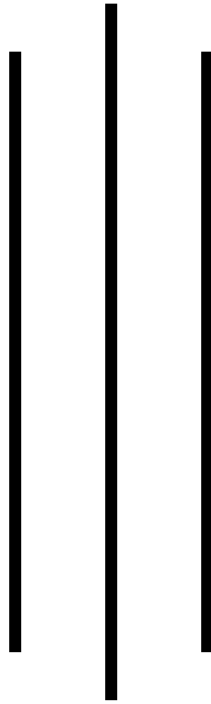

**PENANGANAN MASALAH KEMISKINAN
DI SUMATERA UTARA
(POVERTY REDUCTION AT NORTH SUMATERA)**



OLEH :

Drs. CHAZALI H. SITUMORANG, Apt, M.Sc

SEKRETARIS JENDERAL
DEPARTEMEN SOSIAL REPUBLIK INDONESIA

PENANGANAN MASALAH KEMISKINAN DI SUMATERA UTARA (POVERTY REDUCTION AT NORTH SUMATERA)

OLEH : DRS. CHAZALI H. SITUMORANG, Apt, M.Sc
Sekjen Depsos

Masalah Kemiskinan (Poverty Problem)

Kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang bersifat multi dimensi. Kemiskinan ditandai oleh keterbelakangan dan pengangguran yang selanjutnya meningkat menjadi pemicu ketimpangan pendapatan antar golongan penduduk. Penduduk miskin adalah yang paling rendah kemampuannya. Pada saat ini mereka terpusat di kantong kemiskinan, seperti **di desa pantai dan kepulauan atau daerah pasang surut.**

Akibat krisis multi-dimensi yang masih harus dihadapi sampai sekarang, dari sejumlah studi menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin dan termiskin di pedesaan masih cukup banyak. Mereka menjadi bagian dari komunitas dengan struktur dan kultur pedesaan. Kira-kira separuh dari jumlah itu benar-benar dalam kategori sangat miskin (*the absolut poor*). Kondisi mereka sungguh memprihatinkan. Antara lain ditandai oleh *malnutrition*, tingkat pendidikan yang rendah, bahkan sebagian besar buta huruf, dan rentan terhadap penyakit. Jumlah penghasilan dari kelompok ini hanya cukup untuk makan. Karena itu tidak mengherankan apabila perkembangan fisik dan mental mereka (termasuk anak-anak) juga berjalan sangat lambat. Kelambanan itu terasa sekali ketika dalam kehidupan mereka diintrodusir teknologi baru yang berbeda dari yang sudah ada. Tidak sedikit dari mereka yang memberi respon negatif atau menolak.

Sementara itu, penduduk miskin lainnya memiliki kondisi yang agak lebih baik daripada kelompok dalam kategori sangat miskin, meskipun tentu saja tetap berkategori miskin, yakni masih belum mempunyai pendapatan yang cukup untuk bebas dari kekurangan. Mereka masih dililit oleh ketidakberdayaan. Teknologi baru yang diperkenalkan kepada mereka acapkali juga direspon secara negatif, terutama karena tidak memiliki jaminan sosial yang cukup untuk menghadapi resiko kegagalan.

Perluasan kesempatan kerja yang produktif dan terbukanya kesempatan usaha bagi mereka merupakan saluran bagi peningkatan pendapatan dan mutu kehidupan. Oleh karenanya penciptaan lapangan kerja baru, perluasan kesempatan usaha dan lapangan kerja baru adalah sejalan dengan upaya meningkatkan kesejahteraan dan peningkatan pemerataan pendapatan antar golongan penduduk dalam masyarakat.

Berdasarkan hal di atas, maka kegiatan pembangunan perlu diarahkan untuk merubah kehidupan penduduk miskin semakin menjadi lebih baik. Perencanaan dan implementasi pembangunan sudah seharusnya berisi usaha untuk memberdayakan mereka sehingga mereka mempunyai akses pada sumber-sumber ekonomi. Nampaknya tidak berlebihan apabila dinyatakan bahwa upaya untuk melawan kemiskinan dan kesenjangan yang utama sesungguhnya berada di desa.

