-anak usia di bawah 5 tahun hingga dua-pertiga.

- 
5. **Meningkatkan Kesehatan Ibu.** Target 2015: Mengurangi rasio kematian ibu hingga 75% dalam proses melahirkan.
 6. **Memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya.** Target 2015: Menghentikan dan memulai pencegahan penyebaran HIV/AIDS dan gejala malaria dan penyakit berat lainnya.
 7. **Menjamin keberkelanjutan lingkungan.** Target:
 - Mengintegrasikan prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan dalam kebijakan setiap negara dan program serta merehabilitasi sumber daya lingkungan yang hilang.
 - Pada tahun 2015 mendatang diharapkan jumlah orang yang tidak memiliki akses air minum yang layak dikonsumsi berkurang setengahnya.
 - Pada tahun 2020 diharapkan dapat mencapai perbaikan kehidupan yang signifikan bagi sedikitnya 100 juta orang yang tinggal di daerah kumuh.
 8. **Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.** Target:
 - Mengembangkan lebih jauh lagi perdagangan terbuka dan sistem keuangan yang melibatkan komitmen terhadap pengaturan manajemen yang jujur dan bersih, pembangunan dan pengurangan tingkat kemiskinan secara nasional dan internasional.
 - Membantu kebutuhan-kebutuhan khusus negara-negara tertinggal, serta kebutuhan khusus dari negara-negara terpencil dan kepulauan-kepulauan kecil.
 - Secara komprehensif mengusahakan persetujuan mengenai masalah utang negara-negara berkembang.
 - Mengembangkan usaha produktif yang baik dijalankan untuk kaum muda.
 - Dalam kerjasama dengan pihak swasta, membangun adanya penyerapan keuntungan dari teknologi-teknologi baru, terutama teknologi informasi dan komunikasi.

UNDP, sebagai bagian dari jaringan PBB, menjadi penghubung dan mengkoordinasikan berbagai upaya di tingkat nasional dan global untuk mencapai TPM. Ada 4 strategi utama UNDP untuk mencapai TPM yaitu:

1. Mengintegrasikan TPM ke dalam berbagai aspek dari kerja-kerja badan PBB di tingkat negara, termasuk menciptakan panduan baru untuk menilai dan menyusun pembangunan satu negara.
2. Mendampingi negara-negara berkembang di dalam menyiapkan laporan TPM yang menggambarkan perkembangan dalam mencapai tujuan tersebut bekerjasama dengan badan-badan PBB, Bank Dunia, IMF, Organisasi Non-Pemerintah dan pihak-pihak yang relevan lainnya.
3. Mendukung proyek milenium (*Millennium Project*) dan kampanye milenium (*Millennium campaign*) untuk membangun dukungan publik terhadap TPM.
4. Mendukung upaya-upaya advokasi berdasarkan strategi negara dan kebutuhan setiap negara. Negara-negara maju akan difokuskan kepada perdagangan, dana, teknologi untuk mendukung TPM, sementara negara-negara berkembang membangun koalisi untuk aksi dan mendorong pemerintah untuk memprioritaskan dan menggunakan sumber daya secara efektif untuk mendukung pencapaian TPM.

Program dalam TPM merupakan konsep ideal, namun dalam implementasinya diperkirakan akan banyak menemui kendala di lapangan dan kemungkinan besar akan sulit memenuhi tenggat waktu yang telah ditetapkan. Kritik terhadap TPM terkait dengan persoalan ketergantungan negara-negara Anggota pada negara donor. Pendanaan dari negara-negara biasanya disertai berbagai persyaratan yang pada akhirnya justru memberatkan negara penerima bantuan. Negara donor sering memasukkan agenda tersembunyi terhadap negara yang dibantu dimana agenda-agenda tersebut seringkali tidak terkait dengan upaya pengentasan kemiskinan dan perbaikan kualitas kehidupan manusia, tetapi lebih mengenai faktor-faktor yang mendorong pertumbuhan ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi dalam batas tertentu kadang-kadang tidak berarti apa-apa bagi orang miskin sehingga perlu konsep pembangunan yang benar-benar berpihak kepada mereka. Disamping itu, korupsi sistemik antara staf Bank Dunia dengan para elite negara-negara miskin dan berkembang akan mengganggu pencapaian target TPM, inisiatif komunitas global untuk mengangkat harkat dan martabat empat miliar orang miskin di dunia dimaksudkan sebagai terobosan mencegah perluasan ketimpangan global.

Forum masyarakat sipil se-Asia Pasifik di Bangkok, pada 6-8 Oktober 2003 secara spesifik menghasilkan kritik terhadap TPM antara lain:

1. Tujuan pembangunan milenium merumuskan kemiskinan dalam konteks visi, ruang lingkup dan arah secara sempit, mengenyampingkan HAM.
2. TPM tidak memberikan sebuah peninjauan ulang analisa yang dalam terhadap perubahan kebijakan dan institusi. Dengan demikian, menghubungkan TPM dengan perangkat resep-resep utama seperti yang disodorkan oleh Bank Dunia dan IMF akan menjadi pendekatan yang salah.
3. Perhatian dan sumber daya keuangan dari negara-negara maju justru dialihkan jauh dari prioritas untuk kemiskinan dan malah dialokasikan untuk pelayanan hutang dan pembelanjaan kebutuhan militer.

Banyak kalangan yang meragukan proyek TPM mampu berperan sebagai jalan alternatif guna mengurangi kualitas dan kuantitas kemiskinan serta ketimpangan global. Fenomena penentangan rakyat di wilayah Amerika Latin terhadap "proyek neoliberalisme" misalnya, adalah bukti bahwa kapitalisme baru yang dikemas dalam "Konsensus Washington" tak lebih dari jalan menuju proses pemiskinan dan penghisapan Barat atas negeri-negeri miskin dan berkembang secara lebih canggih (*sophisticated*). Konsensus Washington ini berisi, antara lain, (1) pengurangan pengeluaran publik, khususnya militer dan administrasi publik; (2) liberalisasi keuangan dengan suku bunga yang ditentukan pasar; (3) liberalisasi perdagangan yang disertai dengan penghapusan izin impor dan pengurangan tarif; dan (4) mendorong investasi langsung asing.

Kritik lain terhadap "proyek TPM" adalah program besar PBB ini terlalu reduksionis dan tidak menyentuh kompleksitas masalah kemiskinan yang berlangsung di berbagai negara yang berkategori *less developed countries*. Atas dasar itu, optimisme pencapaian target-target TPM dalam wujud angka-angka statistik tidak serta-merta merefleksikan perubahan struktural atas fenomena kemiskinan dalam skala luas dan spesifik di negeri-negeri miskin dan sedang berkembang.

Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional sendiri meragukan bahwa target tersebut dapat dipenuhi pada 2015. Berdasarkan laporan Indikator Pembangunan Dunia 2004 (*World Development Indicators 2004*) dan Laporan Monitoring Global (*Global Monitoring Report*), target pertama untuk mengurangi setengah jumlah penduduk dunia yang berpenghasilan kurang dari 1US\$ sepertinya dapat terpenuhi.

Itupun lebih disebabkan karena pertumbuhan ekonomi di Asia Timur dan Selatan, terutama Cina dan India. Sementara itu ke-7 target lainnya akan sangat sulit tercapai. Negara-negara industri gagal untuk memenuhi komitmen mereka memberikan 0,7% dari GNP untuk pendampingan pembangunan (*official development assistance*). Jika hal ini terus berlanjut maka tujuan tersebut akan sulit dipenuhi di hampir 60 negara terutama negara-negara miskin di Afrika, Asia dan Amerika Latin. Sekitar US\$ 87 miliar sendiri dialokasikan untuk pengeluaran militer di Irak dan Afghanistan.

Di Indonesia, Laporan Pembangunan Manusia 2003 yang berjudul Tujuan Pembangunan Milenium: Perjanjian Antar Negara Untuk Mengakhiri Kemiskinan Manusia (*Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty*), melaporkan status negara-negara dalam upaya mencapai TPM dan membahas pembaruan-pembaruan nyata dalam kebijakan dan komitmen anggaran serta sumber daya yang diperlukan untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut. Lebih lanjut, diajukan suatu rencana aksi baru – yakni "Perjanjian Pembangunan Milenium" – guna mencapai TPM. Laporan ini terutama mengimbau agar dibentuk kemitraan antara negara-negara kaya dan negara miskin, di mana negara-negara yang miskin akan mengerahkan sumber-sumber daya dalam negeri mereka serta menjalankan tata pemerintahan yang baik demi pencapaian TPM, sementara negara-negara yang kaya akan meningkatkan bantuan mereka dan meringankan tekanan beban hutang.

Menghadapi berbagai tantangan dan hambatan serta masih banyaknya pekerjaan yang belum diselesaikan dalam melaksanakan pembangunan, di antaranya masih tingginya jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, terutama perempuan, masih belum terpenuhinya akses pendidikan dasar yang merata bagi semua orang, masih tingginya angka kematian ibu dan bayi, serta masih tingginya angka pengangguran terutama pengangguran terbuka dan kurangnya kesempatan kerja di sektor formal, pemerintah Indonesia bertekad untuk dapat mencapai TPM.

Dengan menandatangi Deklarasi Milenium, Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk menempatkan MDGs menjadi referensi penting dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Hal ini ditunjukkan dengan menggunakan MDGs sebagai bahan acuan dalam pembangunan, mulai dari tahap perencanaan seperti yang dinyatakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sampai tahap implementasi. MDGs bahkan telah menjadi dasar perumusan Strategi Penanggulangan Kemiskinan di tingkat nasional dan daerah.

Menyadari bahwa sumber pendanaan dalam negeri yang ada masih belum mencukupi untuk membiayai program-program pembangunan, pemerintah memandang penting dukungan dunia internasional bagi pelaksanaan pembangunan di

Indonesia. Hal ini dipertegas dengan adanya pernyataan dalam laporan MDG Indonesia tahun 2005, bahwa bagi Indonesia, pelaksanaan tujuan ke-8 yaitu “membangun kemitraan global untuk pembangunan” merupakan salah satu prasyarat dalam mencapai tujuan ke-1 hingga ke-7. Kerjasama dan kerja keras berbagai pelaku pembangunan, termasuk lembaga swadaya masyarakat, sektor swasta serta komunitas donor/lembaga internasional memegang peranan penting dalam mencapai MDGs.

2. Jaminan Sosial

Jaminan sosial merupakan suatu “kata kunci” yang muncul dalam reformasi pembangunan nasional di masa depan yang lebih mengedepankan demokrasi dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Di dalam UUD 1945 yang telah di amandemen, jaminan sosial merupakan bagian dari hak asasi manusia yang pemenuhannya wajib dilakukan oleh negara. Semangat yang melandasi dimasukkannya kata jaminan sosial adalah terciptanya keadilan dan pemerataan bagi seluruh warga negara terutama dalam hal ikut menikmati dan merasakan hasil-hasil pembangunan atau sebagai kompensasi dari pembangunan itu sendiri.

Jaminan sosial selama ini identik dengan asuransi, seperti halnya jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek) atau asuransi tenaga kerja (Astek). Asuransi juga dikenal untuk kalangan pegawai negeri sipil dan Abri, seperti Askes. Ada juga asuransi jiwa, asuransi kecelakaan, asuransi pendidikan, ataupun asuransi kebakaran, mobil, alat elektronik dan sebagainya yang kini mulai berkembang di kota-kota besar.

Dalam pengertian pemerintah, jaminan sosial lebih diartikan sebagai bantuan sosial pemerintah kepada masyarakat yang tertimpa kemalangan atau untuk pemberdayaan masyarakat agar dapat menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Secara teknis jaminan sosial tercakup dalam program-program kesejahteraan yang dilaksanakan oleh departemen-departemen dalam lingkup kesejahteraan rakyat terutama di departemen sosial.

Dalam aturan pelaksana, istilah jaminan sosial terdapat dalam undang-undang nomor 6 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial pasal 2 ayat (4) yang menyebutkan “Jaminan Sosial sebagai perwujudan dari pada sekuritas sosial adalah seluruh sistem perlindungan dan pemeliharaan kesejahteraan sosial bagi warganegara yang diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau masyarakat guna memelihara taraf kesejahteraan sosial”. Berdasarkan hal ini, maka terlihat bahwa jaminan sosial sendiri merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Di berbagai negara terdapat bermacam-macam program kesejahteraan sosial. Bahkan di beberapa negara menggunakan program tersebut sebagai peraturan kependudukan. Di Indonesia, dalam rangka pengentasan kemiskinan dan upaya untuk melindungi masyarakat dari krisis moneter, pemerintah membuat program yang disebut *safety net* untuk melindungi orang dari kelaparan sebagai akibat dari efek kemiskinan.

Safety net merupakan sistem kesejahteraan yang terakhir dibuat pemerintah yang kita kenal dengan nama *sosial safety net* atau jaring pengaman sosial (JPS). Melalui program ini pemerintah berharap agar sebagian besar masyarakat kalangan bawah terutama yang terkena dampak krisis secara langsung dapat memperoleh bantuan sehingga kondisi perekonomian rumah-tangganya bisa pulih kembali serta mampu mengembangkan diri secara mandiri dan terus-menerus. Program JPS diharapkan dapat menciptakan situasi kelembagaan yang kuat serta memiliki sifat *sustainability*.

Namun harapan ini tidak sepenuhnya tercapai. Seperti halnya program-program terdahulu (Program IDT, Kukesra, dan sebagainya), program JPS hanyalah suatu proyek yang bersifat sementara. Disamping itu, program JPS dan program-program pengentasan kemiskinan lainnya sangat sektoral dan tidak ada keterkaitannya dengan program-program ekonomi dan politik nasional. Akibatnya, banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan seperti biaya penyaluran bantuan yang ternyata lebih besar dari bantuan yang diberikan, kekeliruan dalam menentukan objek penerima bantuan dan sebagainya.

Pada dasarnya jaminan sosial diberikan kepada semua kalangan baik dari sektor formal maupun informal. Namun dalam pelaksanaanya, masyarakat di sektor formal lebih diuntungkan karena aturan-aturan yang ada lebih menjamin sektor formal untuk memperoleh jaminan sosial tersebut. Sedangkan masyarakat di sektor informal yang kebanyakan adalah masyarakat kelas bawah belum semuanya dapat merasakan jaminan sosial dari negara.

Seperti halnya perogram JPS, masyarakat sendiri terutama dikalangan bawah sepertinya tidak terlalu tergantung dengan program JPS tersebut, karena mereka ternyata dapat “*survive*” dengan mekanisme “*safety net*” yang terbentuk dengan sendirinya. Jaring pengaman yang terbentuk secara alami tersebut terbukti dapat menghidupi keluarga mereka bahkan membuat mereka semakin mandiri.

Melihat dari pelaksanaan JPS, maka sistem jaminan sosial sampai saat ini masih menyentuh semua kalangan.

Kehidupan manusia senantiasa penuh dengan serba ketidak-pastian terutama mengenai kejadian waktu yang akan datang. Ketidakpastian ini bisa dibedakan menjadi dua golongan. Pertama, ketidakpastian spekulatif, yang dapat mendatangkan keuntungan, sehingga dikehendaki oleh mereka yang melakukan spekulasi. Kedua, ketidakpastian murni, yang sering mengakibatkan kerugian, sehingga umumnya manusia berusaha mengurangi atau menghilangkannya. Ketidakpastian murni ini kemudian dikenal sebagai resiko.

Resiko dapat digolongkan dalam dua kelompok utama yaitu resiko fundamental dan resiko khusus. Resiko fundamental bersifat makro-kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana pada: 1) resiko politis, seperti kenaikan suhu politik pada waktu mendekati pemilu; 2) resiko ekonomis, seperti tekanan inflasi akibat suatu kebijaksanaan moneter; 3) resiko sosial, seperti keresahan masyarakat yang diakibatkan meningkatnya tindak kejahatan; 4) resiko pertahanan-keamanan, seperti ancaman serangan bersenjata dari negara lain; 5) resiko internasional, seperti kegagalan diplomasi dalam memperjuangkan tujuan tertentu dan sebagainya.

Resiko khusus sebaliknya bersifat mikro-individual, yang dirasakan oleh perorangan atau unit usaha seperti: 1) resiko terhadap diri pribadi, misalnya berupa ancaman terhadap kesehatan atau jiwa seseorang; 2) resiko terhadap harta benda yang bisa menyangkut kerusakan atas kekayaan; 3) resiko usaha yang berupa kegagalan usaha suatu perusahaan, dan sebagainya.

Dalam dunia modern, masyarakat serta perorangan secara sadar dan sistematis selalu berusaha melakukan tindakan-tindakan yang bersifat pencegahan sebelum resiko itu terjadi, maupun penanggulangan setelah terjadinya kejadian yang merugikan tersebut.

Jaminan sosial merupakan salah satu instrumen masyarakat untuk mencegah dan menanggulangi resiko-resiko tersebut. Karena kompleksitasnya resiko-resiko itu, maka dalam ruang lingkupnya yang paling luas sekalipun, jaminan sosial hanya dapat mencakup resiko ekonomis dan resiko sosial secara kolektif. Dalam menangani resiko ekonomis pun, jaminan sosial hanya menangani masalah yang terbatas, sehingga tidak akan, misalnya menanggulangi resiko kelesuan ekspor akibat depresi dunia seperti dalam ekonomi makro, atau resiko pemasaran produk dalam ekonomi mikro. Demikian juga resiko sosial yang ditanggulangi akan terbatas, juga tidak menangani, misalnya masalah rasial ataupun perorangan seperti perkawinan.

Dalam lingkup luas, John G. Turnbull dkk, mengartikan jaminan sosial sebagai suatu keadaan yang terlindung atau aman dari berbagai jenis ancaman dan bahaya. Tetapi kemudian mereka juga membatasi jaminan tersebut pada bidang ekonomis saja. Pendapat lain dikemukakan Drs. Harun Alrasjid, dalam kertas kerjanya pada seminar Jaminan Sosial di Jakarta tahun 1978 mengemukakan bahwa jaminan sosial merupakan suatu perlindungan kesejahteraan masyarakat yang diselenggarakan atau dibina oleh pemerintah untuk menjaga dan meningkatkan taraf hidup rakyat (Sentanae Kertonegoro, 1982: 26-27).

Berdasarkan batasan-batasan yang menyangkut resiko sosial-ekonomi, guna mempermudah analisa jaminan sosial dapat dibagi dalam empat kegiatan usaha utama, yaitu:

1. Pelayanan sosial (*social services*), yaitu usaha-usaha di bidang pencegahan dan pengembangan, misalnya kesehatan, keluarga berencana, pendidikan, kepemudaan, bantuan hukum, keagamaan dan organisasi kemasyarakatan;
2. Bantuan sosial (*social assistance*), yaitu usaha-usaha di bidang pemulihan dan penyembuhan, misalnya bantuan untuk bencana alam, lanjut usia, anak yatim piatu, penderita cacat dan berbagai ketunaan;
3. Sarana social (*social infra structure*), yaitu usaha-usaha di bidang pembinaan, dalam bentuk perbaikan gizi, perumahan, lingkungan, air bersih, transmigrasi, perkoperasian, ketertiban, dan masyarakat suku terasing;
4. Asuransi sosial (*social insurance*), yaitu usaha-usaha di bidang ketenagakerjaan yang khusus ditujukan untuk masyarakat tenaga kerja yang merupakan inti tenaga pembangunan dan selalu menghadapi resiko-resiko sosial ekonomis (*ibid.*, hal. 27).

Secara luas jaminan sosial dimaksudkan untuk mencegah dan mengatasi keterbelakangan, ketergantungan, keterlantaran serta kemiskinan. Namun biasanya pengertian jaminan sosial hanya meliputi bantuan sosial dan asuransi sosial.

ILO (*International Labour Organization*) mengartikan jaminan sosial sebagai usaha pemerintah untuk melindungi masyarakat (atau sebagian besar anggota masyarakat) dari tekanan ekonomi yang bisa menyebabkan hilangnya penghasilan karena sakit, pengangguran, cacat, hari tua, dan kematian; untuk menyediakan bagi masyarakat itu pemeliharaan kesehatan yang dibutuhkan; dan untuk memberi bantuan kepada keluarga dalam memelihara anak (*ibid.*, hal. 28-29).

Sedangkan dalam pengertian murni, jaminan sosial diartikan sebagai asuransi sosial. Kenneth Thomson, seorang tenaga ahli pada Sekretariat Jenderal *Internasional Social Security Association (ISSA)* di Jenewa, dalam *Regional Training ISSA* di Jakarta mengatakan bahwa jaminan sosial dapat didefinisikan sebagai perlindungan yang diberikan oleh masyarakat bagi anggota-anggotanya untuk resiko-resiko atau peristiwa-peristiwa tertentu dengan tujuan sejauh mungkin untuk menghindari terjadinya peristiwa-peristiwa tersebut yang dapat mengakibatkan hilangnya atau turunnya sebagian besar penghasilan, dan untuk memberikan pelayanan medis dan atau jaminan keuangan terhadap konsekuensi ekonomi dari terjadinya peristiwa tersebut, serta jaminan untuk tunjangan keluarga dan anak. Adapun peristiwa-peristiwa yang biasanya dijamin oleh jaminan sosial meliputi:

- a. Kebutuhan akan pelayanan medis;
- b. Tertundanya, hilangnya atau turunnya sebagian besar penghasilan yang disebabkan: sakit, hamil, kecelakaan kerja dan penyakit jabatan, hari tua, cacat, kematian pencari nafkah, pengangguran;
- c. Tanggung jawab untuk keluarga dan anak-anak (*ibid.*, hal. 29-30).