Urbanisasi dengan segala dimensinya ternyata belum menyelesaikan persoalan kemiskinan ini. Akses masyarakat desa pada sumber-sumber ekonomi sampai kini, khususnya penduduk miskin di desa pantai, masih memprihatinkan. Dengan demikian, usaha memberdayakan masyarakat desa pantai (pesisir) serta upaya mengatasi kemiskinan dan kesenjangan di desa pedesaan pantai di Sumatera Utara masih harus menjadi agenda penting dalam kegiatan pembangunan pada masa-masa mendatang. Dengan perkataan lain, pembangunan pedesaan pantai (wilayah pesisir) masih sangat relevan untuk ditempatkan sebagai prioritas

pembangunan oleh Pemda Sumut. Hanya saja, pembangunan pedesaan pantai tidak hanya mencakup implementasi program peningkatan kesejahteraan sosial melalui distribusi uang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan dasar. Lebih dari itu adalah sebuah upaya dengan jangkauan kegiatan yang menyentuh pemenuhan berbagai macam kebutuhan sehingga segenap anggota masyarakat miskin di pedesaan pantai dapat mandiri, percaya diri, tidak bergantung dan dapat lepas dari belenggu struktur sosial budaya dan ekonomi yang membuat mereka miskin dan sengsara.

Nelayan atau petani ikan miskin berada dalam lingkungan sumber daya laut kita yang kaya. Dengan demikian kemiskinan yang mereka alami sangat sukar untuk dikaitkan dengan faktor sumber daya alam lingkungannya. Kemiskinan yang mereka hadapi lebih banyak karena faktor sosial, ekonomi dan budaya, atau oleh **Soedjatmoko** disebut dengan **Kemiskinan Struktural**. Mereka sedang menghadapi lingkaran setan kemiskinan. Mereka miskin karena tingkat pendapatannya rendah. Tingkat pendapatan rendah karena keterampilannya yang rendah dan skala usaha mereka kecil (gurem).

Nelayan gurem adalah nelayan atau petani ikan yang tidak memiliki alat produksi, kecuali tenaga yang mereka miliki atau memiliki alat produksi sangat sederhana atau skala kecil untuk memanfaatkan sumber daya ikan. Alat produksi yang dimiliki berupa alat dan atau perahu jukung tanpa mesin. Mereka melakukan kegiatan produksi di sepanjang pantai. Mereka tinggal di pantai dan atau di rumah kecil di sepanjang pantai, bahkan bertempat tinggal di atas perairan laut.

Dengan peralatan sederhana yang mereka miliki, mereka bekerja bersama isteri dan anak mereka. Sumber penghasilan mereka bukan saja dari kerja keras suaminya, tapi juga kerja keras isteri dan anak-anak mereka. Skala usaha kecil, karena akses modal rendah. Mereka harus dilepaskan dari belenggu lingkaran setan kemiskinan ini.

Kemiskinan struktural

Kemiskinan adalah suatu masalah yang besar dan mendesak, yang patut kita bicarakan. Namun kita juga menyadari bahwa kemiskinan itu juga suatu masalah yang sudah lama sekali ada pada kita, dan bahwa pembicaraan masalah kemiskinan itu tidak lagi dalam bentuk kecaman kepada pemerintah sekarang atau yang dulu-dulu. Karena jelaslah, masalahnya jauh lebih pelik daripada yang kita sangka, dan pengetahuan kita tentang kemiskinan, tentang proses pemelaran serta dinamikanya jujur saja masih tidak memadai.

Soedjatmoko dalam bukunya” ***Dimensi Manusia dalam Pembangunan***” menjelaskan ada dua katagori kemiskinan , yaitu **kemiskinan relatif dan kemiskinan mutlak**. Disamping itu kita mengenal dan sering di pertentangkan antara kemiskinan dan ketidakadilan. Keyakinan suatu masyarakat bahwa ia berlandaskan keadilan, untuk sebagian masyarakat sesuatu yang penting tergantung dari adanya suatu consensus, biarpun tidak tertulis, di dalam kebudayaan politik suatu bangsa, bahwa ketidakadilan yang ada masih terdapat didalam batas-batas kewajaran. Tetapi bila consensus tersebut mulai retak, maka ketidakadilan itu menjadi factor penting dalam proses polarisasi yang dapat menghancurkan keutuhan masyarakat itu.

Pada dimensi lain, kita melihat persoalan mengapa pengadaan sumber-sumber daya dan pelayanan sosial yang lebih besar, baik dalam rangka usaha pemerataan yang dilakukan saat ini maupun sebelumnya, sering sekali tidak sampai kepada golongan miskin mutlak. Kenyataan ini tentu lebih melihat dari dimensi struktural kemiskinan, dimana kesulitan untuk mencapai golongan yang paling miskin ada hubungannya dengan pola organisasi sosial dan dengan pola pengaturan institusional didaerah pedesaan.

Yang dimaksud dengan struktur adalah pola-pola organisasi sosial yang mantap, yang luas, stabil dan yang mampu untuk

meneruskan diri (*self reproducing*). Seseorang lahir dalam suatu, atau lebih tepat dalam berbagai struktur sosial. Atas kekuatan sendiri ia tidak mampu untuk menguasai atau mengubah struktur itu. Anak buruh nelayan yang berhutang kepada juragannya misalnya, sangat kecil kemungkinannya untuk lepas dari kehidupan di dalam struktur itu. Bicara tentang struktur, tentu kita bicara tentang pola-pola organisasi institusional suatu masyarakat, yang melintasi semua sektor. Suatu institusi atau lembaga, adalah rangkaian hubungan antar manusia yang teratur dan disahkan secara sosial, yang menentukan hak, kewajiban, dan sifat hubungannya dengan orang-orang lain. Suatu kontrak sewa atau kontrak kerja dan batas kecepatan mobil di jalan, pola bagi hasil di bidang pertanian, pola pewarisan tanah, bahkan harga merupakan lembaga. Lembaga-lembaga ini penting karena mereka menjamin kemantapan kepastian dan *predictability* dalam interaksi sosial, dan menentukan pola tata tertib masyarakat. Tanpa lembaga-lembaga ini, hubungan sosial bias menjadi kacau. Pola hirarki di dalam suatu masyarakat, pola diskriminasi, termasuk diskriminasi rasial, sifat dualistis di dalam suatu masyarakat, dan pola-pola asimetris, pola-pola ketergantungan yang timpang dalam pembagian kekuatannya dan yang eksploitatif sifatnya, semua ini ialah pola struktural. Ternyata bahwa dinegara yang sedang berkembang dan tidak terkecuali Sumatera Utara, kemiskinannya ada konteks strukturalnya, dan bahwa struktur – struktur sosial untuk sebagian mempengaruhi kemiskinan.

Phenomena yang kita lihat di Sumatera Utara, bahwa pertumbuhan ekonomi yang terjadi menimbulkan pada akhirnya perubahan-perubahan struktural. Pola “menetes ke bawah” memungkinkan berkembangnya differensiasi ekonomi, dan peralihan pola mencari nafkah dari bidang pertanian kebidang non pertanian. Namun ternyata bahwa proses tersebut terlalu lamban, dan hanya dapat memadai harapan dan keperluan masyarakat luas apabila dapat dicapai suatu laju pertumbuhan yang sangat tinggi, yaitu diatas 10%. Bagi Indonesia yang penduduknya banyak dan kepadatan tinggi, perubahan perubahan struktural

sebagai akibat pertumbuhan ekonomi jauh lebih lambat, dan jikalau tidak langsung ditangani, hal ini akan menimbulkan ketegangan ketegangan sosial dan politik yang besar, ditambah lagi tidak meratanya proses pembangunan dan sering tidak meratanya pembagian beban di dalam usaha tsb.