3. Jaminan Sosial sebagai Sistem Kesejahteraan Rakyat

Kesejahteraan di dalam masyarakat tidak akan terjadi tanpa pemerataan. Pemerataan tidak dapat terjadi dengan sendirinya, melainkan perlu diupayakan untuk mencapainya. Pemikiran ini sejalan dengan konsep pembangunan sosial yang menekankan pembangunan yang berdasarkan kepada kepentingan rakyat atau seperti yang dikatakan David C. Korten sebagai *people centered development* (pembangunan yang berdimensi kerakyatan).

Salah satu komponen penting dalam pembangunan sosial adalah membentuk tatanan sosial dengan menciptakan sistem jaminan sosial. Jaminan sosial sangat diperlukan untuk melindungi masyarakat dari akibat yang ditimbulkan oleh pembangunan dan sekaligus menciptakan keadilan di dalam masyarakat.

Dalam masyarakat industri, jaminan sosial merupakan suatu bentuk sistem perlindungan yang sangat dibutuhkan. Resiko-resiko kerja yang mungkin timbul sangat tinggi, hal ini seiring dengan perkembangan teknologi dan modernisasi. Kecelakaan kerja, terganggunya kesehatan, kematian, atau apapun kejadian yang menyebabkan terputusnya kemampuan mencari nafkah merupakan resiko yang senantiasa terjadi. Jaminan sosial tidak hanya menanggung akibat langsung daripada resiko kerja tetapi

juga akibat tak langsung atau efek-efek negatif yang muncul akibat dari pekerjaan tersebut atau akibat dari keberadaan industri.

Industrialisasi menyebabkan terjadinya perubahan dalam masyarakat, misalnya pertambahan jumlah penduduk, akan berdampak tingginya permintaan akan pemukiman baru, pasar, jalan, serta munculnya masalah transportasi, air bersih, sampah dan sebagainya. Resiko yang terjadi dapat berupa resiko keamanan, resiko kecelakaan dalam perjalanan dari atau ke tempat kerja dan sebagainya. Resiko-resiko yang muncul sebagai akibat proses industrialisasi ini terus berkembang dan menjadi semakin kompleks.

Pembukaan daerah-daerah industri selama ini ternyata tidak diiringi dengan pembangunan sentra-sentra ekonomi di daerah tersebut. Perekonomian hanya terpusat di Ibukota, sedangkan daerah sebagai sumber ekonomi tersebut tetap tak tersentuh pembangunan kecuali dalam batas-batas tertentu dan untuk kalangan terbatas. Sehingga hal ini tidak mengherankan, apabila banyak daerah-daerah industri yang masyarakatnya hidup miskin.

4. Jaminan Sosial sebagai Pemerataan dan Keadilan

Pembangunan kesejahteraan sebenarnya bukanlah hanya berfungsi sebagai penyantunan atau subsidi yang dilakukan negara, tetapi lebih luas lagi pembangunan kesejahteraan adalah upaya membangun suatu sistem sosial yang menyeluruh yang meliputi setiap aspek kehidupan manusia. Jadi bukan hanya pembangunan ekonomi yang didorong tetapi juga pembangunan kehidupan sosial, politik, ekonomi masyarakat, sehingga kesemuanya itu dapat berjalan seimbang.

Sistem subsidi, seperti subsidi BBM dan tarif dasar listrik, walaupun meringankan rakyat, tetapi akan sangat tergantung kepada kemampuan negara. Di samping itu, tidak ada jaminan bahwa yang memperoleh subsidi tersebut adalah masyarakat miskin atau bawah. Kenyataan yang terjadi selama ini, justru yang paling menikmati subsidi adalah masyarakat menengah ke atas dan para konglomerat. Akibatnya hasil-hasil pembangunan sebagian besar diserap oleh para konglomerat yang hanya terdiri dari segelintir orang. Sedangkan bagi masyarakat bawah hanya menanti tetesan kemakmuran dari atas yang sangat jarang mereka peroleh karena habis dalam perjalanan menuju ke bawah.

Oleh karena itu, agar hasil-hasil pembangunan tersebut dapat sampai dan dirasakan seluruh masyarakat, maka pertumbuhan ekonomi harus diimbangi dengan pemerataan. Pemerataan tidak dapat terjadi dengan sendirinya, tetapi diperlukan suatu sistem yang disebut sistem jaminan sosial yang dapat mendistribusikan hasil-hasil pembangunan tersebut secara adil dan merata.

Pengembangan sistem jaminan sosial di Indonesia masih sangat minim. Berdasarkan studi yang dilakukan Dixon (1999) dari Inggris yang mencoba mengevaluasi penerapan sistem jaminan sosial di 172 negara, ternyata Indonesia berada pada urutan 151, satu peringkat di atas Bangladesh dan jauh tertinggal di bawah negara ASEAN umumnya. Sedangkan Malaysia berada di urutan 124, Singapura urutan ke 117 dan Philipina pada urutan 89 (*Umi Pujiastuti, Republika*, 11-5-2000).

Sistem jaminan sosial di negara kita masih belum memadai, diskriminatif karena hanya diberlakukan untuk sektor formal dan pekerja saja. Padahal sektor informal yang mempunyai jumlah yang sangat besar juga memerlukan sentuhan program kesejahteraan. Masyarakat pada sektor ini yang merupakan masyarakat bawah jelas menghadapi tingkat kerentanan yang tinggi karena status gizi dan kesehatan yang rendah, pendidikan rendah dan kemampuan rendah.

Menko Ekuin Kwik Kian Gie mengungkapkan sejumlah kelemahan dalam sistem jaminan sosial di Indonesia: pertama, pola investasi jaminan sosial masih sangat konservatif (75 persen pada deposito berjangka) sehingga hasilnya kecil; Kedua, pengelolaan keuangannya kurang hati-hati dan rentan dengan intervensi pemerintah; Ketiga, biaya operasional penyelenggarannya masih cukup tinggi atau sekitar 3 persen dari aset; Keempat, sistem penyelenggarannya kurang transparan serta pelayanan yang kurang baik. Di samping itu, cakupan sistem tersebut baru menjangkau 30 juta orang (di sektor formal). Padahal, potensi pengembangannya masih besar. Sementara, upaya perluasan terhambat oleh ketidakpercayaan pada sistem yang ada (*Pembaruan*, 22-8-2000).

Untuk membangun sistem jaminan sosial diperlukan suatu pemikiran untuk membangun sistem kesejahteraan secara keseluruhan yang berarti merumuskan kembali konsep pembangunan nasional. Karena bagaimanapun pembangunan sistem jaminan sosial atau kesejahteraan sosial akan memerlukan pengalokasian sebagian hasil-hasil pembangunan, dan ini berarti mengurangi PDB.

Konsep pembangunan sosial sebagaimana yang dikemukakan Korten, menempatkan pertumbuhan ekonomi sejajar dengan pembangunan kehidupan sosial

masyarakat. Di sini pertumbuhan ekonomi terus didorong namun upaya-upaya pemerataan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tetap diperhatikan. Hal ini akan sangat mendukung terciptanya kehidupan masyarakat yang merata dan berkeadilan. Oleh karena itu pemikiran terhadap pembangunan nasional hendaknya mencerminkan kepentingan rakyat, hal ini sesuai dengan tujuan pembangunan nasional yaitu menciptakan masyarakat adil dan makmur.

Pembangunan sistem jaminan sosial juga tak terlepas sebagai upaya untuk membangun tatanan sosial dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu konsep jaminan sosial tidak hanya diartikan sebagai asuransi semata tetapi suatu hal yang lebih luas lagi yaitu membangun tatanan sosial. Hal ini sesuai dengan konsep jaminan sosial, dimana terdapat empat kegiatan jaminan sosial, yaitu: *social assistance* (bantuan sosial), *social insurance* (asuransi sosial), *social services* (pelayanan sosial), dan *social infrastructure* (pembangunan sarana sosial).

Tatanan sosial pada umumnya diartikan sebagai keseluruhan kode-kode peraturan yang mempengaruhi struktur dan fungsi bidang yang bersangkutan beserta lembaga-lembaga yang terkait di dalamnya (Heinz Lampert, *op.cit.*, hal. 1). Fungsi dari tatanan sosial ialah menjaga agar manusia dalam kapasitasnya sebagai sumber daya, sebagai suatu faktor produksi dalam perekonomian, tidak dianggap sebagai alat semata dan menjaga hak-hak individu dilindungi dan dijunjung tinggi dalam semua kegiatan ekonomi (Heinz Lampert, *ibid.*, hal. 154). Hak-hak tersebut, merupakan hak asasi yang dimiliki oleh setiap orang, misalnya hak kesehatan, hak untuk mendapatkan pendidikan, hak untuk hidup layak, hak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, hak untuk dihargai sebagai manusia, hak untuk mengembangkan diri dan sebagainya.

Masalah-masalah sosial yang timbul seperti masalah kemiskinan, pengangguran, kesehatan, pendidikan, dan masalah lingkungan, merupakan permasalahan yang timbul akibat hak-hak individu tersebut tidak dipenuhi. Oleh karena, upaya untuk memenuhi hak-hak warga negara dapat dijadikan landasan untuk membangun sistem jaminan sosial. Jaminan sosial pada dasarnya merupakan suatu upaya untuk mendistribusikan pendapatan, karena di dalam masyarakat terdapat orang-orang yang mempunyai berbagai keterbatasan untuk memperoleh penghasilan yang memadai, baik itu karena faktor internal seperti cacat, sakit maupun karena faktor eksternal, misalnya pemerintah tidak mampu menciptakan lapangan pekerjaan, tidak adanya kesempatan untuk berusaha, karena masalah politik dan sebagainya.

Langkah pertama yang dapat dilakukan pemerintah dalam mengatasi masalah-masalah tersebut adalah mengeluarkan kebijakan yang bersifat makro yang meliputi kebijakan ekonomi, ketenagakerjaan, kesejahteraan sosial, kesehatan, pendidikan, dan

lingkungan yang mempunyai suatu kesamaan visi dan misi. Dengan kata lain, diperlukan berbagai kebijakan dan peraturan yang tidak bertentangan secara konsep dan hukum melainkan saling mendukung demi terciptanya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kedua, mendirikan suatu institusi yang menyelenggarakan jaminan sosial. Institusi tersebut akan bertugas melakukan pendataan, menghimpun dana dari masyarakat, dan mengklasifikasikan masyarakat yang memerlukan bantuan. Hal ini penting, karena jaminan sosial menyangkut dana masyarakat, baik yang diperoleh dari PDB, dana yang berasal dari masyarakat ataupun bantuan asing.

Dalam hal menghimpun dana masyarakat, perlu dikeluarkan kebijakan untuk mewajibkan setiap warga negara untuk mengikuti program jaminan sosial. Adapun bagi masyarakat yang benar-benar tidak mampu dapat dibuat pengecualian sesuai dengan peraturan yang dibuat. Agar jaminan sosial tersebut mempunyai kekuatan hukum (agar warga negara merasa berkewajiban untuk mengikutinya), keikutsertaan dalam jaminan sosial dapat dijadikan sebagai syarat untuk mengikuti suatu kegiatan atau untuk memperoleh berbagai surat izin, misalnya, syarat untuk memperoleh surat izin mengemudi (SIM), syarat untuk bekerja, dan sebagainya.

5. Strategi RPJMP Tahun 2005 – 2025

Seperti telah disebutkan sebelumnya, tujuan dari bernegara sebagaimana diatur dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejateraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional disusun sebagai penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional. Dengan demikian, dokumen ini lebih bersifat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar, sehingga memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya.

Pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rangkaian upaya pembangunan tersebut memuat kegiatan pembangunan yang berlangsung tanpa henti, dengan menaikkan tingkat kesejahteraan masyarakat dari generasi demi generasi. Pelaksanaan upaya tersebut dilakukan dalam konteks memenuhi kebutuhan masa sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya.

Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025 merupakan kelanjutan dari pembangunan sebelumnya untuk mencapai tujuan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk itu, dalam 20 tahun mendatang, sangat penting dan mendesak bagi bangsa Indonesia untuk melakukan penataan kembali berbagai langkah-langkah, antara lain di bidang pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, lingkungan hidup dan kelembagaannya sehingga bangsa Indonesia dapat mengejar ketertinggalan dan mempunyai posisi yang sejajar serta daya saing yang kuat di dalam pergaulan masyarakat Internasional.

Kurun waktu RPJP Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun. Pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan, yang dituangkan dalam RPJM Nasional I Tahun 2005-2009, RPJM Nasional II Tahun 2010-2014, RPJM Nasional III Tahun 2015-2019, dan RPJM Nasional IV Tahun 2020-2024.

RPJP Nasional digunakan sebagai pedoman dalam menyusun RPJM Nasional. Pentahapan rencana pembangunan nasional disusun dalam masing-masing periode RPJM Nasional sesuai dengan visi, misi, dan program Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. RPJM Nasional memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program kementerian/lembaga dan lintas kementerian/lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Kurun waktu RPJP Daerah sesuai dengan kurun waktu RPJP Nasional. Sedangkan periodisasi RPJM Daerah tidak dapat mengikuti periodisasi RPJM Nasional dikarenakan pemilihan Kepala Daerah tidak dilaksanakan secara bersamaan waktunya

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005. Di samping itu, Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah dilantik menetapkan RPJM Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Rencana pembangunan jangka panjang nasional diwujudkan dalam visi, misi dan arah pembangunan nasional yang mencerminkan cita-cita kolektif yang akan dicapai oleh bangsa Indonesia serta strategi untuk mencapainya. Visi merupakan penjabaran cita-cita berbangsa sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu terciptanya masyarakat yang terlindungi, sejahtera dan cerdas serta berkeadilan. Bila visi telah terumuskan, maka juga perlu dinyatakan secara tegas misi, yaitu upaya-upaya ideal untuk mencapai visi tersebut. Misi ini dijabarkan ke dalam arah kebijakan dan strategi pembangunan jangka panjang nasional.

Sesuai dengan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, RPJM Nasional dan RPJP Daerah dapat disusun terlebih dahulu dengan mengesampingkan RPJP Nasional sebagai pedoman. RPJM Nasional tahun 2004-2009 sudah ditetapkan terlebih dahulu dengan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 sebelum Undang-Undang ini ditetapkan, sesuai dengan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004.

Berdasarkan kondisi bangsa Indonesia saat ini, tantangan yang dihadapi dalam 20 tahunan mendatang dengan memperhitungkan modal dasar yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dan amanat pembangunan yang tercantum dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, visi pembangunan nasional tahun 2005-2025 adalah: **INDONESIA YANG MANDIRI, MAJU, ADIL DAN MAKMUR**

Visi pembangunan nasional tahun 2005-2025 itu mengarah pada pencapaian tujuan nasional, seperti tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Visi pembangunan nasional tersebut harus dapat diukur untuk dapat mengetahui tingkat kemandirian, kemajuan, keadilan dan kemakmuran yang ingin dicapai.

Kemandirian adalah hakikat dari kemerdekaan, yaitu hak setiap bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri dan menentukan apa yang terbaik bagi diri bangsanya. Oleh karena itu, pembangunan, sebagai usaha untuk mengisi kemerdekaan, haruslah pula merupakan upaya membangun kemandirian. Kemandirian bukanlah kemandirian

dalam keterisolasian. Kemandirian mengenal adanya kondisi saling ketergantungan yang tidak dapat dihindari dalam kehidupan bermasyarakat, baik dalam suatu negara maupun bangsa. Terlebih lagi dalam era globalisasi dan perdagangan bebas ketergantungan antarbangsa semakin kuat. Kemandirian yang demikian adalah paham yang proaktif dan bukan reaktif atau defensif. Kemandirian merupakan konsep yang dinamis karena mengenali bahwa kehidupan dan kondisi saling ketergantungan senantiasa berubah, baik konstelasinya, perimbangannya, maupun nilai-nilai yang mendasari dan mempengaruhinya.

Bangsa mandiri adalah bangsa yang mampu mewujudkan kehidupan sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang telah maju dengan mengandalkan pada kemampuan dan kekuatan sendiri. Oleh karena itu, untuk membangun kemandirian, mutlak harus dibangun kemajuan ekonomi. Kemampuan untuk berdaya saing menjadi kunci untuk mencapai kemajuan sekaligus kemandirian.

Kemandirian dan kemajuan suatu bangsa tidak hanya dicerminkan oleh perkembangan ekonomi semata, tetapi mencakup aspek yang lebih luas. Kemandirian dan kemajuan juga tercermin dalam keseluruhan aspek kehidupan, dalam kelembagaan, pranata-pranata, dan nilai-nilai yang mendasari kehidupan politik dan sosial.

Pembangunan bangsa Indonesia bukan hanya sebagai bangsa yang mandiri dan maju, melainkan juga bangsa yang adil dan makmur. Sebagai pelaksana dan penggerak pembangunan sekaligus objek pembangunan, rakyat mempunyai hak, baik dalam merencanakan, melaksanakan, maupun menikmati hasil pembangunan. Pembangunan haruslah dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Oleh karena itu, masalah keadilan merupakan ciri yang menonjol pula dalam pembangunan nasional.

Keadilan dan kemakmuran harus tercermin pada semua aspek kehidupan. Semua rakyat mempunyai kesempatan yang sama dalam meningkatkan taraf kehidupan; memperoleh lapangan pekerjaan; mendapatkan pelayanan sosial, pendidikan dan kesehatan; mengemukakan pendapat; melaksanakan hak politik; mengamankan dan mempertahankan negara; serta mendapatkan perlindungan dan kesamaan di depan hukum. Dengan demikian, bangsa adil berarti tidak ada diskriminasi dalam bentuk apapun, baik antarindividu, gender, maupun wilayah. Bangsa yang makmur adalah bangsa yang sudah terpenuhi seluruh kebutuhan hidupnya, sehingga dapat memberikan makna dan arti penting bagi bangsa-bangsa lain di dunia.

Dalam mewujudkan visi pembangunan nasional tersebut ditempuh melalui 8 (delapan) misi pembangunan nasional, yaitu (1) Mewujudkan masyarakat berakhhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila (2) Mewujudkan bangsa yang berdaya-saing; (3) Mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum; (4) Mewujudkan Indonesia aman, damai, dan bersatu; (5) Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan; (6) Mewujudkan Indonesia asri dan lestari; (7) Mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional; (8) Mewujudkan Indonesia berperan penting

6. Strategi RPJPMN

Rencana Pembangunan Jangka menangah difokuskan pada penyelesaian tiga agenda pokok, yaitu pertama Agenda Menciptakan Indonesia Yang Aman Dan Damai. Agenda Mewujudkan Indonesia yang Aman dan Damai mengarah pada pencapaian 3 (tiga) sasaran pokok dengan prioritas pembangunan nasional: (a) meningkatnya rasa aman dan damai tercermin dari menurunnya ketegangan dan ancaman konflik antarkelompok maupun golongan masyarakat; (b) menurunnya angka kriminalitas secara nyata di perkotaan dan pedesaan; serta (c) menurunnya secara nyata angka perampukan dan kejahatan di lautan dan penyelundupan lintas batas. Oleh karena itu, prioritas pembangunan diletakkan pada: (a) Peningkatan Rasa Saling Percaya dan Harmonisasi Antar kelompok Masyarakat; (b) Pengembangan Kebudayaan yang Berlandaskan pada Nilai.

Sasaran kedua, adalah semakin kokohnya NKRI berdasarkan Pancasila, UUD 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika yang tercermin dengan tertanganinya kegiatan-kegiatan yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia; meningkatnya daya cegah dan tangkal negara terhadap ancaman bahaya terorisme bagi tetap tegaknya kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia baik dari ancaman dalam maupun luar negeri. Untuk mencapai sasaran tersebut, prioritas pembangunan diletakkan pada: Pencegahan dan Penanggulangan Separatisme; Pencegahan dan Penanggulangan Gerakan Terorisme; serta Peningkatan Kemampuan Pertahanan Negara.

Sasaran ketiga adalah semakin berperannya Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia dengan prioritas yang diberikan pada Pemantapan Politik Luar Negeri dan Peningkatan Kerjasama Internasional.

Agenda kedua adalah menciptakan Indonesia Yang Adil Dan Demokratis. Agenda Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis diarahkan untuk mencapai 5 (lima) sasaran pokok dengan prioritas pembangunan nasional, yaitu

1. Meningkatnya keadilan dan penegakan hukum yang tercermin dari terciptanya sistem hukum yang adil, konsekuensi, dan tidak diskriminatif serta yang memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia; terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah dengan prioritas pembangunan yang diletakkan pada: Pembenahan Sistem Hukum Nasional dan Politik Hukum; Penghapusan Diskriminasi dalam Berbagai Bentuk, serta Penghormatan, Pemenuhan, serta Penegakan atas Hukum dan Pengakuan atas Hak Asasi Manusia. Upaya penegakan hukum ditekankan pada pemberantasan korupsi; pencegahan dan penanggulangan terorisme, serta pembasmian penyalahgunaan obat terlarang.
2. Terjaminnya keadilan gender bagi peningkatan peran perempuan dalam berbagai bidang pembangunan dengan prioritas yang diberikan kepada Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak.
3. Meningkatnya penyelenggaraan otonomi daerah dan kepemerintahan daerah serta terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi dalam rangka meningkatkan keadilan bagi daerah-daerah untuk membangun. Untuk itu prioritas pembangunan diberikan pada Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah.
4. Meningkatnya pelayanan birokrasi kepada masyarakat antara lain dengan berkurangnya praktik korupsi di birokrasi; terciptanya sistem pemerintahan dan birokrasi yang bersih, akuntabel, transparan, efisien dan berwibawa; serta meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dengan prioritas pembangunan yang diletakkan pada Penciptaan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa.
5. Terpeliharanya momentum awal konsolidasi demokrasi dengan terlaksananya secara efektif fungsi dan peran lembaga penyelenggara negara dan lembaga kemasyarakatan; meningkatnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan publik; serta terlaksananya pemilihan umum yang lebih demokratis, jujur, dan adil dengan prioritas pembangunan yang diletakkan

pada Perwujudan Lembaga Demokrasi yang Makin Kokoh nilai Luhur; serta Peningkatan Keamanan, Ketertiban, dan Penanggulangan Kriminalitas.

Agenda ketiga adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat. Terciptanya kesejahteraan rakyat adalah salah satu tujuan utama pendirian negara Republik Indonesia. Sejahtera merupakan keadaan sentosa dan makmur yang diartikan sebagai keadaan yang berkecukupan atau tidak kekurangan, yang tidak saja memiliki dimensi fisik atau materi, tetapi juga dimensi rohani.

Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah ini mengarah pada pencapaian 5 (lima) sasaran pokok dengan prioritas pembangunan nasional adalah pertama, adalah pengurangan kemiskinan dan pengangguran dengan target berkurangnya persentase penduduk tergolong miskin dari 16,6 persen pada tahun 2004 menjadi 8,2 persen pada tahun 2009 dan berkurangnya pengangguran terbuka dari 9,5 persen pada tahun 2003 menjadi 5,1 persen pada tahun 2009. Kemiskinan dan pengangguran diatasi dengan strategi pembangunan ekonomi yang mendorong pertumbuhan yang berkualitas dan berdimensi pemerataan melalui penciptaan lingkungan usaha yang sehat. Untuk mencapai sasaran tersebut, dalam lima tahun mendatang perekonomian diupayakan tumbuh rata-rata 6,6 persen per tahun yang diimbangi dengan kebijakan pemerataan dan pemihakan kepada kelompok miskin dan paling rawan terhadap proses pembangunan dengan prioritas pada pengurangan kemiskinan. Kebijakan pertumbuhan ekonomi juga dirancang dengan terus mendorong peranan masyarakat dalam membangun. Dalam kaitan itu prioritas pembangunan diletakkan pada Peningkatan Investasi dan Eksport Non-Migas dan sekaligus Penguatan Daya Saing Industri Manufaktur, serta Revitalisasi Pertanian dalam arti luas. Selanjutnya dalam rangka meningkatkan daya saing, ketahanan ekonomi nasional, dan memperbesar kemampuan ekonomi dalam menciptakan lapangan kerja, prioritas pembangunan diberikan pada Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah; Peningkatan Pengelolaan BUMN; Peningkatan Kemampuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, serta Perbaikan Iklim Ketenagakerjaan. Di dalam mencapai sasaran tersebut di atas, prioritas pembangunan juga diberikan pada Pemantapan Stabilitas Ekonomi Makro.

Sasaran kedua adalah berkurangnya kesenjangan antar wilayah dengan prioritas pembangunan yang diberikan pada: Pembangunan Perdesaan, serta Pengurangan Ketimpangan Pembangunan Wilayah. Dalam kaitan itu keberpihakan pemerintah untuk membangun perdesaan, terutama untuk mengembangkan diversifikasi kegiatan ekonomi perdesaan, serta mengembangkan wilayah-wilayah tertinggal dan terpencil,

termasuk wilayah perbatasan ditingkatkan agar perdesaan dan wilayah-wilayah tersebut dapat berkembang. Kesenjangan antar wilayah juga dikurangi dengan mendorong percepatan pembangunan dan pertumbuhan wilayah-wilayah strategis dan cepat tumbuh yang belum berkembang agar menjadi penggerak bagi wilayah-wilayah tertinggal di sekitarnya. Selanjutnya pembangunan perdesaan akan didorong dengan meningkatkan keterkaitan kegiatan ekonomi perdesaan dengan perkotaan.

Sasaran ketiga adalah meningkatnya kualitas manusia yang tercermin dari terpenuhinya hak sosial rakyat. Untuk itu prioritas pembangunan diletakkan pada: Peningkatan Akses Masyarakat terhadap Pendidikan yang Lebih Berkualitas; Peningkatan Akses Masyarakat terhadap Kesehatan yang lebih Berkualitas; Peningkatan Perlindungan dan Kesejahteraan Sosial; Pertumbuhan Penduduk, Pembangunan Kependudukan dan Keluarga Kecil Berkualitas serta Pemuda dan Olahraga; serta Peningkatan Kualitas Kehidupan Beragama.

Sasaran keempat adalah membaiknya mutu lingkungan hidup dan pengelolaan sumber daya alam yang mengarah pada pengarusutamaan (*mainstreaming*) prinsip pembangunan berkelanjutan dengan prioritas pembangunan yang diletakkan pada Perbaikan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup.

Sasaran kelima adalah meningkatnya dukungan infrastruktur yang ditunjukkan oleh meningkatnya kuantitas dan kualitas berbagai sarana penunjang pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan prioritas yang diletakkan pada Percepatan Pembangunan Infrastruktur.

7. Kritik Atas RPJM dan RPJMP

Kedua dokumen pembangunan tersebut, tampaknya masih berorientasi pertumbuhan. Penanggulangan kemiskinan telah menjadi perhatian banyak pihak, tetapi masih menjadi masalah di banyak negara berkembang termasuk Indonesia. Penyebabnya antara lain adalah adanya kekeliruan dalam strategi besar dan kelemahan dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Strategi pertumbuhan ekonomi yang cepat tidak dibarengi dengan pemerataan, pilihan pinjaman luar negeri untuk sumber pembiayaan dengan paket pola pembangunan dari donor yang tidak sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat, kebijakan fiskal dan moneter yang tidak pro kaum miskin, pengelolaan sumberdaya alam yang kurang hati-hati dan tidak bertanggung jawab, tumbuh suburnya budaya materialistik, lemahnya *law enforcement*, praktik KKN yang sistemik dan kronis dari aparat, *misleading* industrialisasi, politik pertanahan yang tidak adil, perencanaan pembangunan yang bersifat *top down*, pelaksanaan program yang

berorientasi keproyekan, liberalisasi perekonomian yang terlalu dini tanpa persiapan yang memadai dan kebijakan pendukung yang kurang memperhatikan kelompok miskin telah meminggirkan rakyat kecil. Persoalan-persoalan ini masih terus menghantui strategi pembangunan Indonesia, tetapi tampaknya kedua dokumen pembangunan tersebut tidak memiliki langkah strategis untuk mengatasinya.

Penanggulangan kemiskinan telah menjadi prioritas dan telah dicantumkan dalam kedua dokumen pembangunan tersebut. Untuk mendukung hal itu, pemerintah Indonesia telah membentuk Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (BKPK) yang mempunyai tugas utama mengembangkan diskursus setara untuk mendorong instansi pemerintah pusat dan daerah, tokoh masyarakat, ornop, perguruan tinggi, lembaga legislatif dan eksekutif serta masyarakat lainnya untuk menerapkan paradigma baru dalam penanggulangan kemiskinan yang menempatkan si miskin menjadi aktor untuk menanggulangi kemiskinannya sendiri.

Program tersebut akan berhasil, jika pemerintah secara konsisten menerapkan strategi besar perekonomian yang pro kaum miskin dan pro keadilan dengan pendekatan *people driven* yang mengembangkan pola *bottom-up* dalam perencanaan dan meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam perencanaan. Indonesia belum mempunyai *grand strategy* pembangunan yang utuh, sehingga perlu segera menyusun strategi besar ekonomi yang berorientasi masyarakat.

Salah satu komponen penting dalam menyusun strategi pembangunan adalah Pendekatan *People Driven* Sebagai Strategi Ekonomi Yang Pro Kaum Miskin dan Pro Keadilan. Menyusun strategi besar ekonomi nasional, perlu bebas diri dari budaya *text book thinking*, dan sikap *xenophilic* terhadap model-model atau paket yang ditawarkan dari para pemberi pinjaman karena dalam program yang ditawarkan mereka seringkali tidak pas dengan kondisi sosio-ekonomi masyarakat kita sehingga justru menambah bobot ketidakadilan dan tidak pro kaum miskin.

Suatu pendekatan yang dapat dipertimbangkan adalah pendekatan *people driven*. Pendekatan ini tidak bermaksud menafikkan pendekatan *market driven* dan *technology driven*, melainkan bermaksud untuk meluruskan permasalahan selama ini, yang mana kedua pendekatan itu telah terasa semakin menjauh dari realitas kepentingan rakyat yang notabene merupakan tujuan dari pembangunan ekonomi itu sendiri.

Menurut Amartya Sen, peraih Nobel bidang ekonomi 1998, tatkala kebutuhan untuk reformasi ekonomi memberikan peluang lebih besar bagi pasar bebas, justru pada saat itu sebenarnya pengembangan peluang-peluang sosial yang fundamental (seperti sekolah, pelayanan kesehatan, reformasi tanah dan lainnya) membutuhkan

kebijakan publik yang sangat teliti dan sungguh-sungguh yang jauh melintasi cakupan pasar semata. Pembangunan itu pada hakekatnya merupakan suatu proses peningkatan kebebasan manusia dalam berbagai bentuk yang bukan saja penting secara sendiri-sendiri, tetapi juga saling mendukung. Hal ini memerlukan kemajemukan kelembagaan yang efektif dimana pasar memainkan peran yang cukup penting, tetapi membutuhkan suplementasi yang sangat kuat dari berbagai sisi.

Pemikiran Sen ini sebenarnya membuka cakrawala baru dalam pola pikir puritan kita selama ini, yang pada gilirannya akan dapat mengubah pola tindak kita pula. Pengalaman menunjukkan bahwa menyerahkan sepenuhnya arah investasi semata-mata kepada pasar bebas telah membawa perkembangan ekonomi nasional semakin jauh dari tujuan utama pembangunan.

Penanggulangan kemiskinan memerlukan strategi besar yang bersifat holistik dengan program yang saling mendukung satu dengan lainnya sehingga upaya pemahaman terhadap penyebab kemiskinan perlu dilakukan dengan baik. Sebagai dasar utama untuk menyusun strategi besar pembangunan nasional tersebut adalah politik ekonomi yang berpihak terhadap kaum miskin dan berkeadilan. Adapun yang menjadi elemen utama dalam strategi besar tersebut adalah pendekatan *people driven* dimana rakyat akan menjadi aktor penting dalam setiap formulasi kebijakan dan pengambilan keputusan politis. Untuk mensukseskan hal itu diperlukan pelaksanaan perubahan paradigma yang meredefinisi peran pemerintah yang akan lebih memberi otonomi pada rakyat, adanya transformasi kelembagaan dari yang bersifat represif menjadi representatif, dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, hal penting yang perlu diperhatikan dalam penanggulangan kemiskinan adalah (1) mengembangkan kesempatan-kesempatan ekonomi bagi kelompok masyarakat miskin; (2) memberdayakan kapasitas dan kemampuan kelompok masyarakat miskin dan (3) meningkatkan kualitas jaring pengaman sosial bagi kelompok masyarakat yang tergolong sangat miskin.



BAB III

GAMBARAN UMUM KOTA MANADO

BAB III

GAMBARAN UMUM KOTA MANADO



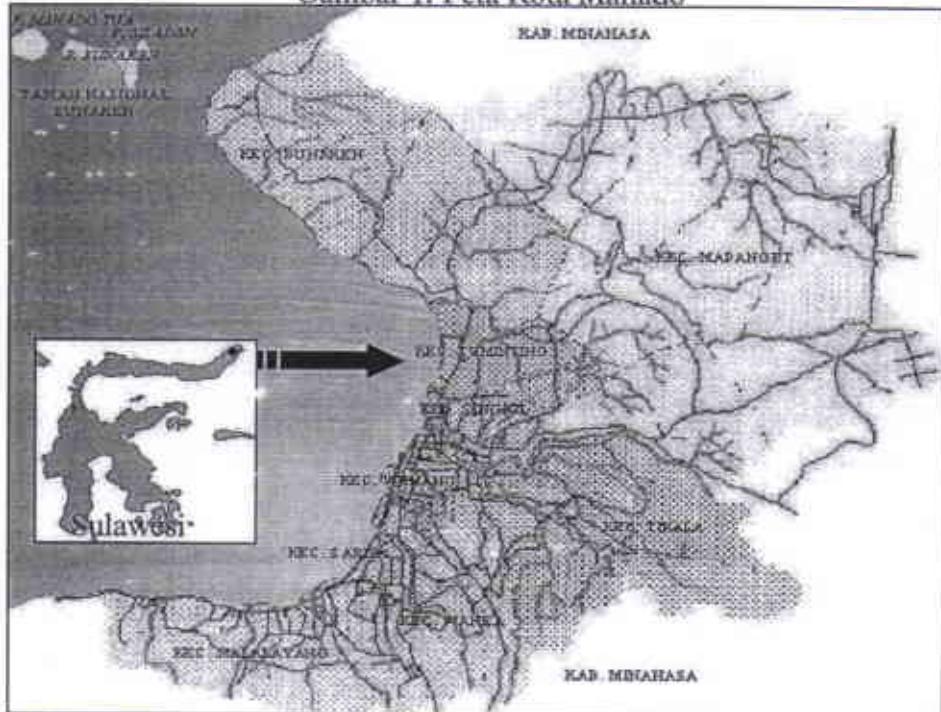
A. Kondisi Geografis

1. Letak dan Luas

Kota Manado terletak di ujung utara Pulau Sulawesi dan merupakan kota terbesar di belahan Sulawesi Utara sekaligus sebagai ibukota Propinsi Sulawesi Utara. Secara geografis Kota Manado terletak diantara $10^{\circ} 25' 88''$ - $10^{\circ} 39' 50''$ LU dan $124^{\circ} 47' 00''$ - $124^{\circ} 56' 00''$ BT, sedangkan batas administratif adalah sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara : Kabupaten Minahasa Utara
 - b. Sebelah Timur : Kabupaten Minahasa Utara dan Kabupaten Minahasa
 - c. Sebelah Selatan : Kabupaten Minahasa
 - d. Sebelah Barat : Laut Sulawesi

Gambar 1. Peta Kota Manado



Luas Kota Manado adalah 15.726 hektar (157,26 km²). Dengan adanya program reklamasi pantai teluk Manado yang dimulai tahun 1995, maka luas daratan Kota Manado telah bertambah kurang lebih 67 hektar. Kota Manado mempunyai 3 wilayah pulau dan berpenghuni, yaitu pulau Manado Tua, pulau Bunaken dan pulau Siladen. Luas dan panjang garis pantai dari masing-masing pulau tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1
Nama Pulau, Luas, dan Panjang Garis Pantai

Pulau	Luas (Ha)	Panjang Garis Pantai (m)
Manado Tua	1.028,27	12.174
Bunaken	804,56	17.079
Siladen	49,48	2.928

sumber: Bappeko Manado, 2005

Berdasarkan hasil pengukuran dari Peta Rupa Bumi (Bakosurtanal) skala 1:50.000, panjang garis pantai Kota Manado adalah 57.092 meter terdiri dari 24.911 meter garis pantai di wilayah daratan dan 32.181 meter garis pantai di pulau Bunaken, Manado Tua dan Siladen.

2. Wilayah Administrasi

Dalam perkembangannya, Kota Manado telah mengalami dua fase perkembangannya, yaitu fase sebelum perluasan memiliki luas wilayah 2.359 Ha yang terdiri dari 3 Kecamatan dengan 46 Kelurahan dan fase kedua setelah ada perluasan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1988 dimana luasnya menjadi 15.726 Ha yang terdiri dari 5 kecamatan dengan 46 kelurahan dan 22 desa.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sekaligus peningkatkan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Kota Manado melalui Peraturan Daerah Nomor 4 dan 5 Tahun 2000 telah melakukan perubahan status Desa menjadi Kelurahan sehingga jumlah kelurahan bertambah dari 68 menjadi 87 kelurahan, dan pemekaran wilayah kecamatan, dari 5 menjadi 9 kecamatan. Nama kecamatan dan jumlah kelurahan sebagai berikut:

1. Kecamatan Bunaken : 8 Kelurahan
2. Kecamatan Tumiting : 10 Kelurahan
3. Kecamatan Singkil : 9 Kelurahan
4. Kecamatan Tikala : 12 Kelurahan
5. Kecamatan Wenang : 12 Kelurahan
6. Kecamatan Wanea : 9 Kelurahan
7. Kecamatan Sario : 7 Kelurahan
8. Kecamatan Mapanget : 11 Kelurahan
9. Kecamatan Malalayang : 9 Kelurahan



B. Perekonomian Daerah

Pertumbuhan ekonomi yang dicapai selang tahun 2000 s/d 2004 adalah rata-rata 5.61% pertahun. Sebelumnya pada tahun 1999, karena masih sangat terpengaruh oleh multi krisis, hanya tumbuh 1.60%. Sedangkan untuk tahun 2004 menurut perhitungan mencapai 6,03%. Total PDRB Kota Manado berdasarkan harga berlaku mengalami peningkatan dari Rp. 2.10 triliun pada tahun 2000 menjadi Rp 3.87 triliun pada tahun 2004. Walaupun tingkat inflasi yang pada tahun 2000-2002 melaju diatas 10%, namun karena pertumbuhan PDRB harga berlaku lebih tinggi dari tingkat inflasi maka pertumbuhan ekonomi secara riil masih bernilai positif pada angka rata-rata diatas 5 % pertahun. Dengan *trend* perkembangan berbagai kegiatan ekonomi kota pada tahun 2004 yang cukup menggembirakan serta laju inflasi yang dapat ditekan pada angka 4.68%, maka laju pertumbuhan ekonomi Kota Manado dapat mencapai angka 6,03%.

Jika dilihat lebih cermat, terdapat beberapa sektor yang mampu mendorong terjadinya peningkatan pertumbuhan ekonomi kota Manado. Yang paling signifikan adalah sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran. Sektor ini tumbuh rata-rata 6.91% pertahun, diatas pertumbuhan ekonomi. Pada tahun 2000 sektor perdagangan hotel dan restoran tumbuh 5.53%, sedikit dibawah rata-rata pertumbuhan ekonomi, selanjutnya tampil sebagai *prime-mover role*, yaitu 5.33% pada tahun 2001, 6.49% pada tahun 2002, 7.96% pada tahun 2003 dan 7,87% pada tahun 2004. Dengan tingkat pertumbuhan tersebut, kontribusi sektor ini meningkat dari 22.58% pada tahun 1999 menjadi 23.19% pada tahun 2004. Hal ini menunjukkan bahwa sasaran Renstra 2000-

2005 untuk menjadikan Manado sebagai Kota Jasa dengan *prime-mover role* nya sektor perdagangan dan pariwisata dapat diwujudkan.