Inti dari kemiskinan struktural ini adalah bagaimana caranya masyarakat miskin di pedesaan membentuk dan memperkuat organisasi yang eksis dan dapat mempengaruhi ketimpangan dalam *bargaining power* antara golongan miskin dan golongan yang lebih kaya atau pemilik modal.

Berikut ini dikemukakan tiga contoh kemiskinan struktural, semata-mata sebagai ilustrasi.

Yang pertama pola stratifikasi di desa. Bahwa stratifikasi itu di berbagai tempat sudah mengurangi atau merusak pola kerukunan dan ikatan timbal balik tradisional. Kebanyakan desa termasuk di Sumatera Utara menunjukkan pembagian dalam tiga golongan. **Golongan pertama** ialah yang memiliki tanah yang cukup besar untuk menjamin kehidupan yang cukup bagi keluarganya. **Golongan kedua** terdiri dari petani-petani yang memiliki atau menguasai tanah yang luasnya terbatas atau kualitas marginal, sehingga kehidupannya dan keluarganya sangat tergantung selain dari kesempatan kerja sampingan, juga dari iklim dan faktor harga. Kalau ada hama wereng, banjir atau musim kemarau yang panjang, tingkat kehidupan mereka langsung terpukul. **Golongan ketiga** yang makin lama makin besar, baik di Sumut atau propinsi lainnya bahkan di Asia umumnya, ialah mereka yang sama sekali tidak mempunyai tanah. Kehidupannya seluruhnya tergantung dari upahnya sebagai penggarap tanah, dan dari penghasilannya sendiri dan keluarganya dari bermacam-macam pekerjaan tambahan yang sangat rendah produktivitas dan penghasilannya, dimana dia dan keluarganya harus bekerja sepanjang hari secara terus-menerus untuk memenuhi kebutuh hidupnya.

Ternyata perbedaan antara ketiga lapisan ini cukup besar. Perbedaan itu tampak bukan saja pada tingkat dan kemantapan penghasilannya, tapi juga pada status gizi dan status kesehatannya, khususnya untuk para wanita dan anak-anak. Begitu pun di dalam pola asuhan anak masing-masing lapisan. Anak-anak sekolah dari golongan ketiga paling kecil presentasinya, sedangkan anggota-anggota golongan ketiga ini waktu kerja sehari-harinya paling lama biarpun produktivitasnya sangat rendah. Ketergantungannya pada fluktuasi harga dan pasar kerja hampir total sifatnya.

Stratifikasi ini yang terutama ditentukan oleh faktor pemilikan atau penguasaan tanah, ternyata juga tercermin dalam kesanggupan masing-masing golongan untuk memanfaatkan program-program pemerintah. Maka ia merupakan pola yang sangat perlu kita pahami dalam merencanakan pelaksanaan program-program sehubungan dengan jalur-jalur pemerataan.

Ilustrasi kedua menyangkut **struktur desa nelayan**. Buruh nelayan nasibnya dan tingkat upahnya sama sekali tergantung dari sejumlah kecil juragan di desanya, yaitu mereka yang memiliki kapal nelayan. Tidak ada harapan bahwa buruh nelayan akan dapat memperbaiki nasibnya di dalam keadaan semacam itu tanpa organisasi, biarpun misalnya untuk mereka masing-masing dibuka kesempatan mendapatkan kredit. (Bahwa para juragan sendiri terdesak oleh pukut harimau-suatu masalah yang juga mempunyai dimensi struktural-tidak mengurangi realitas pola eksploitasi ini). Tidak akan ada kemungkinan membuka pekerjaan alternatif di daerah itu, atau untuk memiliki kapal sendiri kecuali dengan jalan organisasi, misalnya dalam bentuk koperasi dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Implikasinya ialah, bahwa yang paling miskin harus diperbolehkan untuk mengorganisasikan diri, dengan bantuan dan dengan pengayoman pemerintah.