Tabel 2
Perkembangan Makro Ekonomi Kota Manado



No	URAIAN	SAT	2000	2001	2002	2003	2004
1	Pertumbuhan Ekonomi	%	5,99	5,20	5,09	5,76	6,03
2	Laju inflasi	%	11.41	13.30	15.22	0.69	4,68
3	Total PDRB						
	A. Harga Berlaku	Rp juta	2.099.657	2.385.528	3.223.319	2.737.553	3.871.025
	B. Harga Konstan (1993)	Rp juta	896.472	943.055	1.048.063	991.014	1.111.243
4	Distribusi PDRB						
	A. Primer	%	3,12	3,41	3,78	3,68	2,32
	B. Sekunder	%	18,34	19,57	21,09	20,55	9,33
	C. Tertiier	%	78,54	77,02	75,13	75,77	25,99
5	PDRB Perkapita (Harga Berlaku)	Rp	5.021.301	5.609.312	6.277.473	7.202.947	8.435.443
6	Pendapatan perkapita (Harga Berlaku)	Rp	4.437.986	4.910.525	5.440.652	6.203.222	7.254.164
	Pendapatan perkapita (Harga Konstan)	Rp	1.933.976	1.983.432	2.012.259	2.070.248	2.132.580
7	Pengangguran	%	13,67	13,19	14,57	17,12	18,47
8	Penduduk miskin						
	A. Jumlah	orang	43.271	23.578	19.771	17.500	17.000
	B. % terhadap total	%	11.45	6.07	5.09	4.26	4.13

sumber: Manado dalam Angka 2001-2005

Sektor lain yang juga tumbuh memadai adalah sektor Bangunan sehingga kontribusinya meningkat dari 11.20% pada tahun 1999 meningkat menjadi 13,07% pada tahun 2004. Tingginya pertumbuhan sektor ini menunjukkan bahwa sektor properti di Kota Manado cukup berkembang. Perkembangan ini berkaitan erat dengan kinerja sektor riil dan penyediaan infrastruktur, sehingga dengan demikian dapat dipastikan akan mempengaruhi pertumbuhan pada sektor-sektor lainnya terutama sektor perdagangan dan jasa yang menjadi andalan kota Manado.

Di samping kedua sektor tersebut, terdapat pula beberapa sektor yang tumbuh cepat seperti sektor pertanian (rata-rata 6.18%), dan sektor pertambangan dan penggalian (rata-rata 12,43%), namun karena kontribusi kedua sektor ini relatif kecil, keduanya hanya menyumbang kurang dari 4% terhadap total PDRB, maka pengaruhnya terhadap peningkatan nilai tambah PDRB maupun perubahan struktur ekonomi kota relatif kecil.

Pertumbuhan ekonomi tersebut telah mampu meningkatkan Pendapatan Perkapita Kota Manado dari Rp 4.437.986,00 pada tahun 2000 menjadi Rp 7.254.164 pada tahun 2004. Pencapaian tingkat pendapatan perkapita ini masih lebih tinggi dari Pendapatan Perkapita Provinsi Sulawesi Utara yang berada pada Rp 6.79 juta. Ini berarti secara agregat tingkat kesejahteraan perkapita di Kota Manado masih berada di atas rata-rata Provinsi Sulawesi Utara.

Meskipun berbagai indikator ekonomi lain terus menunjukkan perbaikan dari tahun ke tahun, namun pertumbuhan ekonomi Kota Manado tahun 2004 sebesar 6,03% ternyata belum mampu menyerap tambahan angkatan kerja yang masuk ke dalam pasar kerja. Hal ini ditandai dengan masih tingginya tingkat pengangguran terbuka yang ada di Kota Manado, dimana pada tahun 2000 jumlah pengangguran sebesar 13,67% maka pada tahun 2004 terus meningkat hingga mencapai 18,45% atau sekitar 33.000 orang.

Selanjutnya perkembangan penduduk miskin di kota Manado sebagaimana ditunjukkan pula pada tabel tersebut di atas, secara nyata mengalami penurunan secara konstan dari 43.271 orang atau 11.45% dari jumlah penduduk pada tahun 2000 menjadi 17.000 orang atau 4.13% pada tahun 2004. Di samping itu, dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kota Manado, Pemerintah Kota telah merumuskan dan melaksanakan Rencana Strategis Penanggulangan Kemiskinan Kota Manado Tahun 2004-2009 yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Walikota Manado Nomor

58 Tahun 2004. Strategi penanggulangan kemiskinan tersebut diarahkan pada faktor-aktor mendasar yang berhubungan dengan penyebab kemiskinan, seperti ketersediaan lapangan kerja, pendapatan, kesehatan, dan pendidikan yang relatif masih rendah. Penyusunan Renstra Penanggulangan Kemiskinan ini merupakan upaya pemerintah dalam merespon strategi pembangunan nasional yang menempatkan penanggulangan kemiskinan sebagai salah satu program prioritas. Menurunnya jumlah penduduk miskin perkotaan selain menunjukkan keberhasilan berbagai upaya yang dilakukan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan, sekaligus memberi indikasi bahwa tingkat kesejahteraan penduduk Kota Manado cenderung mengalami peningkatan yang cukup berarti.

C. Sosial Budaya Daerah

1. Kependudukan

Kota Manado adalah kota yang sedang tumbuh dan berkembang, selain sebagai ibukota Provinsi Sulawesi Utara adalah daerah urban terbesar di Kawasan Timur Indonesia belahan utara. Berdasarkan data jumlah penduduk kota Manado pada tahun 2005 berjumlah 417.787 jiwa, pada tahun 2000 masih berjumlah 387.651 jiwa. Ini artinya selang lima tahun terakhir terjadi pertumbuhan penduduk rata-rata 1.55% per tahun.

Tabel 3
Perkembangan Penduduk di Kota Manado

TAHUN	JUMLAH PENDUDUK
2000	387.651
2001	394.289
2002	398.923
2003	405.879
2003	411.512
2005	417.787

sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, 2005

Pertambahan penduduk yang cukup pesat ini diakibatkan antara lain karena migrasi (masuknya penduduk dari desa atau daerah lain) dan kelahiran. Migrasi terjadi didorong oleh adanya daya tarik kota sebagai pusat jasa dan perdagangan. Mobilitas penduduk cukup tinggi terjadi pada siang hari dimana terlihat adanya peningkatan jumlah penduduk Kota Manado. Hal ini disebabkan masuknya penduduk dari desa/kota sekitarnya antara lain untuk bekerja, berdagang, sekolah ataupun membeli kebutuhan hidup keluarga. Sebagai ibukota propinsi, penduduk Kota Manado didiami oleh berbagai etnis bahkan terdapat penduduk warga negara asing (WNA). Walaupun terdiri dari berbagai etnis namun dalam kehidupan sosial telah terbina kerja sama, tolong-menolong dan saling menghormati yang menjadi ciri khas budaya timur.

Tabel 4
Daftar Rekapitulasi Data Penduduk Kota Manado per Kecamatan
dan menurut Jenis Kelamin tahun 2005

NO	KECAMATAN	PENDUDUK		
		LAKI-LAKI	PEREMPUAN	JUMLAH
1	BUNAKEN	11.332	9.989	21.321
2	TUMINTING	24.026	24.081	48.107
3	SINGKIL	23.134	22.853	45.987
4	WENANG	20.331	19.125	39.456
5	TIKALA	36.116	36.409	72.525
6	SARIO	13.648	13.488	27.136
7	WANEA	28.849	29.524	58.373
8	MAPANGET	24.685	24.796	49.481
9	MALALAYANG	27.322	28.079	55.401
	JUMLAH	209.443	208.344	417.787

sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Manado, 2005

2. Pendidikan

Selama 5 tahun terakhir jumlah unit SD termasuk Madrasah Ibtidaiyah (MI) berkurang dari 257 menjadi 256, terdiri dari 142 SD Negeri dan 114 SD Swasta. Pada tahun 2000 siswa berjumlah 43.062 orang, pada tahun 2004 meningkat sedikit menjadi 43.572 orang (naik 1.08%), dengan guru yang berkurang dari 2.549 orang menjadi 1.938 orang (turun 23.97%). Dengan situasi guru seperti ini maka ratio guru murid dari 1:17 pada tahun 2000 menjadi 1: 22, yang menunjukkan relatif masih cukup memadai.

Sementara itu Angka Partisipasi Murni (APM) untuk SD pada tahun 2000 adalah 75.25% pada tahun 2004 menjadi 79.08% dan Angka Partisipasi Kasar(APK) dari 99.66% menjadi 102.08%. Jumlah Siswa yang mengulang kelas meningkat dari 567 atau 1.32% dari jumlah murid menjadi 1.021 orang atau 2.34% dari jumlah murid, dengan nilai Ebtanas rata-rata 6.34 pada tahun 2000 yang relatif mengalami peningkatan menjadi 6.57 pada tahun 2003, namun agak menurun menjadi 5.57 pada tahun 2004. Adapun jumlah lulusan tingkat Sekolah Dasar selang tahun 2000 s/d 2004 berjumlah 29.865 siswa.

Tabel 5
Situasi Pendidikan di Kota Manado

NO	URAIAN	2000	2001	2002	2003	2004
1	JLH SEKOLAH					
	SD	257	257	256	256	256
	SMP	73	77	77	79	79
	SMA	46	46	46	46	46
	SMK	22	22	25	25	25
2	JUMLAH SISWA					
	SD	43.062	43.182	43.759	44.442	43.572
	SMP	18.090	18.118	18.179	18.028	18.063
	SMA	13.421	13.143	13.463	13.177	12.939
	SMK	7.678	7.289	7.462	6.991	6.489
3	JUMLAH GURU					
	SD	2.549	2.429	2.472	2.012	1.938
	SMP	1.421	1.014	969	1.012	1.138
	SMA	880	880	1.058	1.059	1.047
	SMK	586	587	573	572	576
4	APM					
	SD	75,25%	78,54%	76,64%	81,90%	79,08%
	SLTP	53,34%	63,79%	62,29%	55,20%	54,15%
	SLTA	57,03%	57,03%	60,19%	51,63%	43,09%
5	APK					
	SD	99,66%	100,59%	102,79%	104,65%	102,08%
	SLTP	77,34%	100,39%	101,39%	88,74%	80,50%
	SLTA	92,25%	94,50%	89,41%	82,22%	75,55%
6	SISWA MENGULANG					
	SD	567	567	1.010	1.005	1.021
	SMP	47	43	41	34	21
	SMA	40	38	24	30	14
	SMK	23	23	23	29	16
7	NILAI EBTANAS MURNI					
	SD	6,34	6,33	6,49	6,57	5,75
	SLTP	4,50	4,94	4,60	4,61	6,40
	SLTA	5,24	5,33	4,28	6,29	6,30
8	LULUSAN UAN					
	SD	6.202	6.179	5.286	6.197	6.001
	SMP	4.712	4.497	5.435	5.480	5.757
	SMA	4.270	4.258	4.410	4.072	4.053
	SMK	2.010	2.130	2.006	2.119	1.957

sumber: Dinas Pendidikan Kota Manado

Unit sekolah untuk tingkat SLTP termasuk Madrasah Tsanawiyah (MTs) meningkat dari 73 pada tahun 2000 (terdiri dari 14 SMP Negeri dan 59 SMP Swasta) menjadi 79 pada tahun 2004 (terdiri dari 14 SMP Negeri dan 65 SMP Swasta), jadi ketambahan 6 SMP Swasta. Jumlah siswa pada tahun 2000 berjumlah 18.090 orang menjadi 18.063 orang pada tahun 2004. Sementara itu jumlah guru turun 19.91% dari 1.421 orang pada tahun 2000 menjadi 1.138 orang pada tahun 2004. Meski mengalami penurunan, namun ratio guru:murid menunjukkan perbandingan yang masih memenuhi standar berlangsungnya kegiatan belajar mengajar yang baik, yaitu pada tahun 2000 adalah 1:13 dan menjadi 1:16 pada tahun 2004.

Beberapa indikator pendidikan untuk tingkat SLTP menunjukkan kinerja yang sudah dicapai selama ini relatif menggembirakan. Angka Partisipasi Murni meningkat dari 53.34% pada tahun 2000 menjadi 54.15% pada tahun 2004 dan Angka Partisipasi Kasar (APK) dari 77.34% pada tahun 2000 meningkat melewati angka 100% pada tahun 2001-2002 dan menurun kembali menjadi 80.50% pada tahun 2004. Jumlah siswa yang mengulang secara konstan turun dari 47 orang (0.26%) di tahun 2000 menjadi 21 orang (0,12%) pada tahun 2004. Demikian pula nilai Ebtanas rata-rata tingkat SLTP di Kota Manado mengalami peningkatan dari 4.50 pada tahun 2000 menjadi 6.40 pada tahun 2004. Lulusan SLTP selang tahun 2000 s/d 2004 berjumlah 25.881 siswa.

Selanjutnya, jumlah unit sekolah untuk tingkat SLTA termasuk Madrasah Aliya (MA) dan SMK meningkat dari 68 pada tahun 2000 (terdiri dari 10 SMA Negeri dan 36 SMA Swasta dan 5 SMK Negeri dan 17 SMK Swasta) menjadi 71 pada tahun 2004 (terdiri dari 10 SMA Negeri dan 36 SMA Swasta serta 5 SMK Negeri dan 20 SMK Swasta), jadi ketambahan 3 SMK Swasta. Siswa pada tahun 2000 berjumlah 21.099 orang menjadi 19.428 orang pada tahun 2004. Sementara itu jumlah guru bertambah 12.24% dari 1.446 orang pada tahun 2000 menjadi 1.623 orang pada tahun 2004. Dengan demikian ratio guru:murid meningkat, yaitu dari 1:15 pada tahun 2000 menjadi 1:12 pada tahun 2004.

Beberapa indikator pendidikan untuk tingkat SLTA menunjukkan kinerja yang sudah dicapai selama ini relatif menggembirakan. Jumlah siswa yang mengulang secara konstan turun dari 63 orang (0.30%) di tahun 2000 menjadi 30 orang (0,15%) pada tahun 2004. Demikian pula nilai Ebtanas rata-rata tingkat SLTA di Kota Manado mengalami peningkatan dari 5.24 pada tahun 2000 menjadi 6.30 pada tahun 2004. Lulusan SLTA selang tahun 2000 s/d 2004 berjumlah 31.285 siswa.

3. Kesehatan

Pembangunan kesehatan di Kota Manado selang Tahun 2000-2004 mengalami banyak peningkatan. Usia harapan hidup waktu lahir tahun 2000 mencapai rata-rata 71,7 tahun dan akhir tahun 2004 menjadi 72 tahun. Angka kematian bayi tahun 2000 adalah 3,54 per 1000 kelahiran hidup menurun menjadi 2,16 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 2004. Angka kematian balita dari 0,48 per 1000 pada tahun 2000 turun menjadi 0,37 per 1000 kematian balita pada tahun 2004. Angka kematian ibu dari 0,42 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 2000 menurun menjadi 0,33 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 2004. Sedangkan angka kematian kasar dari 1,21 per 1000 penduduk pada tahun 2000 menurun menjadi 0,97 per 1000 penduduk pada tahun 2004.

Indikator kesehatan lainnya dapat dilihat dari aspek penurunan angka kesakitan, terutama penyakit yang cenderung mewabah yaitu antara lain Penyakit Demam Berdarah *Dengue*, dimana terjadi penurunan dari *Incidence Rate* tahun 2000 sebanyak 253 per 100.000 menjadi 31 per 100.000 penduduk pada tahun 2004, dan *Case Fatality Rate* (CFR) dari 3,4 persen tahun 2000 menjadi 2,5 persen pada tahun 2004. Berkaitan dengan status gizi masyarakat berdasarkan hasil Pemantauan Status Gizi (PSG) pada tahun 2000 gizi baik 84 persen meningkat menjadi 86,13 persen pada tahun 2004.

Indikator lain yang merupakan ukuran pembangunan kesehatan juga dilihat dari Perilaku sehat dimana pada tahun 2000, 50% masyarakat dengan status *grade IV* dan pada tahun 2004 meningkat menjadi 55%. Hal ini sangat dipengaruhi juga dengan dibentuknya kelompok masyarakat yang telah dilatih menjadi kelurahan PHBS bekerja sama dengan Forum Kota Sehat.

Indikator yang merupakan komponen yang sangat berperan dalam meningkatkan derajat kesehatan yaitu Lingkungan Sehat, dimana selang tahun 2000 sampai tahun 2004 telah melaksanakan pembinaan institusi dari 50% menjadi 60%, yang dapat dilihat dari menurunnya beberapa angka kesakitan penyakit menular. Keberhasilan ini sangat ditunjang oleh ditetapkannya Kota Manado sebagai Kota Bersih dan Hijau dan dibentuknya Forum Kota Sehat pada tahun 2004.

Indikator yang sangat dipengaruhi oleh sumberdaya yang tersedia dalam rangka meningkatkan kualitas dan pemerataan jangkauan masyarakat yaitu Pelayanan Kesehatan dimana Pelayanan Kesehatan dari tahun ke tahun semakin meningkat

melalui tersedianya sarana kesehatan yaitu awal tahun 2000, 10 Puskesmas dan akhir tahun 2004 menjadi 13 Puskesmas, dari 1 menjadi 4 Puskesmas Perawatan dari, 1 Puskesmas Keliling Laut pada tahun 2004 dan dari 1 menjadi 7 unit Puskesmas Keliling Darat dan telah dilaksanakan rehabilitasi berbagai sarana kesehatan. Begitu juga dari tahun 2001 bantuan-bantuan untuk pengadaan peralatan Medis maupun Non Medis merupakan faktor yang sangat menunjang dalam peningkatan Pelayanan Kesehatan.

Selain indikator tersebut diatas, keberhasilan pembangunan kesehatan dapat juga dilihat dari berbagai penghargaan yang telah diterima oleh Pemerintah Kota Manado yaitu antara lain : Manado menjadi tempat pelaksanaan berbagai even kesehatan baik Nasional maupun Internasional antara lain : Pelaksanaan Musyawarah Onkologi, Neurologi, Penyakit Dalam, Bedah Digestive, Pertemuan Nasional Kesehatan Lingkungan, Pelaksanaan Pekan Imunisasi Nasional dan Pertemuan Aliansi Nasional Eliminasi Kusta (ANEK).

Secara konkrit Pemerintah Kota Manado telah dianugerahi Tanda Penghargaan PIN Emas atas keberhasilan dalam rangka pemberantasan penyakit TB Paru. Atas keberhasilan Kota Manado selang tahun 2000-2004, maka Pemerintah Pusat memberikan kepercayaan kepada Kota Manado untuk menjadi tempat pelaksanaan acara puncak Hari Kesehatan Se dunia yang dihadiri oleh Menteri Kesehatan Republik Indonesia.

Disamping itu dengan ditetapkannya kerjasama antara Pemerintah Kota Manado dengan *Asian Development Bank* (ADB) melalui Proyek *Decentralized Health Services* yang dimulai pada tahun 2000, maka selang tahun 2000 sampai 2004 telah banyak peningkatan melalui kegiatan *Capacity Building* yaitu antara lain Pendidikan dan Pelatihan Tenaga Kesehatan, yang sampai tahun 2004 mencakup 85% tenaga sudah dilatih dan 50 orang yang ikut Pendidikan Formal (D3, S1, S3).

4. Keluarga Berencana

Salah satu upaya lain yang dilaksanakan Pemerintah Kota Manado di bidang kependudukan adalah pelaksanaan Program Keluarga Berencana/Keluarga Sejahtera. Dalam bidang kelembagaan, sejalan dengan penyerahan urusan BKKBN menjadi kewenangan daerah, maka dalam tahun 2005 direncanakan untuk mengekstensifikasi kelembagaan BKKBN sebagai institusi pengelola program KB di Kota Manado

melalui merger dengan Dinas Kependudukan/Catatan Sipil berdasarkan PP nomor 8 tahun 2000. Pada dasarnya tantangan Program KB di Kota Manado adalah mempertahankan keikutsertaan pasangan usia subur untuk tetap ber KB serta upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan, karena dilihat dari cakupannya pelaksanaan KB sudah sejak lama Kota Manado termasuk pada daerah-daerah yang berhasil.

Adapun gambaran tentang kegiatan-kegiatan Program KB dan tingkat keberhasilannya selang tahun 2000 s/d 2004 dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Program Pemberdayaan Keluarga

Program ini diarahkan untuk mewujudkan ketahanan dan kemandirian keluarga yang diintegrasikan dalam kegiatan kelompok KB. Hasil capainya secara terperinci dipaparkan dalam Tabel 11.

Tabel 6
Hasil Capai Program Pemberdayaan Keluarga di Kota Manado
Tahun 2000 dan 2003

NO	KEGIATAN	2000		2003	
		KLPK	ANGGOTA	KLPK	ANGGOTA
1	Kelompok Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS)	473	9.270	581	11.620
2	Kelompok Bina Keluarga Balita (BKB)	72	-	82	-
3	Kelompok Bina Keluarga Remaja (BKR)	65	-	72	-
4	Kelompok Bina Keluarga Lansia (BKL)	40	-	44	-

sumber: BKBN Kota Manado, 2005

2. Kesehatan Reproduksi Remaja (KRR)

Program ini ditujukan untuk meningkatkan pengetahuan sikap dan perilaku positif remaja tentang kesehatan reproduksi remaja dalam rangka meningkatkan derajad kesehatan reproduksinya dan persiapan kehidupan berkeluarga guna mendukung upaya peningkatan kualitas generasi mendatang. Untuk tujuan tersebut antara lain telah terbentuk Pusat Informasi dan Konseling KRR di SMU Kristen Eben Haezer Manado pada tahun 2001 dan di SMU Negeri IV Manado

pada tahun 2004. Selanjutnya dilaksanakan Gerakan Sayang Remaja yang merupakan Kerjasama dengan PKK Kota Manado, Dinas Diknas dan BKKBN Kota Manado

Hasil-hasil pelaksanaan program Keluarga Berencana dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 7

Hasil Capai Pelaksanaan Program KB di Kota Manado Tahun 2000 s/d 2003

TAHUN	Peserta Aktif per PUS (%)	Peserta KB Mandiri per Jumlah Peserta KB (%)
2000	77.40	86.20
2001	78.92	74.08
2002	77.73	71.97
2003	80.51	72.72

sumbr: BKKBN Kota Manado, 2005

Berkat berbagai keberhasilan dalam penyelenggaraan Program Keluarga Berencana/ Keluarga Sejahtera di Kota Manado selama ini, maka pada tanggal 18 April 2005 yang baru lalu Walikota Manado dianugerahi Penghargaan Manggala Karya Kencana oleh BKKBN sesuai Keputusan nomor 152/KT.103/B2/2004 tanggal 5 Oktober 2004.

5. Kesejahteraan Sosial

Pemerintah kota Manado bersama-sama dengan masyarakat melaksanakan usaha kesejahteraan sosial untuk mewujudkan tata kehidupan serta penghidupan sosial material dan spiritual. Usaha ini terutama diarahkan untuk mengatasi masalah pokok kesejahteraan sosial yaitu kemiskinan, ketertinggalan, keterlantaran dan kebutuhan perumahan sosial. Bagian di bawah ini menyajikan gambaran mengenai sebagian permasalahan sosial di kota Manado.

Tabel 8
Jumlah Keluarga Menurut Tahapan
Keluarga Sejahtera Dirinci Per Kecamatan

NO	Kecamatan	TAHAPAN						
		Pra Sejahtera		Kel. Sejahtera I		Keluarga Sejahtera II	Keluarga Sejahtera III	Keluarga Sejahtera IV
		ALEK	BALEK	ALEK	BALEK			
1.	Malalayang	972	448	1.447	1.502	4.302	2.264	1.021
2.	Sario	468	113	767	504	1.479	1.183	667
3.	Wanea	878	165	1.376	1.215	4.185	2.583	1.327
4.	Wenang	543	458	1.415	894	2.737	2.058	1.220
5.	Tikala	1.790	82	1.684	1.779	4.629	4.356	1.450
6.	Mapanget	920	289	883	785	2.712	3.170	1.507
7.	Singkil	1.261	44	3.294	843	2.269	1.074	512
8.	Tuminting	953	0	4.842	581	2.226	2.092	1.403
9.	Bunaken	916	38	1.484	70	1.844	645	332
	Jumlah	8.701	1.637	17.192	8.173	26.383	19.425	9.439

sumber : Dinas Kesejahteraan Sosial Kota Manado, 2005

Data di atas menunjukkan bahwa keluarga prasejahtera di Kota Manado sebanyak 10.338 keluarga. Dari jumlah tersebut 8.701 keluarga atau sebesar 84,16 % diantaranya adalah keluarga pra sejahtera karena alasan ekonomi. Sedangkan keluarga sejahtera tahap I karena alasan ekonomi juga masih banyak jumlahnya yaitu mencapai 17.192 keluarga dan bukan alasan ekonomi sebanyak 8.173 keluarga.

Tabel 9 di bawah ini menyajikan data banyaknya penderita cacat di kota Manado. Pada tahun 2004 terdapat 2.173 penderita cacat terdiri dari 1.215 berjenis kelamin laki-laki dan 958 berjenis kelamin perempuan. Dan kecamatan Wenang adalah merupakan yang terbanyak memiliki penduduk menderita cacat sebesar 321 orang diikuti Kecamatan Wanea sebanyak 302 orang. Para penderita cacat tersebut sebagian telah tertampung di 10 (sepuluh) panti asuhan yang ada di kota Manado dengan kapasitas 690 penghuni dan yang tertampung sebanyak 620 orang.

Tabel 9
Banyaknya Penyandang Cacat Menurut Jenis Kelamin

No.	Kecamatan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1.	Malalayang	107	87	194
2.	Sario	169	114	283
3.	Wanea	187	115	302
4.	Wenang	192	129	321
5.	Tikala	109	107	216
6.	Mapanget	108	89	197
7.	Singkil	112	116	228
8.	Tuminting	147	99	246
9.	Bunaken	84	102	186
Jumlah		1.215	958	2.173

sumber: Dinas Kesejahteraan Sosial Kota Manado, 2004

Adapun data di bawah ini (Tabel 10) menggambarkan upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kota Manado untuk memberikan pelatihan dan ketrampilan bagi penyandang cacat di Kota Manado. Masalah sosial lainnya yaitu banyaknya anak terlantar yang berjumlah 1.766 orang, Usia lanjut (Jompo) 2.175 orang, Wanita rawan sosial/ekonomi 935 orang, Anak nakal 522 orang, Korban narkoba 520 orang dan bekas narapidana 402 orang. Khusus narapidana yang masuk ke Lembaga Pemasyarakatan (LP) Kota Manado tahun 2004 sebanyak 459 orang.

Tabel 10
Jumlah Penderita Cacat yang Telah Mengikuti Latihan
di Loka Bina Karya

No.	Jenis Latihan	Peserta		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	
1.	Pertukangan	10	-	10
2.	Jahit Menjahit	-	5	5
3.	Keramik Gerubah	-	-	-
4.	Tata rias rambut	-	5	5
5.	Otomotif	18	-	18
6.	Peternakan	10	-	10
7.	Usaha Kecil	15	-	15
Jumlah		53	10	63

sumber: Dinas Kesejahteraan Sosial Kota Manado, 2005

Jumlah ini meningkat dibandingkan dengan tahun sebelumnya sebanyak 384 orang. Sebagian besar narapidana adalah laki-laki sebanyak 432 Orang (94,12%). Dilihat dari jenis kejahatan, kasus terbanyak adalah kasus pembunuhan (151) kasus, kemudian penganiayaan (69) kasus, Susila (66) kasus, Narkotika (48) kasus, dan kasus lainnya. Begitu juga dengan masalah kemiskinan dimana sesuai Surat Keputusan Walikota Manado Nomor: 39.a Tahun 2005 tanggal 14 Maret 2005 tentang Penetapan Jumlah Masyarakat Miskin menurut Kelurahan dan Kecamatan di Kota Manado yang akan dilayani melalui program jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat miskin tahun 2005 berjumlah 17.000 Jiwa (4,13%) dan jumlah pengangguran sesuai data 2003 berjumlah 17,12 % sedangkan jumlah pencari kerja pada tahun 2004 sebanyak 3.718 (1,08%).

6. Pemuda dan Olahraga, Kebudayaan, Agama

Perhatian pemerintah Kota Manado dalam hal pemberian bantuan pembinaan kegiatan kepemudaan terus ditingkatkan. Berbagai kegiatan yang sudah dilakukan dan akan dilakukan kedepan seperti pelaksanaan Hari Pemuda/Sumpah Pemuda serta kegiatan organisasi kemasyarakatan pemuda. Sesuai data yang ada di kota Manado terdapat 110 Ormas Pemuda, dimana kegiatan Ormas Pemuda tersebut terus dipantau dan dimonitoring oleh pemerintah melalui Badan Kesbang dan Linmas Kota Manado. Begitu pula dengan kegiatan Olahraga dan pertandingan Olahraga yang diperlombakan antara lain : Atletik, Tinju, Terjun Payung, Billiard, Bulutangkis, Volly Ball, Karate, Taekwondo, Silat, Catur, Bridge dan Olahraga lainnya yang merupakan olahraga yang menonjol dan selalu mengharumkan nama Daerah Sulawesi Utara. Namun dibalik prestasi yang diraih, banyak atlit yang mengeluh karena jaminan kesejahteraan hidup belum sepenuhnya menjadi perhatian Pemerintah Daerah. Oleh karenanya sudah saatnya Pemerintah memperhatikan nasib/kesejahteraan para atlit yang berprestasi melalui pemberian bonus ataupun menyediakan lapangan pekerjaan.

Pemerintah terus berupaya melakukan koordinasi dengan seluruh elemen masyarakat untuk mengantisipasi masuknya budaya-budaya barat yang sangat mempengaruhi perkembangan moral generasi muda . Pengaruh tersebut diakibatkan karena kemajuan teknologi seperti: Internet, Hand Phone, Media Televisi, Gambar /Buku Porno dan lainnya. Mengantisipasi masalah budaya tersebut, maka pemerintah

melakukan langkah-langkah antara lain melalui pendekatan sosial keagamaan serta berupaya menumbuhkembangkan kebudayaan daerah yang hampir hilang. Mengingat Kota Manado selama ini dikenal sebagai daerah atau penduduknya yang religius serta berbudaya.

Data di bawah ini menggambarkan pemeluk agama Kristen Protestan sebanyak 54.3%, selanjutnya golongan agama Islam sebanyak 37.4%, agama Katolik 5.45%, agama Budha 1.79% serta agama Hindu 1.04%. Walaupun terdiri dari beberapa golongan agama namun dalam kehidupan sosial sehari-hari memiliki rasa solidaritas dan toleransi yang tinggi. Suasana kerja sama, saling menghormati dan menghargai nampak dalam kehidupan sosial masyarakat, sehingga keamanan dan kenyamanan boleh tercipta. Hal ini juga tidak terlepas dari peran serta presidium BKSAUA kota manado dan seluruh masyarakat yang sangat mencintai kerukunan dan kedamaian.

Tabel 11
Jumlah Penduduk menurut Golongan Agama

No.	Golongan Agama	Jumlah	%
1.	Islam	171.742	37,4
2.	Kristen Protestan	249.194	54,3
3.	Kristen Katolik	25.040	5,45
4.	Budha	8.230	1,79
5.	Hindu	4.808	1,04
	Jumlah	459.014	100

sumber: Kantor Wilayah Departemen Agama Kota Manado, 2004

Penduduk kota Manado dapat dikatakan masyarakat yang religius, dimana pemeluk agama melaksanakan aktivitas keagamaannya dengan baik. Hal ini terlihat pada setiap kegiatan keagamaan banyak pemeluk agama yang menghadirinya. Masing-masing golongan agama memiliki sarana peribadatan sendiri seperti Gereja, Mesjid, Musollah, Pure dan Vihara. Adapun jumlah sarana peribadatan di kota Manado seperti terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 12
Jumlah Sarana Peribadatan di Kota Manado

No.	Golongan Agama	Jumlah	%
1.	Mesjid	157	22,78
2.	Musolah	25	3,62
3.	Gereja	488	70,82
4.	Pura	4	0,58
5.	Vihara	12	1,74
	Jumlah	689	100

sumber: Kantor Wilayah Departemen Agama Kota Manado, 2004

Tabel di atas menunjukkan bahwa sarana peribadatan berupa gereja merupakan jumlah yang paling banyak (70,82%) kemudian Mesjid (22,78 %) , Musolah (3,62 %), Vihara (1,74 %) dan Pura (0,58 %).

7. Kependudukan dan Catatan Sipil

Kependudukan sebagai salah satu urusan pemerintahan, antara lain ditindaklanjuti dengan penerbitan Perda nomor 17 tahun 2002 tentang Pengendalian Mobilitas Penduduk di Kota Manado. Pengendalian kependudukan ini sangat penting mengingat kota Manado sedang bertumbuh pesat sehingga mobilitas orang sangat tinggi. Dalam kerangka pengendalian, penyediaan informasi dan pelayanan kependudukan yang semakin efektif, terus diupayakan peningkatan pelayanan baik dalam bentuk pendaftaran penduduk maupun dalam pelayanan pencatatan sipil. Sehubungan dengan hal itu pula maka pemberlakuan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Nasional berbasis Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) sudah dicanangkan di Kota Manado. Hal ini ditandai dengan *pilot project* pada dua kecamatan yaitu Kecamatan Mapanget dan Kecamatan Tikala.

Untuk mendukung pelaksanaan kegiatan tersebut berbagai kegiatan sudah dilakukan oleh Pemerintah Kota Manado, antara lain dengan membuat landasan hukumnya yaitu Keputusan Walikota Manado Nomor 79 Tahun 2004 tentang

Pelaksanaan Sistem Informasi Admininstrasi Kependudukan di Kota Manado. Sejak dicanangkannya pada tanggal 21 Desember 2004 pelayanan Pendaftaran Penduduk khususnya pelayanan KTP dan KK di Kecamatan Tikala dan Kecamatan Mapanget telah dilaksanakan sesuai Program SIAK termasuk Pelayanan Akta-Akta Catatan Sipil pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Manado. Berkat berbagai upaya yang dilakukan dalam rangka percepatan pelayanan terhadap kependudukan, terakhir dengan upaya implementasi Program SIAK, kinerja pendaftaran penduduk di Kota Manado mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Pada Tabel 26 dapat diikuti bahwa dari wajib KTP sebanyak 231.849 orang pada tahun 2000 yang sudah memiliki KTP baru 160.748 orang atau 69.04%. Pada tahun 2005 terhitung akhir Maret, dari 273.817 wajib KTP, yang sudah memiliki berjumlah 248.441 orang atau 90.73%. Artinya tingkat ketiaataan terhadap ketentuan kepemilikan Kartu Tanda Penduduk mengalami peningkatan yang sangat tinggi, sehingga jumlah yang belum memiliki KTP tinggal kurang dari 10%. Demikian pula tingkat kepatuhan terhadap pemilikan Kartu Keluarga mengalami peningkatan dari 50.52% dari 86.748 Wajib KK pada tahun 2000, mengalami peningkatan yang signifikan menjadi 80.88 % dari 105.609 Wajib KK.

Tabel 13
Perkembangan Pendaftaran Penduduk di Kota Manado

TAHUN	JUMLAH PENDUDUK	WAJIB		MEMILIKI KTP		MEMILIKI KK	
		KTP	KK	JUMLAH	%	JUMLAH	%
2000	387.651	231.849	86.748	160.057	69,04	43.825	50,52
2001	394.289	248.179	94.376	175.621	70,76	54.961	58,24
2002	398.923	254.711	97.738	195.029	76,57	61.012	62,42
2003	405.879	262.173	101.969	215.056	82,03	72.168	70,77
2003	411.512	269.194	103.712	240.203	89,23	81.244	78,34
2005	417.787	273.817	105.609	248.441	90,73	85.412	80,88

sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, 2005



B A B I V

HASIL PENELITIAN

BAB IV

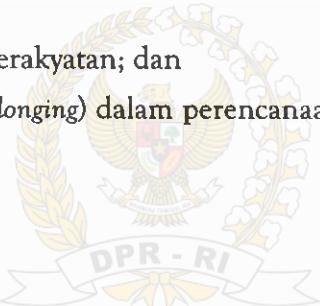
HASIL PENELITIAN



A. Permasalahan Pembangunan di Kota Manado

Pembangunan ekonomi yang telah ditempuh di masa lalu telah menghasilkan berbagai kemajuan yang cukup berarti namun sekaligus juga mewariskan berbagai permasalahan yang kompleks dan memerlukan penanganan mendesak. Memang harus diakui bahwa pembangunan masa lalu yang menitikberatkan pada tercapainya tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi telah menciptakan peningkatan pendapatan perkapita, penurunan jumlah kemiskinan dan pengangguran, dan perbaikan kualitas hidup manusia secara rata-rata. Akan tetapi, peningkatan tersebut tidak disertai dengan pembangunan dan perkuatan institusi-institusi, baik publik maupun institusi pasar terutama institusi keuangan yang seharusnya berfungsi melakukan alokasi sumber daya secara efisien dan bijaksana. Hasil pembangunan yang dicapai justru menimbulkan akibat negatif dalam bentuk kesenjangan antar golongan pendapatan, antar wilayah, dan antar kelompok masyarakat. Hal tersebut pada akhirnya memicu munculnya berbagai permasalahan dan tantangan pembangunan, antara lain:

- a. Rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat;
- b. Belum optimalnya penegakan hukum, kepastian hukum, dan pemenuhan rasa keadilan masyarakat;
- c. Belum optimalnya pelayanan publik dan implementasi *good governance* serta *clean government*;
- d. Rendahnya kemampuan/kualitas manusia dalam mengelola sumberdaya alam dan lingkungan;
- e. Rendahnya daya saing daerah dan masyarakat;
- f. Belum terfokusnya infrastruktur perkotaan yang ideal sebagai pusat pertumbuhan (seperti jalan rusak, ketersediaan air bersih kemacetan, kebersihan/persam pahan dan pelayanan publik lainnya);
- g. Tingginya tingkat pengangguran akibat terbatasnya lapangan dan kesempatan kerja;

- 
- h. Kesenjangan pembangunan antar wilayah masih lebar (kawasan selatan & kawasan utara Manado);
 - i. Masih rendahnya keberpihakan terhadap ekonomi kerakyatan; dan
 - j. Rendahnya tingkat partisipasi masyarakat (*sense of belonging*) dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

B. Beberapa Indikator Pembangunan Manusia

Salah satu indikator dalam menilai keberhasilan pembangunan adalah dampaknya terhadap peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia, atau menggunakan istilah yang digunakan oleh UNDP, adalah pembangunan manusia (*human development*) itu sendiri. UNDP dalam Human Development Report (HDR) 1990 mendefinisikan pembangunan manusia sebagai “suatu proses untuk membuat manusia mampu memiliki lebih banyak pilihan. Pendapatan adalah satu pilihan yang dimiliki manusia, tapi bukanlah suatu totalitas dari semua aspek kehidupan manusia. Kesehatan, pendidikan, lingkungan fisik yang baik dan kebebasan untuk bertindak juga merupakan hal-hal yang tidak kalah pentingnya.” Dengan pemahaman seperti itu dilahirkan beberapa ukuran untuk mengukur kemajuan sosial ekonomi, antara lain *Human Development Index (HDI)* atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan *Human Poverty Index (HPI)* atau Indeks Kemiskinan Manusia (IKM).

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan ukuran pencapaian keseluruhan dari suatu negara dalam tiga dimensi dasar pembangunan manusia, yaitu lamanya hidup, pengetahuan dan suatu standar hidup yang layak. Ketiganya diukur dengan angka harapan hidup, pencapaian pendidikan dan pendapatan perkapita yang telah disesuaikan menjadi prioritas daya beli. Sedangkan Indeks Kemiskinan Manusia (IKM), berbeda dari IPM yang mengukur kemajuan dari suatu negara secara keseluruhan dalam mencapai pembangunan manusia, IKM menggambarkan sebaran dari suatu kemajuan dan mengukur ketertinggalan yang masih ada. Persamaannya dengan IPM adalah bahwa dimensi yang diukur dalam IKM adalah sama yaitu dimensi pembangunan manusia. IKM difokuskan pada ketertinggalan atau deprivasi dalam tiga dimensi yaitu : lamanya hidup yang diukur dengan peluang pada saat lahir untuk tidak bertahan hidup hingga usia 40 tahun, pengetahuan yang diukur dengan angka buta huruf pada orang dewasa, dan ketersediaan sarana umum, yang diukur dengan persentase penduduk yang tidak mempunyai akses terhadap sumber air bersih,

persentase penduduk yang tidak mempunyai akses terhadap fasilitas kesehatan, dan persentase anak-anak di bawah usia lima tahun dengan berat badan kurang.

Dengan demikian indikator-indikator tersebut dapat digunakan untuk menunjukkan sejauhmana upaya pencapaian sasaran-sasaran Program Strategis Renstra Kota Manado 2000-2005 berdampak positif terhadap peningkatan kualitas sumberdaya manusia atau pembangunan manusia itu sendiri.