Hal ini menghadapkan kita kepada pertanyaan, haruskah suatu koperasi atau KUBE selalu meliputi seluruh desa, atau sampai

sejauh manakah golongan yang paling miskin diperbolehkan atau berpeluang untuk menyusun koperasinya atau membentuk KUBEnya sendiri. Dapatkah dicari suatu bentuk organisasi/assosiasi yang memungkinkan golongan yang miskin mengorganisasikan diri, untuk memperjuangkan kepentingannya tanpa merusak keutuhan desa, misalnya di bawah payung suatu organisasi/assosiasi yang meliputi seluruh desa. Yang paling pokok, selain peningkatan kesempatan kerja dan perbaikan nasib ialah perlunya meningkatkan *bergaining power* golongan yang paling lemah. Banyak orang menyangsikan bahwa dengan jalan itu golongan miskin dapat memperbaiki nasibnya sendiri sehingga misalnya mereka memiliki kapalnya sendiri. Dan ada kesangsian apa para juragan tidak akan menghalangi operasi kapal milik bekas buruh nelayan itu. Namun perkembangan di berbagai tempat di India dan negara-negara yang sedang berkembang lainnya di Asia menunjukkan bahwa hal itu mungkin dilakukan dan telah berhasil. Ternyata ada desa-desa nelayan di mana golongan yang paling miskin mampu untuk memperbaiki tempatnya di dalam tata susunan desa, baik dilihat dari sudut ekonomi maupun dari sudut politik dan sosial.

Ilustrasi ketiga golongan pengrajin. Kita melihat suatu tradisi kerajinan yang makin lama makin tergantung dari orang kota, karena orang kotalah yang menguasai pengadaan bahan mentah dan menguasai pasaran barang kerajinan itu. Akhirnya para pengrajin hanya tinggal tenaganya sendiri yang dimilikinya, biarpun seandainya dia diberi kesempatan untuk mendapat kredit. Kredit itu tidak akan mengubah situasinya, kecuali kalau dia dapat merebut pasaran hasil kerajinannya dan dapat menguasai pengadaan bahan mentah yang diperlukannya. Hal itu hanya mungkin dengan jalan mengorganisasi dirinya.

Maka jelaslah dari gambaran di atas bahwa dalam kemiskinan struktural golongan miskin tidak hanya memerlukan pengadaan kredit dan fasilitas-fasilitas lain. Yang perlu diubah adalah struktur

sosial, struktur-struktur yang membuat mereka terus-menerus tergantung dari pihak lain dan terus dieksploitasi oleh pihak itu.

Apa implikasi gambaran ini tentang kemiskinan struktural ?

Pertama, kebijaksanaan ekonomi makro maupun mikro tidak mencukupi di dalam usaha mengatasi ketimpangan struktural. Dimensi struktural perlu dilakukan rekayasa sosial, terutama di daerah pedesaan.

Kedua, sudah jelas bahwa kemiskinan merupakan fenomena organisasional, artinya ditentukan oleh pola organisasi suatu masyarakat pada tingkat makro maupun pada tingkat mikro. Jelaslah perlunya pola organisasi institusional masyarakat pedesaan disesuaikan kepada dinamika yang berkembang. Namun hal itu hanya mungkin dengan ikut sertanya secara aktif golongan-golongan yang ekonomis dan sosialnya lemah, yaitu golongan miskin, dan pengikut-sertaan secara aktif ini mau tidak mau, harus mengambil bentuk organisasi yang sesuai. Koperasi dan KUBE ialah model dan bentuk yang dapat memenuhi keperluan ini. Namun terdapat juga bentuk-bentuk lain yang timbul secara spontan di dalam masyarakat pedesaan yang juga perlu diberi kesempatan untuk berkembang.