Berdasarkan publikasi bersama antara UNDP-Bappenas-BPS; *Indonesia Human Development Report 2004: The Economics of Democracy, Financing Human Development in Indonesia*, dikutip angka-angka tentang Indeks Pembangunan Manusia dan Indeks Kemiskinan Manusia Kota Manado, dibandingkan dengan beberapa kota dan daerah lain adalah seperti yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 14
Beberapa Indikator Sumberdaya Manusia Kota Manado Dibanding
Beberapa Kota dan Daerah Lain

NO	DAERAH	HDI (HUMAN DEVELOPMENT INDEX)				HPI (HUMAN POVERTY INDEX)			
		VALUE		RANK		VALUE		RANK	
		1999	2004	1999	2004	1999	2004	1999	2004
1	2	3	4	5	6	8	9	10	11
1	East Jakarta	72,8	76	4	1	19,9	16,9	56	52
2	South Jakarta	75,1	75,1	1	2	23,0	17,1	1	55
3	Yogyakarta/DIY	73,4	75,3	2	3	16,8	15,1	46	33
4	North Jakarta	71,5	75,1	12	4	8,4	8,8	104	1
5	West Jakarta	72,2	75	7	5	11,9	11,8	12	14
6	Denpasar/Bali	72,1	74,9	8	6	16,5	12,0	33	15
7	Central Jakarta	71,3	74,8	14	7	9,0	9,7	2	8
8	Manado/Sulut	72,5	74,2	5	8	19,5	11,4	54	12
9	Palangka Raya/Kalteng	72,3	74,2	6	9	24,6	19,5	123	83
10	Pematang Siantar	70,9	74,1	17	10	11,7	10,0	10	9
88	Bolmong	66,9	68,7	75	88	19,5	22,7	54	140
38	Minahasa	63,3	72	32	38	17,5	20,8	43	106
68	Satal	68	70,1	57	68	25,8	17,8	141	65
59	Bitung	67,6	70,7	63	59	16,1	14,0	32	26

Sumber: UNDP-Bappenas-BPS, *Indonesia Human Development Report*; June 2004

Berdasarkan data pada Tabel 14 terlihat bahwa pada tahun 1999 IPM Kota Manado adalah 72,5, pada tahun 2002 menjadi 74,2. Dengan demikian ada *reduction in shortfall* sebesar 1,8, artinya selama 3 tahun, IPM Kota Manado mengalami perbaikan sebesar 1,8 point menuju angka maksimal = 100. Sementara itu dari peringkatnya, Manado turun dari urutan ke-5 (dari 294 daerah/kota) pada tahun 1999 menjadi urutan ke-8 (dari 341 kota/daerah) pada tahun 2002. Artinya meskipun Manado mampu melakukan perbaikan yang cukup signifikan dalam pembangunan manusia, tetapi terdapat beberapa daerah/kota yang mampu melakukan pengurangan nilai *shortfall*-nya lebih cepat dari Manado.

Tetapi jika dilihat daerah-daerah mana yang melakukan perbaikan lebih cepat dari kota Manado, maka kota-kota itu adalah 5 Kota Administratif dari Metropolitan Jakarta, Yogyakarta dan Denpasar. Dengan demikian dalam hal kualitas pembangunan manusia, sebenarnya kota Manado sudah sejajar dengan kota-kota tersebut, dan melampaui kota-kota besar seperti Bandung, Surabaya, Semarang, Medan dan Makassar. Suatu prestasi yang sangat layak untuk dibanggakan.

Pada tahun 1999 IKM Kota Manado adalah 19,5 kemudian pada tahun 2002 menjadi 11,5. Dengan demikian selama 3 tahun, mengalami perbaikan sebesar 8,1 point menuju angka maksimal 0,00. Jika dilihat dari rankingnya, Kota Manado naik dari posisi ke 54 (dari 294 daerah/kota) pada tahun 1999, ke posisi 12 (dari 341 kota/daerah) pada tahun 2002. Artinya kinerja penanggulangan kemiskinan di Kota Manado mencapai hasil yang sangat signifikan.

Selanjutnya, dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat dan peningkatan partisipasinya, pemberdayaan kaum perempuan mendapatkan perhatian dalam Renstra Kota Manado 2000-2005. Pemberdayaan perempuan ini menjadi perhatian oleh karena masalah ini sudah menjadi salah satu isu nasional, bahkan dengan dipelopori oleh UNDP dan beberapa lembaga non-profit dunia, *gender mainstreaming* diangkat menjadi isu global. Sasaran 30% perempuan duduk dalam lembaga perwakilan sebagaimana yang diatur dalam UU nomor 22 tahun 1999 merupakan salah satu bentuk upaya nasional untuk menjawab isu ini.

Pada dasarnya budaya di daerah ini tidak mendikotomikan antara laki-laki dan perempuan, sehingga isu gender sebenarnya tidak menjadi isu yang sangat dominan. Peranan kaum perempuan justru sangat mewarnai perjalanan sejarah dan pembangunan di Kota Manado. Kaum perempuan justru sangat dominan di bidang-

bidang tertentu seperti pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Meskipun demikian dalam rangka lebih meningkatkan peran aktif kaum perempuan ke dalam berbagai sektor kehidupan bermasyarakat termasuk berpolitik, berbagai upaya dilakukan oleh Pemerintah Kota Manado baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung dilakukan melalui berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat, dan secara tidak langsung melalui berbagai kegiatan PKK maupun Dharma Wanita Persatuan mulai dari tingkat kota, kecamatan sampai kelurahan bahkan lingkungan.

Tabel 15
Beberapa Indikator Pemberdayaan Perempuan di Kota Manado

NO	DAERAH	GDI (Gender-related Development Index)				GEM (Gender Empowerment Measure)			
		1999		2002		1999		2002	
		Value	Rank	Value	Rank	Value	Rank	Value	Rank
1	Bolmong	52.4	212	55.1	197	43.5	186	40.1	233
2	Minahasa	58.6	90	62.9	54	56.6	12	50.7	70
3	Satal	64.0	19	62.2	63	52.8	38	45.0	157
4	Manado	57.5	119	67.9	14	44.8	157	47.5	113
5	Bitung	46.9	264	60.6	90	35.2	272	42.9	195
	Sulut	53.9	20	62.1	4	45.1	22	55.1	6

Sumber: UNDP-Bappenas-BPS; Indonesia Laporan Pembangunan Manusia 2001: Menuju Konsensus Baru, UNDP-Bappenas-BPS; Indonesia Laporan Pembangunan Manusia 2004

Berdasarkan Laporan Pembangunan Manusia yang disusun oleh United Nations Development Program (UNDP)-Bappenas-BPS, Indeks Pembangunan Jender (IPJ) Kota Manado mengalami peningkatan dari 57.5 pada tahun 1999 menjadi 67.9 pada tahun 2002 sehingga peringkat Kota Manado mengalami peningkatan dari nomor 119 pada tahun 1999 menjadi nomor 14 pada tahun 2002. IPJ atau *Gender-related Development Index* (GDI) ini merupakan indeks komposit yang mengukur tingkat harapan hidup, tingkat literacy orang dewasa, rata-rata lamanya bersekolah dan persentase perempuan dalam angkatan kerja yang keseluruhannya dibandingkan dengan kelompok pria di

suatu negara atau daerah dalam perbandingannya dengan negara atau daerah lainnya. Informasi tentang IPJ ini menunjukkan kemajuan yang pesat di Kota Manado, karena jika pada tahun 1999 Manado masih dibawah Kabupaten Satal (ranking 19) dan Kabupaten Minahasa (ranking 90), pada tahun 2002 Manado menduduki ranking teratas di antara kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara.

Salah satu ukuran lainnya yang digunakan UNDP dalam menunjukkan informasi tentang gender adalah Indeks Pemberdayaan Jender (IDJ) atau *Gender Empowerment Measure* (GEM). IDJ atau GEM ini merupakan ukuran rata-rata atas tingkat partisipasi perempuan di parlemen, persentase posisi perempuan dalam jabatan-jabatan senior baik di kantor pemerintahan, manajemen serta staf teknis, persentase perempuan dalam angkatan kerja, persentase perempuan dalam populasi penduduk, serta perbandingan antara pria dan perempuan dalam hal rata-rata gaji di sektor non pertanian. Dilihat dari hasil pengukuran ini, jender di Kota Manado menunjukkan perbaikan dari angka 44.8 pada tahun 1999 dengan peringkat nasional nomor 157, pada tahun 2002 meningkat mencapai angka 47.5 dengan peringkat yang dicapai adalah urutan ke 113.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa berbagai upaya yang dilakukan melalui Renstra Kota Manado untuk pemberdayaan perempuan mencapai sasarnya atau berada pada jalur yang tepat sesuai yang ditetapkan dalam kebijakan *gender mainstreaming*.

C. Kemiskinan dan Ukurannya di Kota Manado Tahun 2004-2008

Kemiskinan merupakan masalah multidimensi karena berkaitan dengan ketidakmampuan akses secara ekonomi, sosial, budaya, politik dan partisipasi dalam masyarakat. Kemiskinan juga memiliki arti yang lebih luas dari sekedar lebih rendahnya tingkat pendapatan atau konsumsi seseorang dari standar kesejahteraan terukur seperti kebutuhan kalori minimum atau garis kemiskinan. Akan tetapi kemiskinan memiliki arti yang lebih dalam karena berkaitan juga dengan ketidakmampuan untuk mencapai aspek di luar pendapatan (*non-income factors*) seperti akses kebutuhan minimum seperti kesehatan, pendidikan, air bersih dan sanitasi. Lebih lanjut kompleksitas dari kemiskinan bukan saja berhubungan dengan pengertian dan dimensinya saja tetapi juga berkaitan dengan metode pengukuran dan intervensi kebijakan yang diperlukan dalam mengentaskan masalah ini. Pertanyaannya kemudian

adalah berapa jumlah orang miskin, apa yang menjadi ukuran kemiskinan, dan apa intervensi kebijakan untuk penanganan kemiskinan di Kota Manado, itulah pertanyaan utama yang hendak dijelaskan dalam uraian di bawah ini.

Kemiskinan di Kota Manado adalah kemiskinan yang tak kasat, artinya meskipun di kota terdapat orang miskin,¹ tetapi tidak mudah bagi kita menemukan orang miskin di kota ini. Karena, bagi orang Manado adalah pantang untuk menunjukkan kemiskinannya, hal ini berkorelasi dengan adagium yang hidup di tengah-tengah masyarakat Manado, yakni lebih baik kalah nasi daripada kalah aksi.²

Akan tetapi pada tataran riil, di beberapa rumah makan terlihat beberapa anak kecil menyodorkan makanan kecil berupa kacang yang dibungkus plastik kecil kepada para pengunjung sembari meminta imbalan uang. Di tempat lain, juga terlihat ibu tua menawarkan makanan kecil yang sama kepada orang yang dijumpainya sembari meminta imbalan uang. Berdasar fakta ini, pernyataan beberapa informan dari berbagai instansi yang diwawancara yang menyatakan bahwa kemiskinan di Manado adalah entitas yang tak kasat mata menjadi terbantahkan, begitu juga halnya dengan adagium, "lebih baik kalah nasi daripada kalah aksi," yang berkembang dan dianut dalam masyarakat sedikit demi sedikit mulai luntur, terlepas apakah yang menjadi "pengemis" di kota adalah orang Manado asli ataukah pendatang. Karena itu, dapat dikatakan bahwa di Kota Manado kemiskinan dengan berbagai dimensinya adalah sesuatu yang riil adanya.

Data riil kemiskinan di Kota Manado ditentukan berdasarkan ukuran yang digunakan oleh Badan Pusat Statistik. Ukuran kemiskinan versi BPS ini melihat bahwa yang dikatakan orang miskin adalah mereka yang hidup dibawah garis kemiskinan. Pada tahun 2004 misalnya BPS menetapkan garis kemiskinan sebesar Rp. 144.230,- artinya masyarakat Indonesia yang pengeluarannya dalam satu bulan berada di bawah garis kemiskinan ini maka ia dapat dikategorikan sebagai penduduk miskin. Besaran garis kemiskinan ini akan berbeda pada setiap tahunnya sesuai dengan laju inflasi yang terjadi di Indonesia.

¹Wawancara dengan Kepala Dinas Ketenagakerjaan Kota Manado, 20 Juli 2010, hal senada juga dinyatakan oleh Ketua Komisi D DPRD Kota Manado, wawancara, 19 Juli 2010 dan oleh beberapa akademisi dari Universitas Sam Ratulangi dalam *Focus Group Discussion* (FGD) yang dilaksanakan pada tanggal 21 Juli 2010.

² Adagium berulang kali peneliti temukan dalam beberapa wawancara dengan informan di Kota Manado.

Berdasarkan garis kemiskinan yang ditetapkan oleh BPS tersebut, maka dalam periode 2004-2008 jumlah penduduk miskin di Kota Mando sebagaimana terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 16
Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Manado
dan Perubahannya, 2004 - 2008



Tahun	Jumlah Penduduk Miskin	Perubahan Absoloute	% Penduduk Miskin	Perubahan Persentase antar periode	GKM
2004	17.250		4,14		144.230
2005	21.200	3.950	5,09	0.95	155.301
2006	28.100	6.900	6,73	1.64	174.277
2007	23.000	-500. 100	5,43	-1.29	189.167
2008	28.500	5.500	6,59	1.16	196.092

Menurut tabel jumlah dan persentase penduduk miskin di kota tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pada tahun 2004 dengan garis kemiskinan Rp. 144.230,- terdapat 17.250 (4,14%) penduduk miskin, pada tahun 2005 dengan garis kemiskinan Rp. 155.301,- terdapat 21.200 (5,09%) penduduk miskin, pada tahun 2006 dengan garis kemiskinan Rp. 174.277,- terdapat 28.100 (6,73%) penduduk miskin, pada tahun 2007 dengan garis kemiskinan Rp. 189.167,- terdapat 23.000 (5,43%) atau turun sebesar 500.100 (1,29%), pada tahun 2008 dengan garis kemiskinan Rp. 196.092 terdapat 28.500 (6,59%) penduduk miskin.

Berdasar data penduduk miskin di atas, dapat disebutkan bahwa telah terjadi peningkatan jumlah orang miskin pada tahun 2005 sebesar 3.950 (5,09%) jiwa yang pada tahun 2004 17.250 jiwa (4,14%). Pada tahun 2006 juga terjadi peningkatan sebesar 6.900 (6,73%). Pada tahun 2007 terjadi penurunan jumlah orang miskin sebesar 500.100 (1,29%), namun pada tahun 2008 jumlah penduduk miskin kembali meningkat sebesar 5.500 jiwa (1,16%). Dengan demikian, jumlah penduduk miskin

yang pada tahun 2004 berjumlah 17.250 jiwa terus mengalami peningkatan pada tahun 2005, 2006, dan 2008 dengan jumlah 7.300 orang.³

Akan tetapi, jumlah resmi penduduk miskin sebagaimana dicatat BPS itu berbeda dengan apa yang diungkap oleh S.W. Paat, Kepala Bappeda Kota Manado, menurutnya terdapat 15.000 penduduk miskin di Kota Manado, bahkan berdasarkan data Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) tercatat 60.000 penduduk miskin di Manado.⁴ Jumlah penduduk miskin sebesar 60.000 jiwa itu juga dinyatakan oleh Kepala Dinas Sosial Kota Manado.⁵ Sementara berdasarkan informasi Dinas Kesehatan Kota Manado data penduduk miskin yang mendapatkan layanan kesehatan melalui Jamkesda yang dananya berasal dari APBD Kota Manado adalah sebesar 22.667 orang.⁶

Dengan mengabaikan perbedaan data di atas, Olden Lahamendu dan Carlos E. Siburian menyatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi peningkatan atau penurunan jumlah dan persentase rumah tangga/penduduk miskin selama periode 2005-2008. Faktor-faktor tersebut antara lain: *Pertama:* inflasi umum relatif kurang stabil selama periode 2005-2007. Laju inflasi tahun 2005, 2006 dan 2007 berturut-turut ialah sebagai berikut: 18,73 %, 5,09 %, 10,13 % dan 9,71 %. *Kedua*, komoditi yang paling penting bagi penduduk miskin ialah beras. Rata-rata harga beras di Manado selama periode Maret 2007 – Maret 2008 turun sebesar -5,96 %, yaitu dari Rp.5.824,- per kg pada Juni 2007 menjadi Rp.5.476,- per kg pada Juni 2008. Penurunan harga ini berbanding lurus dengan penurunan persentase penduduk miskin periode 2006-2007 sebesar -1,29 %. *Ketiga*, selama periode 2006-2007 jumlah pengangguran berkang. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) pada tahun 2006 sebesar 20,46 % (41.160 orang), turun menjadi 19,53 % (40.360 orang) pada tahun 2007. Turunnya pengangguran ini terjadi karena terbukanya lapangan kerja di sektor informal dan mulai masuknya investasi ke Manado sehingga membuka kemungkinan untuk mengurangi jumlah penduduk miskin.⁷

³ Olden Lahamendu dan Carlos E. Siburian, *Penyusunan Ukuran Obyektif Kesejahteraan Rakyat untuk Penargetan Kemiskinan di Kota Manado*, (Manado: Bappeda Kota Manado, 2009), h. 46.

⁴ Wawancara dengan Kepala Bappeda Kota Manado, 19 Juli 2010.

⁵ Wawancara Kepala Dinas Sosial Kota Manado, 19 Juli 2010.

⁶ Wawancara Kepala Dinas Kesehatan Kota Manado, 19 Juli 2010.

⁷ Ibid.

D. Intervensi Kebijakan dalam Penanganan Fakir Miskin

Kemiskinan, seperti telah dinyatakan pada bagian awal, merupakan persoalan yang multidimensi, karena itu kemiskinan selalu berkorelasi dengan faktor-faktor lain yang mengitarinya. Karena itu bentuk intervensi yang dilakukan tidak dapat dilakukan pada satu dimensi kemiskinan saja. Berdasarkan data Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Manado tahun 2005-2010, ditemukan berbagai kebijakan atau program Pemerintah Kota Manado dalam penanganan kemiskinan, yaitu:⁸

1. Program Peningkatan Kualitas dan Pemerataan Pendidikan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan aksesibilitas dan pemerataan pendidikan yang bermutu bagi seluruh penduduk Kota Manado. Program ini diharapkan dapat meningkatkan Index Pembangunan Manusia (IPM) meliputi lama tempuh pendidikan meningkat, angka melek huruf meningkat dan daya beli masyarakat meningkat.

Untuk mencapai tujuan dari program tersebut, Pemerintah Kota Manado melakukan berbagai kegiatan antara lain:

- a. Percepatan penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun untuk mewujudkan pemerataan pendidikan dasar yang bermutu di seluruh Kecamatan dan Kelurahan di Kota Manado. Untuk itu diupayakan agar pendidikan bermutu dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat dengan pemberian bebas SPP mulai dari SD, SMP sampai SMA;
- b. Meningkatkan perluasan, mutu, dan relevansi pendidikan menengah dan kejuruan untuk menyiapkan landasan akademik yang kuat memasuki perguruan tinggi, dan landasan vokasional yang tangguh untuk memasuki dunia kerja;
- c. Meningkatkan pendidikan luar sekolah yang bermutu untuk memberikan pelayanan kepada warga masyarakat yang tidak terpenuhi kebutuhan pendidikannya melalui jalur sekolah terutama bagi warga masyarakat yang tidak pernah sekolah atau buta aksara, putus sekolah dan warga masyarakat lainnya

⁸ Rancangan Akhir Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Manado 2005-2010, hal. 97-102

- yang ingin meningkatkan dan atau memperoleh pengetahuan, kemampuan, keterampilan hidup guna meningkatkan kualitas hidupnya;
- d. Meningkatkan perluasan pendidikan anak usia dini dalam rangka membina, menumbuhkan dan mengembangkan seluruh potensi anak usia dini secara optimal agar memiliki kesiapan memasuki jenjang pendidikan selanjutnya;
 - e. Menyempurnakan dan memperkuat manajemen pelayanan pendidikan dengan meningkatkan otonomi dan desentralisasi pengelolaan pendidikan pada satuan pendidikan melalui pemantapan manajemen berbasis sekolah yang makin efektif, efisien, transparan, bertanggungjawab, akuntabel, serta penyiapan standar pelayanan minimum pada masing-masing jenis dan jenjang satuan pendidikan;
 - f. Memberdayakan dan mendorong peran serta stakeholders dan masyarakat dalam pembangunan pendidikan termasuk dalam pembiayaan pendidikan, penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat serta dalam peningkatan mutu layanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan;
 - g. Menata manajemen sistem pembiayaan pendidikan yang berprinsip adil, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel termasuk penerapan pembiayaan pendidikan berbasis siswa (*student based financing*) dan peningkatan anggaran pendidikan sesuai amanat Undang-undang guna melanjutkan usaha-usaha pemerataan dan penyediaan layanan pendidikan yang berkualitas;
 - h. Membenahi dan meningkatkan kualitas infrastruktur pendidikan, termasuk guru pada semua jenis dan jenjang pendidikan, dengan memberi perhatian khusus pada infrastruktur pendidikan dasar dan menengah dengan memprioritaskan perbaikan, pengadaan, dan peningkatan infrastruktur pada sekolah-sekolah yang membutuhkan.

2. Program Peningkatan Kualitas Pelayanan dan Pemerataan Kesehatan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan aksesibilitas dan pemerataan pelayanan kesehatan yang bermutu bagi seluruh penduduk Kota Manado. Program ini diharapkan dapat meningkatkan Index Pembangunan Manusia (IPM) meliputi Usia

Harapan Hidup, menurunnya Angka Kematian Ibu dan Bayi, meningkatnya sanitasi lingkungan.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dari program tersebut antara lain meliputi:

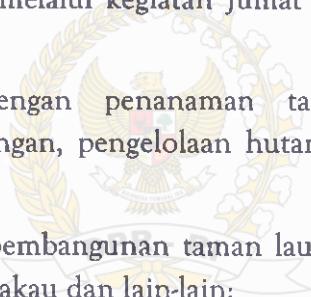
- a. Peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat di Puskesmas, terutama bagi masyarakat miskin;
- b. Peningkatan layanan kesehatan gratis bagi masyarakat miskin di Puskesmas dan Rumah Sakit kelas III;
- c. Peningkatan jumlah, kualitas, pemanfaatan dan pembenahan prasarana dan sarana kesehatan untuk meningkatkan akses masyarakat kepada pelayanan kesehatan yang bermutu meliputi pengadaan obat dan perbekalan kesehatan;
- d. Pengembangan pola hidup sehat dan sistem jaminan kesehatan terutama bagi masyarakat miskin dan terpencil;
- e. Peningkatan kualitas dan kuantitas tenaga kesehatan dan pemerataan distribusinya;
- f. Peningkatan wawasan kesehatan melalui penyuluhan mengenai KB, kesehatan organ tubuh dan alat reproduksi, pendewasaan usia perkawinan, serta pentingnya kesehatan lingkungan;
- g. Peningkatan kesehatan lingkungan dan penanggulangan wabah meliputi penyediaan air bersih dan sanitasi dasar, pemeliharaan dan pengawasan kualitas lingkungan, pengendalian dampak resiko pencemaran lingkungan, pencegahan/pemberantasan penyakit menular, dan pengembangan wilayah sehat.

3. Program Peningkatan Peranan Masyarakat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Tujuan yang ingin dicapai adalah membaiknya sistem pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup bagi terciptanya keseimbangan antara aspek pemanfaatan sumberdaya alam sebagai modal pertumbuhan ekonomi Kota Manado dengan aspek perlindungan terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup sebagai penopang sistem kehidupan secara luas.

Kegiatan pokok yang dilakukan adalah:

- a. Pemantapan program Manado hijau dan bersih melalui kegiatan Jumat bersih, penanaman pohon di tepi jalan dan pekarangan;
- b. Pemanfaatan lahan marjinal/lahan tidur dengan penanaman tanaman penghijauan, tanaman hortikultura, tanaman pangan, pengelolaan hutan kota, hutan lindung dan penghijauan kota;
- c. Pemanfaatan daerah pesisir dan pantai melalui pembangunan taman laut kota, pembuatan terumbu karang buatan, penanaman bakau dan lain-lain;
- d. Pengendalian pemanfaatan air permukaan dan air bawah tanah.



4. Program Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat yang Berbasis Potensi Lokal

Tujuannya adalah meningkatnya perhatian dan dukungan terhadap kegiatan keagamaan dan sarana prasarana peribadatan, serta kepada kelompok masyarakat miskin dan kaum dhuafa.

Kegiatan pokok yang dilakukan antara lain:

- a. Pemberian bantuan untuk kegiatan-kegiatan keagamaan seperti perayaan Hari-Hari Besar Keagamaan (Natal, Paskah, Ramadhan, Halal Bi Halal, Dharma Santi, Nyepi), lomba olahraga dan kesenian keagamaan;
- b. Pembangunan/rehabilitasi sarana peribadatan;
- c. Pemberian insentif bagi para pemimpin agama;
- d. Bantuan beras murah kepada masyarakat miskin dan kaum dhuafa.

5. Program Pemberdayaan dan Peningkatan Partisipasi Gender dan Pemuda dalam Pembangunan

Tujuannya adalah meningkatnya kualitas kehidupan dan peran perempuan serta untuk mewujudkan generasi yang potensial, profesional dan terbebas dari narkoba dan penyakit masyarakat lainnya.

Kegiatan pokok yang dilakukan adalah:

- a. Peningkatan peran PKK di tingkat kota, kecamatan dan kelurahan;
- b. Pengembangan kegiatan pengarusutamaan jender di bidang *manpower* (tenaga kerja), *education* (pendidikan), *justice* (hukum), dan *agriculture* (pertanian);
- c. Kampanye anti kekerasan dan *trafficking* terhadap perempuan dan anak;
- d. Peningkatan wawasan dan sikap mental pemuda dalam pembangunan melalui optimalisasi peran karang taruna, peningkatan kualitas kegiatan ibadah dan kesenian, penyuluhan bahaya narkoba, AIDS;
- e. Peningkatan pengetahuan, ketrampilan, dan kewirausahaan pemuda melalui optimalisasi peran karang taruna, pelatihan ketrampilan, pembentukan kelompok usaha mikro.

6. Program Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran Perkotaan

Tujuannya adalah menurunnya jumlah penduduk miskin dan pengangguran di Kota Manado, terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat miskin, dan berkurangnya tingkat pengangguran melalui penciptaan lapangan dan kesempatan kerja.

Kegiatan-kegiatan pokok yang akan dilakukan meliputi:

- a. Pemantapan koordinasi antar seluruh pemangku kepentingan pembangunan dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Manado;
- b. Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi;
- c. Pembinaan, penataan, dan pengembangan usaha kelompok-kelompok sektor informal/PKL;
- d. Penajaman program-program SKPD berbasis pengentasan kemiskinan dan penurunan angka pengangguran;
- e. Koordinasi dan pengawasan pelaksanaan program kompensasi pengurangan subsidi (PKPS) BBM bidang pendidikan, kesehatan, Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan bidang Infrastruktur Perkotaan (IP);
- f. Penyediaan dan penyaluran beras murah kepada masyarakat miskin.

7. Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja

Tujuannya adalah menurunkan jumlah pengangguran perkotaan melalui peningkatan kualitas dan kesempatan kerja, tersedianya tenaga kerja siap pakai dan memiliki kompetensi dalam memenuhi tuntutan pasar tenaga kerja.

Kegiatan-kegiatan pokok yang akan dilakukan meliputi:

- a. Pembinaan, perijinan dan sertifikasi lembaga latihan kerja;
- b. Penetapan standar kompetensi bagi lembaga pelatihan dan lembaga uji ketampilan;
- c. Jaminan keamanan, keselamatan dan hak-hak pekerja;
- d. Sosialisasi peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan.



B A B V

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

BAB V

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN



Ada tiga hal yang dibahas dalam bab V ini, yaitu: *pertama*, kemiskinan di Kota Manado; *kedua*, strategi penanggulangan kemiskinan, dan *ketiga*, pemerintah daerah dan tata kelola pemerintahan yang baik.

A. Kemiskinan di Kota Manado

Perkembangan penduduk miskin di Kota Manado, secara nyata mengalami penurunan secara konstan dari 43.271 orang atau 11.45% dari jumlah penduduk pada tahun 2000 menjadi 17.000 orang atau 4.13% pada tahun 2004. Di samping itu, dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kota Manado, Pemerintah Kota telah merumuskan dan melaksanakan Rencana Strategis Penanggulangan Kemiskinan Kota Manado Tahun 2004-2009 yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Walikota Manado Nomor 58 Tahun 2004. Strategi penanggulangan kemiskinan tersebut diarahkan pada faktor-aktor mendasar yang berhubungan dengan penyebab kemiskinan, seperti ketersediaan lapangan kerja, pendapatan, kesehatan, dan pendidikan yang relatif masih rendah. Penyusunan Renstra Penanggulangan Kemiskinan ini merupakan upaya pemerintah dalam merespon strategi pembangunan nasional yang menempatkan penanggulangan kemiskinan sebagai salah satu program prioritas. Menurunnya jumlah penduduk miskin perkotaan selain menunjukkan keberhasilan berbagai upaya yang dilakukan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan, sekaligus memberi indikasi bahwa tingkat kesejahteraan penduduk Kota Manado cenderung mengalami peningkatan yang cukup berarti.

Akan tetapi pada tahun 2005, 2006, dan 2008 terjadi peningkatan jumlah penduduk miskin di Kota Manado. Pada tahun 2005 penduduk miskin meningkat sebesar 3.950 (5,09%) jiwa dari tahun 2004 yang berjumlah 17.250 jiwa (4,14%). Pada tahun 2006 juga terjadi peningkatan sebesar 6.900 (6,73%). Kemudian pada tahun 2008 jumlah penduduk miskin kembali meningkat sebesar 5.500 jiwa (1,16%). Dengan demikian, jumlah penduduk miskin yang pada tahun 2004 berjumlah 17.250 jiwa

terus mengalami peningkatan pada tahun 2005, 2006, dan 2008 dengan jumlah 7.300 orang.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara sendiri menyatakan bahwa secara umum di seluruh wilayah provinsi Sulawesi Utara telah dilakukan berbagai program penanganan kemiskinan yang secara teknis dibagi menjadi tiga klaster, yaitu:

- a. Klaster pertama: program bantuan dan Perlindungan sosial, yang programnya bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, perbaikan kualitas hidup, BLT, bantuan beras, BOS, Keluarga harapan, program pemberdayaan masyarakat miskin.
- b. Klaster Kedua: Pemberdayaan Masyarakat, program yang memiliki tujuan mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas masyarakat miskin
- c. Klaster Ketiga: Usaha mikro dan Kecil bertujuan memberi akses dan penguatan ekonomi bagi pengusaha mikro dan kecil, bantuan penguatan modal bagi koperasi

Dari dari 3 klaster tersebut, ada 2 yang hal yang paling menonjol yakni, bantuan operasional sekolah (BOS), dan jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas). Bantuan operasional sekolah secara nasional hanya diperuntukkan bagi sekolah dasar (SD) dan sekolah menengah pertama (SMP) di provinsi ini disediakan juga bantuan operasional untuk sekolah menengah atas (SMA) yang disebut dengan bantuan operasional sekolah daerah (BOSDA). Sementara untuk Jamkesmas yang disediakan untuk penyediaan layanan kesehatan masyarakat di rumah sakit kelas III, maka di Provinsi Sulawesi Utara disediakan juga JAMKESDA untuk layanan kesehatan masyarakat di tingkat Puskemas. Alokasi anggaran Bosda dan Jamkesda berasal dari APBD. Di sisi lain, ada juga program PNPM perkotaan dan penyediaan Kredit Usaha Menengah (UKM) dan Kredit Usaha Kecil, penyediaan bentuk kredit ini sebagai upaya untuk mengatasi sulitnya mekanisme perbankan bagi UKM.¹

Salah satu bukti keberhasilan pembangunan di Provinsi Sulawesi Utara adalah tingginya pencapaian Indek pembangunan manusia (IPM). Secara nasional provinsi ini

¹ Notulensi Rapat Pertemuan antara Gubernur Provinsi Sulawesi Utara dengan Panja RUU Fakir Miskin Komisi VIII DPR RI, dalam Rangka Kunjungan Kerja Panja Rancangan Undang-Undang Tentang Fakir Miskin (Ruu Fakir Miskin) Komisi VIII DPR RI Masa Sidang III Tahun Sidang 2009-2010 10-11 Juni 2010.

menempati posisi kedua setelah Provinsi DKI Jakarta. Tingginya IPM ini menggabarkan tingkat kualitas hidup masyarakat sebesar 75,16%.²

Di sisi lain Pemerintah Kota Manado sendiri sejatinya telah melakukan serangkaian intervensi kebijakan yang cukup komprehensif untuk menangani persoalan kemiskinan di Kota Manado. melalui peningkatan akses dan layanan mutu pendidikan, seperti menyediakan biaya pendidikan gratis dari tingkat sekolah dasar (SD) sampai dengan tingkat sekolah menengah atas (SMA). Melakukan peningkatan akses dan mutu layanan kesehatan melalui Jamkesda, layanan kesehatan terjangkau melalui Pos Pelayanan Kesehatan yang digagas sendiri oleh masyarakat melalui komunitas gereja, dan layanan pemeriksaan kesehatan bagi usia lanjut (Usila). Dua bentuk layanan kesehatan yang disebut terakhir ini mendapat bantuan dari dinas kesehatan Kota. Peningkatan peran masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan; peningkatan kesejahteraan masyarakat berbasis potensi local; pemberdayaan dan peningkatan peran gender dan pemuda dalam pembangunan; penanggulangan kemiskinan dan pengangguran perkotaan; peningkatan kualitas dan productivitas tenaga kerja.

Persoalannya kemudian adalah mengapa pada tahun 2005, 2006, dan 2008 justru terjadi peningkatan jumlah penduduk miskin sebesar 7.300 jiwa? Peningkatan jumlah ini menurut Lahamendu dan E. Saribuan bisa jadi diakibatkan oleh inflasi umum yang kurang stabil. Laju inflasi tahun 2005, 2006 dan 2007 berturut-turut ialah sebagai berikut: 18,73 %, 5,09 % , 10,13 % dan 9,71 %.³

Di samping laju inflasi yang kurang stabil, peningkatan jumlah penduduk miskin itu, bisa juga disebabkan oleh pelaksanaan program pengentasan kemiskinan di Kota Manado yang belum tepat sasaran. Hal ini dibuktikan bahwa masih ada keluhan masyarakat tentang penetapan status masyarakat miskin itu sendiri yang tidak sesuai

² Ibid., Tingginya capaian indek pembangunan manusia dipertanyakan oleh beberapa pihak, utamanya oleh kalangan akademisi Universitas Sam Ratulangi Sulawesi Utara. Menurut para akademisi Universitas Sam Ratulangi apa yang menjadi dasar penetapan Provinsi Sulawesi Utara menempati IPM peringkat ke-2 nasional, sebab pada kenyataannya, terdapat beragam persoalan kemiskinan di Provinsi ini, misalnya masih tingginya kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan tingginya kasus trafficking, masih banyaknya orang miskin di beberapa kabupaten, salah satunya di Kabupaten Bolang Mongandow.

³ Olden Lahamendu dan Carlos E. Siburian, *Penyusunan Ukuran Obyektif Kesejahteraan Rakyat untuk Penargetan Kemiskinan di Kota Manado*, (Manado: Bappeda Kota Manado, 2009), h. 46.

dengan fakta di lapangan.⁴ Hal lain yang juga berpengaruh pada peningkatan jumlah penduduk miskin di Kota Manado bisa juga diakibatkan oleh kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak *pro-poor*.⁵

Seperti telah disebutkan bahwa Pemerintah Kota Manado telah berupaya meningkatkan akses dan layanan pendidikan dengan cara memberikan membebaskan biaya pendidikan sejak tingkat sekolah dasar samapi dengan tingkat sekolah menengah atas, dan meningkatkan akses dan mutu layanan kesehatan, dua upaya ini dapat diketahui cukup memadai untuk mengurangi jumlah penduduk miskin, tapi kemiskinan tidak saja terkait dengan dua layanan tersebut, ada hal lain yang juga perlu mendapat perhatian misalnya akses masyarakat miskin terhadap perumahan dan permukiman, permodalan/kredit, serta sanitasi dan air bersih. Jika hal ini kurang mendapat perhatian, maka program pengentasan kemiskinan berjalan kurang optimal dalam mengurangi jumlah penduduk miskin. Dengan begitu, upaya pengurangan jumlah penduduk miskin mestilah melibatkan berbagai faktor yang mempengaruhi kemiskinan, di antaranya pendidikan, jenis pekerjaan, gender, akses terhadap pelayanan dasar dan infrastruktur dan lokasi geografis.⁶

B. Strategi Pengurangan Kemiskinan

Seperti diketahui, bahwa sifat dasar kemiskinan sangat kompleks dengan faktor-faktor penyebab yang amat beragam. Kaum miskin mungkin tidak memiliki aset maupun kemampuan yang bersifat esensial karena tinggal di daerah yang terpencil, dan mempunyai sumberdaya sangat terbatas. Penduduk miskin ini biasanya sangat rentan karena usia, kesehatan, lingkungan tempat tinggal, ataupun pekerjaan. Stagnasi dalam bidang ekonomi dapat mempersempit peluang untuk mendapatkan pekerjaan yang menghasilkan atau produktif.

Penduduk miskin ini umumnya tidak memperoleh akses untuk mendapatkan aset-aset maupun jasa-jasa layanan karena mereka tergolong ke dalam etnis minoritas

⁴ Ibid., hal. 5.

⁵ Catatan Focus Group Discussion (FGD) bersama akademisi Universitas Sam Ratulangi Manado, 21 Juli 2010.

⁶ BAPPENAS, *Kumpulan Bahan Latihan: Pemantauan dan Evaluasi Program-Program Penanggulangan Kemiskinan*, hal. 10.

atau suatu komunitas yang yang dianggap lemah secara sosial, atau mungkin semata-mata karena mereka adalah kaum perempuan, cacat, atau berbeda. Dalam tingkatan yang lebih luas, kemiskinan mungkin berasal dari situasi ketimpangan yang besar secara terus menerus akibat dari kepentingan dan struktur kekuasaan yang cenderung mempertahankan status quo. Keanekaragaman kondisi dan sebab-sebab kemiskinan tersebut mengisyaratkan, bahwa intervensi-intervensi untuk mengurangi kemiskinan harus disesuaikan menurut keadaan-keadaan tertentu.

Sebuah strategi dapat dirancang oleh Pemerintah Daerah Kota Manado untuk pengurangan kemiskinan, yang harus mampu membantu terwujudnya pertumbuhan ekonomi berkelanjutan yang berpihak pada kaum miskin, pembangunan sosial yang menyeluruh, serta tata kelola pemerintahan yang baik. Ketiga strategi ini akan membentuk sebuah kerangka bagi upaya pengurangan penduduk miskin, dan bersifat saling terkait dan saling mendukung. Pengurangan kemiskinan yang berhasil membutuhkan kebijakan-kebijakan yang secara bersamaan akan memperkuat penciptaan strategi ini.

Intervensi untuk pengurangan kemiskinan dapat bersifat jangka pendek (misalnya intervensi untuk mempertahankan pelayanan dasar kepada kaum miskin), jangka menengah (misalnya intervensi dengan sasaran tertentu), atau jangka panjang (seperti intervensi yang membangun sumberdaya manusia, merangsang pertumbuhan yang berpihak kepada kaum miskin, dan mendorong perluasan sektor swasta.). Kekuatan utama Pemerintah Daerah Kota Manado terletak pada penyediaan dana untuk investasi-investasi yang relatif cukup besar yang memiliki dampak jangka menengah dan jangka panjang dan dalam melaksanakan dialog dengan masyarakat untuk mendukung kebijakan dan reformasi kelembagaan yang memiliki dampak luas dan tidak langsung.

Keberhasilannya, sangat tergantung pada pertumbuhan ekonomi yang cepat dan menyeluruh sebagai faktor penting dalam memelihara keberlanjutan program pengurangan kemiskinan. Pengalaman perekonomian memperlihatkan pentingnya suatu kebijakan publik yang dinamis dan peran aktif dari pemerintah pusat dan daerah dalam menciptakan kondisi-kondisi yang memungkinkan terselenggaranya pertumbuhan ekonomi yang cepat. Hubungan antara pertumbuhan dan kemiskinan pada dasarnya bersifat dua arah, yaitu pertama pertumbuhan yang tinggi dan berkelanjutan menyebabkan peningkatan permintaan akan tenaga kerja dan peningkatan upah, dan dengan demikian mengurangi kemiskinan. Pendapatan yang

lebih baik menyebabkan peningkatan produktifitas tenaga kerja dan pertumbuhan ekonomi. Kedua, pertumbuhan akan memperbaiki pendapatan publik dan meningkatkan pengeluaran pemerintah untuk prarasana fisik dan sosial, sehingga membantu mengurangi kemiskinan serta memperbaiki potensi produktif perekonomian.

Kendatipun pertumbuhan ekonomi membantu mengurangi kemiskinan, peningkatan penggunaan tenaga kerja yang menyeluruh akan membawa hasil yang lebih besar. Kombinasi antara tata kelola ekonomi makro yang baik dan kebijakan-kebijakan yang mendukung pertumbuhan yang stabil di bidang ketenagakerjaan akan dapat mengukur keberpihakan pemerintah terhadap kaum miskin. Hal ini dapat dilakukan melalui kebijakan-kebijakan yang menciptakan lingkungan yang kondusif untuk sektor swasta dan kebijakan-kebijakan yang bertujuan meningkatkan ketenagakerjaan dan peluang-peluang yang menghasilkan pendapatan untuk kaum perempuan dan kelompok-kelompok lain yang mungkin berada di luar angkatan tenaga kerja formal, termasuk didalamnya memperluas peluang untuk berwiraswasta yang secara nyata memberikan sumbangsih penting bagi pengurangan kemiskinan. Kebijakan lain yang dapat dikembangkan dalam upaya pengurangan penduduk miskin adalah:

- a. Kebijakan Pembangunan prasarana diyakini mempunyai berbagai dampak sosial dan ekonomi. Pembangunan prasarana dapat memberikan sumbangsih bagi pengurangan kemiskinan baik secara tidak langsung, yaitu dengan cara meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, maupun secara langsung dengan menciptakan lapangan pekerjaan dan memperbaiki akses terhadap kegiatan-kegiatan perekonomian dan pelayanan-pelayanan sosial dasar. Memperluas peluang di tingkat daerah membutuhkan integrasi dengan pasar nasional dengan difasilitasi prasarana.
- b. Membangun kerjasama antar daerah dalam propinsi dan diluar propinsi untuk memperkuat pertumbuhan agar dapat membuka pasar lebih luas, menciptakan perekonomian rakyat dengan akses pasar yang luas. Kerjasama semacam ini penting dilakukan, yang memungkinkan memberikan hasil maksimal.
- c. Lingkungan hidup yang berkelanjutan, sebagai isu utama dalam pertumbuhan ekonomi yang berpihak pada kaum miskin. Pertumbuhan akan berumur pendek apabila tidak dapat melindungi lingkungan dan sumberdaya alam.