Maknanya adalah kemiskinan struktural mengarahkan perhatian kita pada interaksi antara birokrasi, keperluan ekonomi dan keperluan otonomi serta inisiatif masyarakat dan rakyat itu sendiri, termasuk golongan yang miskin. Dia juga mengarahkan perhatian kita kepada interaksi antara *planning* dan implementasinya. Tidak lagi dapat dikatakan bahwa suatu rencana atau kebijakan tepat, apabila tidak sekaligus diperhitungkan kemampuan aparaturnya pelaksanaan dan cara penerimaannya oleh masyarakat. Di samping itu jelas juga bahwa tingkat perencanaan dan pelaksanaan yang terpenting dalam menghadapi dimensi-dimensi struktural kemiskinan ialah tingkat regional. Di sanalah

tempat perpaduan kebijaksanaan nasional dan sektoral dengan penggalan dan perangsangan potensi daerah sesuai dengan kemampuan sumber daya dan aspirasi-aspirasinya sendiri. Di dalam pembangunan wilayahnya perlu diatasi ketimpangan-ketimpangan yang timbul dari kebijakan sektoral di tingkat nasional, dan penyesuaiannya kepada prioritas daerah.

Membantu menyusun dan memupuk kekuatan berorganisasi golongan lemah dan miskin sudah barang tentu bukan satu-satunya perubahan dalam pola struktural masyarakat desa yang diperlukan untuk membebaskan golongan-golongan miskin dari ketergantungan dan kelemahan sosialnya. Pola stratifikasi desa misalnya, mencerminkan pola pemilikan dan penggunaan tanah serta pola bagi hasil. Pola pemilikan tanah erat hubungannya dengan pola pembagian kekuatan dan struktur kekuasaan di desa. Dan hal ini mempunyai akibat atas pertanyaan sampai di mana golongan yang paling miskin dihiraukan atau dilayani kepentingannya, dan sejauh mana mereka mendapat bagian dari peluang-peluang baru dan dari informasi tentang peluang-peluang baru itu. Meskipun demikian, tak boleh kita lupakan lembaga-lembaga atau pola pengaturan institusional yang tidak langsung berhubungan dengan pola distribusi kekuasaan di desa, namun yang sangat besar pengaruhnya atas pola kemiskinan. Di antaranya ialah misalnya **pola pewarisan tanah**.

Birokrasi administrasi pembangunan dan para perencana perlu menarik pelajaran dari kenyataan bahwa kemiskinan mempunyai suatu konteks yang struktural. Dari sini baru kita mencapai secara efektif kelompok di dalam program anti kemiskinan kita, dengan suatu pembauran kebijakan ekonomi dan sosial. Sudah barang tentu usaha-usaha mikro di daerah pedesaan untuk mencapai golongan-golongan yang paling miskin itu tidak dapat dilakukan secara mantap tanpa adanya kebijakan-kebijakan makro pada tingkat nasional yang mendukung usaha ini. Pengalaman negara-negara yang sedang berkembang pada tahun 1950-an, ketika yang dinamakan *community development* sangat populer

mencapai banyak kemajuan, yang kemudian terhapuskan oleh akibat kebijakan-kebijakan pada tingkat nasional yang tidak mendukung, bahkan tidak menghiraukan pembangunan daerah pedesaan. Kebijakan-kebijakan makro itu meliputi strategi pembangunan itu sendiri.

Kesadaran akan dimensi-dimensi struktural dalam kemiskinan juga mempunyai akibat lain untuk para perencana dan para pelaksana rencana-rencana, program-program atau proyek-proyek pembangunan. Mau tak mau sekarang mereka harus bertanya kepada dirinya sendiri, siapa, golongan mana yang akan mendapat keuntungan dari proyek, program atau kebijakan yang direncanakan, dan di mana tempat tinggalnya, dan siapa yang dirugikan karenanya. Di samping itu mau tak mau mereka itu harus mempertanyakan berapa persen dari sumber daya dan dana yang disediakan untuk suatu program atau proyek tertentu yang sungguh-sungguh sampai kepada sasaran yang dituju, dan berapa persen tersendat pada para pelaksana sendiri?

Juga spektrum antara kekakuan (*rigidity*) dan keluwesan (*flexibility*) suatu sistem sosial merupakan dimensi struktural yang mempengaruhi kemiskinan. Dapat diasumsikan bahwa semakin kaku suatu sistem sosial, semakin sulit batasan-batasan sosial yang ditembus, semakin banyaklah orang miskin. Spektrum ini mempengaruhi kuat-lemahnya gejala-gejala seperti dualisme dalam struktur sosial, pola diskriminasi rasial atau kesukuan, pola pembagian peranan antara wanita dan lelaki, dan juga pola eksploitasi golongan lemah oleh golongan yang lebih kuat.