Walaupun banyak kerusakan di masa lampau disebabkan oleh konflik kepentingan yang melibatkan kekuasaan, tekanan-tekanan akibat kemiskinan dan populasi telah pula melipatgandakan kesulitan yang ada melalui pengundulan hutan. Kaum miskin pedesaan sering terpaksa tinggal di daratan dan daerah perairan labil yang membutuhkan tata kelola sumberdaya yang peka dalam menghadapi degradasi yang semakin meningkat. Kaum miskin perkotaan rawan terhadap penyakit yang disebabkan oleh kondisi lingkungan hidup yang terlalu padat dan tercemar polusi. Strategi-strategi pengurangan kemiskinan harus mengintegrasikan kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan yang meningkatkan mutu dan produktifitas lingkungan hidup dan sumberdaya alam.

- d. Pertumbuhan ekonomi harus disertai oleh program-program pembangunan social yang memungkinkan kelompok-kelompok yang kurang beruntung mendapatkan keuntungan dari perluasan kesempatan yang dihasilkan oleh pertumbuhan ekonomi tersebut. Pemerintah daerah harus mendukung upaya-upaya pengurangan kemiskinan yang dilakukan pemerintah pusat dengan membantu merencanakan pengembangan sumber daya manusia (*human capital*) di daerah dan melalui pengembangan kebijakan-kebijakan, lembaga-lembaga, serta prasarana yang dibutuhkan untuk memberikan jasa-jasa pelayanan sosial kepada kaum miskin secara efektif. Konsisten dengan pencapaian target dalam *Millenium Development Goals/MDGs*, setiap orang seharusnya memiliki akses untuk mendapatkan pendidikan dasar, layanan kesehatan dasar, dan jasa-jasa pelayanan penting lainnya. Akses semacam ini membuka peluang bagi kaum miskin untuk memperbaiki kualitas hidup mereka dan untuk berpartisipasi secara lebih utuh di dalam masyarakat. Sebuah pendekatan proaktif harus dilakukan untuk membantu mengurangi diskriminasi sosial dan ekonomi dan untuk mendorong munculnya gagasan-gagasan yang dapat memenuhi kebutuhan kelompok-kelompok yang tersingkir. Penjangkauan dan keberlanjutan pembangunan sosial menjadi lebih baik pada saat semua orang, terutama kaum miskin dan tersingkir, memiliki peluang untuk membentuk kebijakan-kebijakan dan program-program publik. Memastikan bahwa suara kaum miskin dapat didengar pada semua tingkat pengambilan keputusan di daerah adalah salah satu indikator keberhasilan upaya-upaya pembangunan sosial.

- e. Sumber daya manusia seringkali merupakan satusatunya aset yang dimiliki kaum miskin, dan perkembangannya memiliki kepentingan yang mendasar dalam pengurangan kemiskinan. Membangun keahlian-keahlian yang dapat dipasarkan, melindungi kaum miskin terhadap bahaya dan resiko kesehatan, serta menghapus praktek-praktek membahayakan seperti penggunaan tenaga anak, merupakan inti dari pengembangan sumber daya manusia. Adalah perlu untuk memastikan relevansi, kualitas dan kuantitas jasa-jasa layanan sosial untuk meningkatkan produktifitas dan partisipasi seluruh anggota masyarakat.
- f. Di banyak kelompok masyarakat, kaum perempuan secara tidak adil menanggung beban kemiskinan dan tersingkir secara sistematis dari akses untuk mendapatkan aset-aset dan jasa-jasa layanan penting. Memperbaiki status mereka merupakan aspek penting dalam kemiskinan dan hal ini memberikan hasil pengembalian yang penting di bidang sosioekonomi melalui pengurangan biaya kesehatan dan kesejahteraan dan pengurangan tingkat kelahiran serta kematian ibu dan bayi. Mengemukakan suara perempuan dan mendorong partisipasi penuh mereka dapat memberikan sumbangsih penting kepada pembangunan masyarakat secara keseluruhan.
- g. Setiap kelompok masyarakat memiliki anggota yang rentan karena usia, penyakit, cacat, bencana alam, krisis ekonomi, maupun konflik sipil. Perlindungan sosial terdiri dari sekelompok program yang dirancang untuk membantu perorangan, rumah tangga, dan komunitas-komunitas untuk mengelola resiko secara lebih baik dan untuk menjamin keamanan ekonomi. Program-program tersebut mencakup pensiun hari tua, asuransi bagi pengangguran dan orang cacat, serta jaring pengaman sosial. Termasuk dalam program-program semacam ini antara lain adalah kebijakan-kebijakan untuk memperbaiki mobilitas tenaga kerja dan untuk menerapkan standar-standar ketenagakerjaan. Penerapan strategi-strategi dan program-program publik yang efisien guna mengelola resiko dan kerentanan dapat membantu kaum miskin dan tersingkir untuk berpartisipasi dalam pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.

C. Pemerintahan Daerah dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

Tata kelola yang baik amat penting dalam pengurangan kemiskinan karena tata kelola yang lemah akan merugikan kaum miskin secara tidak adil. Ketidakefisienan sektor publik, korupsi, dan pemborosan menyebabkan tidak memadainya sumberdaya-sumberdaya yang diperlukan untuk jasa-jasa layanan publik dan program-program anti kemiskinan. Tata kelola yang baik memfasilitasi kebijakan-kebijakan yang partisipatif dan berpihak pada kaum miskin serta tata kelola ekonomi makro yang baik yang mendukung pertumbuhan ekonomi dan menjaga stabilitas harga. Pengelolaan pendapatan yang lebih baik serta penentuan prioritas dan pengaturan pengeluaran secara lebih hati-hati, terutama untuk jasa-jasa layanan dasar, sangat penting. Kurangnya akuntabilitas, dominasi elit daerah, korupsi yang meluas, pola historis dari ketidakadilan, dan kurangnya partisipasi kaum miskin, juga harus ditanggapi lewat penyediaan layanan publik agar standar hidup kaum miskin dapat ditingkatkan.

Tata kelola yang baik juga diperlukan di sektor swasta untuk melindungi depositor, investor, serta konsumen; meningkatkan kompetisi; meningkatkan efisiensi; dan memperluas sumberdaya keuangan bagi semua kalangan. Sebagaimana yang ditunjukkan perekonomian Asia dan krisis keuangan tahun 1997, tata kelola yang baik juga penting untuk menghindari atau mengurangi dahsyatnya pukulan ekonomi di era liberalisasi dan globalisasi yang meningkat. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Manado perlu mengarusutamakan tata kelola yang baik ke dalam kegiatan-kegiatannya. Pemda harus berjuang untuk meningkatkan penyediaan layanan publik sampai kepada tingkatan yang memiliki manfaat yang besar bagi kelompok miskin, dengan beroperasi secara transparan dan akuntabel, untuk menjunjung hak-hak dasar, menyediakan keamanan publik, dan untuk menegakkan peraturan daerah. Penekanan juga perlu diberikan pada proses-proses partisipatif yang melibatkan masyarakat sipil dan kaum miskin dalam meningkatkan dan menjaga agar pemerintah terus tanggap dan bertanggung jawab.



B A B VI

P E N U T U P

BAB VI

PENUTUP



A. Kesimpulan

Pemerintah Kota Manado telah melakukan serangkaian intervensi kebijakan yang cukup komprehensif untuk menangani persoalan kemiskinan di Kota Manado. Serangkaian intervensi kebijakan tersebut meliputi: peningkatan akses dan layanan mutu pendidikan, seperti menyediakan biaya pendidikan gratis mulai dari tingkat sekolah dasar (SD) sampai dengan tingkat sekolah menengah atas (SMA). Melakukan peningkatan akses dan mutu layanan kesehatan melalui Jamkesda, layanan kesehatan terjangkau melalui Pos Pelayanan Kesehatan yang digagas sendiri oleh masyarakat melalui komunitas gereja, dan layanan pemeriksaan kesehatan bagi usia lanjut (Usila). Dua bentuk layanan kesehatan yang disebut terakhir ini mendapat bantuan dari Dinas Kesehatan Kota. Peningkatan peran masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan; peningkatan kesejahteraan masyarakat berbasis potensi lokal; pemberdayaan dan peningkatan peran gender dan pemuda dalam pembangunan; penanggulangan kemiskinan dan pengangguran perkotaan; serta peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja.

B. Rekomendasi

Meskipun Pemerintah Kota Manado telah melakukan serangkaian bentuk intervensi kebijakan dalam penanganan kemiskinan, akan tetapi berbagai bentuk intervensi kebijakan itu belum sepenuhnya berhasil mengatasi kemiskinan, karena itu dalam konteks penanganan kemiskinan Pemerintah Kota Manado perlu memperhatikan beberapa strategi dalam pengentasan kemiskinan sebagai berikut:

1. Melakukan diagnosa dan analisis kemiskinan. Pada tahap ini dilakukan pengukuran tingkat kemiskinan, penargetan dan penentuan jenis kebijakan atau program yang ingin dibuat dan hasil yang diharapkan. Ada dua prinsip dasar yang digunakan dalam melakukan penargetan atau menentukan kelompok yang ingin diberi intervensi, yaitu penargetan langsung dan penargetan berdasarkan wilayah.

Dalam penargetan langsung akan diketahui dengan jelas siapa dan di mana lokasi keluarga miskin. Biasanya jenis penargetan ini mengalami kesulitan dalam identifikasi sehingga memerlukan survei khusus seperti yang dilakukan pemerintah sebelum mengucurkan bantuan tunai langsung. Kemudian penargetan berdasarkan wilayah biasanya dilakukan dengan memilih wilayah yang memiliki rata-rata pendapatan terkecil. Masalah yang timbul dari pernargetan jenis ini adalah rawan terhadap kebocoran atau terdapatnya orang yang tidak miskin dalam kelompok penerima bantuan. Hal ini dikarenakan pada wilayah ini seluruh masyarakatnya dianggap miskin. Penargetan jenis ini dapat dilakukan dengan bantuan peta kemiskinan. Dari target yang telah dipilih dapat diketahui jenis kebijakan atau program apa yang paling sesuai dengan kebutuhan. Secara umum kebijakan atau program pengentasan kemiskinan dapat dibagi menjadi dua kelompok besar. Pertama, adalah program-program yang memang hanya diperuntukkan bagi orang miskin. Jika program jenis ini berhasil dilaksanakan maka seluruh manfaatnya dapat dinikmati orang miskin. Program jenis ini akan sangat tergantung pada penargetan awal untuk menghindari terjadinya salah sasaran dalam bantuan. Contoh dari program jenis ini adalah raskin dan bantuan tunai langsung. Kedua, adalah program-program yang diperuntukkan untuk semua orang akan tetapi jika dilaksanakan dengan baik maka kelompok miskin akan mendapat keuntungan yang lebih banyak dari kelompok lainnya. Contoh dari jenis program ini adalah pemberdayaan puskesmas, penyediaan obat generik dan pembebasan uang iuran sekolah. Berdasarkan dua jenis pilihan tersebut, dapat dikatakan bahwa penargetan langsung hanya diperlukan untuk program khusus bagi orang miskin sedangkan program bagi semua orang hanya memerlukan penargetan secara wilayah.

2. Setelah mengidentifikasi kunci dari masalah kemiskinan maka perumusan kebijakan berlanjut pada tahap berikutnya yaitu menentukan tujuan, target dan indikator yang ingin dicapai. Tujuan adalah sasaran yang ditetapkan, misalnya tujuan dari program pengetasan kemiskinan adalah penurunan angka kemiskinan. Indikator adalah alat pengukur kemajuan yang biasa dibagi menjadi empat dari tahap perumusan awal sampai dengan ketika program berakhir. Keempat indikator tersebut adalah indikator *input*, *output*, hasil dan dampak. Sedangkan target adalah nilai indikator yang ditetapkan untuk dicapai pada satuan waktu tertentu. Contoh dari target adalah pemerintah Indonesia menargetkan angka

kemiskinan akan turun menjadi 8.2 persen pada tahun 2009. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan target. Pertama, tujuan yang ingin dicapai harus menyesuaikan dengan standar internasional. Dalam kasus penentuan tujuan program pengentasan kemiskinan tujuan nasional harus sesuai dengan tujuan MDGs. Kedua, dalam menentukan tujuan perlu memperhatikan distribusi pendapatan. Ketiga, tujuan ditentukan melalui proses partisipasi semua pihak. Keempat, tujuan ditentukan dengan menentukan ukuran pencapaian atau *benchmark* berdasarkan waktu yang tersedia. Kelima, dalam menentukan tujuan agar lebih tepat sasaran harus berdasarkan pada beberapa ukuran kemiskinan berbeda. Keenam, tujuan harus dibuat secara spesifik dengan program agar proses monitoring menjadi lebih mudah. Kemudian ada beberapa karakteristik yang diperlukan dalam menentukan indikator yang baik, yaitu: 1. indikator merupakan pengukuran kemajuan yang langsung, jelas dan relevan; 2. Indikator memperhatikan perbedaan antar daerah, waktu dan juga sensitif terhadap perubahan kebijakan dan program; 3. Indikator tidak dapat dengan mudah untuk dimanipulasi; 4. Indikator dapat diukur dengan efisien pada interval waktu yang diinginkan.

3. Setelah menetukan tujuan, indikator dan target pada tahap ketiga dari perumusan kebijakan adalah merancang dan mengimplementasikan program. Hasil yang diharapkan dalam proses merancang program adalah peraturan, petunjuk pelaksanaan, dan petunjuk teknis. Sedangkan tahap pengimplementasian program akan dimulai dengan sosialisasi program pada tahap awal, lalu dilanjutkan oleh monitoring selama program berlangsung dan diakhiri oleh evaluasi ketika program berakhir. Ada beberapa perbedaan mendasar antara monitoring dan evaluasi. Monitoring dilakukan untuk menyediakan informasi apakah kebijakan atau program diimplementasikan sesuai rencana dalam upaya mencapai tujuan. Monitoring merupakan alat manajemen yang efektif karena jika dalam pengimplementasian program berbeda dari rencana maka monitoring dapat mengidentifikasi dimana letak masalahnya untuk kemudian dicari penyelesaiannya. Dalam banyak kasus program bantuan monitoring seringkali dihindarkan oleh pelaksana karena monitoring dapat segera mendekripsi adanya penyimpangan atas program. Evaluasi berfungsi untuk melihat dampak dengan mengisolasi efek dari suatu intervensi. Pada pelaksanaannya evaluasi memerlukan data dan metodologi yang lebih kompleks dari monitoring. Evaluasi sendiri dapat

berupa dampak apakah program mencapai tujuan awal, proses bagaimana Ada beberapa perbedaan mendasar antara monitoring dan evaluasi. Monitoring dilakukan untuk menyediakan informasi apakah kebijakan atau program diimplementasikan sesuai rencana dalam upaya mencapai tujuan. Monitoring merupakan alat manajemen yang efektif karena jika dalam pengimplementasian program berbeda dari rencana maka monitoring dapat mengidentifikasi dimana letak masalahnya untuk kemudian dicari penyelesaiannya. Dalam banyak kasus program bantuan monitoring seringkali dihindarkan oleh pelaksana karena monitoring dapat segera mendeteksi adanya penyimpangan atas program. Evaluasi berfungsi untuk melihat dampak dengan mengisolasi efek dari suatu intervensi. Pada pelaksanaannya evaluasi memerlukan data dan metodologi yang lebih kompleks dari monitoring. Evaluasi sendiri dapat berupa dampak apakah program mencapai tujuan awal, proses bagaimana program dilaksanakan dan apasaja keuntungan yang diterima oleh peserta atau juga analisa biaya dari program itu sendiri. Lalu untuk mendapatkan evaluasi yang baik diperlukan data *baseline* sebagai acuan dan melakukan perencanaan evaluasi sedari awal seperti menetapkan tujuan, metodologi, jadwal, dan pembiayaan. Kemudian metode yang paling baik dalam evaluasi adalah kombinasi dari metode kuantitatif dan kualitatif. Satu catatan penting mengenai monitoring dan evaluasi adalah partisipasi semua pihak karena kegiatan ini sebenarnya merupakan tanggung jawab bersama. Jadi dalam melaksanakan kedua kegiatan ini perlu adanya sinergi dari semua pihak seperti pemerintah daerah, penyelenggara, penerima bantuan, universitas, masyarakat, NGO dan tentunya donor sebagai salah satu sumber pendanaan.

4. Perumusan kebijakan secara tepat dalam membuat program pengentasan kemiskinan bukan segalanya karena program tersebut juga harus berkelanjutan. Oleh karena itu diperlukan dua strategi untuk membuat program menjadi berkelanjutan, yaitu strategi di sisi produksi dan penghidupan. Sisi produksi ini menangani masalah yang berkaitan dengan aktivitas untuk mendorong kelompok miskin memperoleh pendapatan. Bentuk intervensi yang dilakukan dapat berupa melibatkan mereka dalam kegiatan produksi atau dunia kerja. Melibatkan kelompok miskin dalam kegiatan produksi bermaksud mendorong mereka untuk membuka usaha kecil atau mikro dengan menyediakan bantuan terhadap akses modal, pelatihan teknologi sederhana, infrastruktur pendukung seperti jalan di

daerah pedesaan, dan mempermudah pengurusan izin usaha. Melibatkan orang miskin pada dunia kerja dapat dilakukan dengan memberi pelatihan ketrampilan dasar dan regulasi pasar kerja yang mendukung terutama mengenai sektor informal yang banyak menyerap kelompok ini. Lebih lanjut mendorong usaha kecil dan menengah (UKM) juga dapat membantu kelompok miskin lebih terlibat dalam dunia kerja. Hal ini dikarenakan UKM yang biasanya dimiliki oleh orang yang hampir miskin punya kecenderungan untuk mempekerjakan orang miskin. Jadi dengan mendorong UKM akan ada lebih banyak lapangan kerja bagi kelompok miskin. Pada bagian penghidupan bagi orang miskin dua tujuan yang dapat dicapai. Pertama, untuk menjadi jaring pengaman selama periode dimana kelompok miskin masih hidup dibawah garis kemiskinan. Kedua, untuk memastikan bahwa generasi mendatang bisa keluar dari perangkap kemiskinan. Contoh dari penghidupan bagi orang miskin adalah perlindungan sosial dan bantuan tunai bersyarat.

DAFTAR RUJUKAN



- Akhmadi, "Perencanaan dan Penganggaran Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Daerah: Kasus Sulawesi Selatan," Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2004.
- BAPPENAS, *Kumpulan Bahan Latihan: Pemantauan dan Evaluasi Program-Program Penanggulangan Kemiskinan*.
- Fahham, A. Muchaddam. "Penanggulangan Kemiskinan," dalam *Info Singkat*, Vol. II, 01/I/ Januari 2010.
- Hayek, Frederick, *The Road to Serfdom*, 1944.
- Horton, Paul B. dan Chester L. Hunt, *Sosiologi*, Erlangga, Jakarta, 1990.
- Kuntowibisono, *Arti Perkembangan: Menurut Filsafat Positivisme Auguste Comte*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025
- La Piere, Richard T. *Social Change*, Mc Graw Hill Book, New York, 1965.
- Lahamendu, Olden dan Carlos E. Siburian, *Penyusunan Ukuran Obyektif Kesejahteraan Rakyat untuk Penargetan Kemiskinan di Kota Manado*, Manado: Bappeda Kota Manado, 2009.
- Pemerintah Kota Manado, *Manado Dalam Angka Tahun 2008*.
- Millenium Development Goals: A Status Report*, UNDP, 2003.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Kesejahteraan Sosial, Departemen Sosial, 2008
- Nisbet, Robert A. *Social Change and History*, Oxford University Press, Oxford, 1968.

Notulensi Rapat Pertemuan antara Gubernur Provinsi Sulawesi Utara dengan Panja RUU Fakir Miskin Komisi VIII DPR RI, dalam Rangka Kunjungan Kerja Panja Rancangan Undang-Undang Tentang Fakir Miskin (Ruu Fakir Miskin) Komisi VIII DPR RI Masa Sidang III Tahun Sidang 2009-2010 10 -11 Juni 2010.

Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2009, dalam Berita Resmi Statistik No.43/07/Th.XII, Juli 2009.

Prayitno, Ujianto Singgih, *Memerangi Kemiskinan: Dari Orde Baru sampai dengan Reformasi*, Jakarta: P3DI Setjen DPR RI, 2010.

Supayayogo, Imam dan Tobroni, *Metodologi Penelitian Sosial Agama*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2001, h. 136-137.

Smith, Adam, *The Wealth of Nation*, 1776.

Soekanto, Soerjono, *Perubahan Sosial*, Ghalia, Jakarta, 1983.

www.setneg.go.id.