Dimensi struktural keempat yang dapat disebut di sini yaitu sentralisasi (*centrality*), yaitu kalau suatu daerah sangat diperhatikan oleh Pusat, yang dicerminkan dalam tingkat penanaman modal, pengembangan infrastruktur dan sebagainya, dapat dikatakan bahwa daerah itu mencerminkan sifat sentralnya untuk Pusat. Dapat dikatakan bahwa makin tinggi tingkat

sentralitas suatu daerah tertentu, makin kurang kemiskinan di daerah itu.

Berbagai sudut pandang kemiskinan

Bank Dunia (WB) memberi definisi keadaan miskin sebagai berikut :

poverty is concern with absolute standard of living of part of society the poor in the equality refers to relative living standards across the whole society”.

Selain itu kemiskinan sering juga didefinisikan sebagai situasi serba kekurangan dari penduduk yang terwujud dalam dan disebabkan oleh terbatasnya modal yang dimiliki, rendahnya pengetahuan dan keterampilan, rendahnya produktivitas, rendahnya pendapatan, lemahnya nilai tukar hasil produksi orang miskin dan terbatasnya kesempatan berperan serta dalam pembangunan.

Kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu : **a) kemiskinan absolut dan b) kemiskinan relatif.** Sedangkan berdasarkan polanya, kemiskinan dibagi menjadi 4 (empat). Pola *pertama* kemiskinan yang digolongkan sebagai *persistent poverty*, yaitu kemiskinan yang telah kronis. Kemiskinan pola ini adalah kemiskinan yang berlangsung lama dan turun menurun. Atau disebut juga sebagai kemiskinan struktural, seperti *fakir-miskin* yang termasuk kemiskinan kronis.

Pola *kedua* adalah *cyclical poverty*, yaitu kemiskinan yang mengikuti pola siklus pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Pola *ketiga*, adalah *seasonal poverty*, yaitu kemiskinan yang diakibatkan oleh terjadinya bencana alam atau dampak dari suatu kebijaksanaan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan. Kemiskinan jenis ini termasuk kemiskinan sementara (*transient poverty*), yaitu kemiskinan yang ditandai dengan menurunnya pendapatan dan kesejahteraan anggota

masyarakat secara sementara sebagai akibat dari perubahan kondisi normal menjadi kondisi kritis. Kemiskinan ini jika tidak ditangani dengan serius dapat mejadi kemiskinan kronis.

Deklarasi *Copenhagen* menjelaskan *kemiskinan absolut* sebagai “*sebuah kondisi yang dicirikan dengan kekurangan parah kebutuhan dasar manusia, termasuk air minum yang aman, fasilitas sanitasi, kesehatan, rumah, pendidikan dan informasi*”. Sama dengan makna istilah yang kita pakai yakni Fakir-miskin, untuk menggambarkan orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan.

Bank Dunia menggambarkan pengertian “sangat miskin” ini sebagai orang yang hidup dengan pendapatan kurang dari USD 1 per hari, dan “miskin” dengan pendapatan kurang dari USD 2 per hari. Berdasarkan standar tersebut, ternyata 21% dari penduduk dunia berada dalam keadaan “sangat miskin”, dan lebih dari setengah penduduk dunia masih disebut “miskin”, pada 2001.

Meskipun diterima luas bahwa *kemiskinan dan pengangguran*, yang *keduanya saling memukul balik*, adalah sebagai akibat dari kemalasan, namun di Amerika Serikat (negara terkaya per kapita di dunia) misalnya memiliki jutaan masyarakat yang diistilahkan sebagai pekerja miskin. Yaitu, orang yang tidak sejahtera atau memerlukan rencana bantuan publik, namun masih gagal melewati batas garis kemiskinan.

Indikator kemiskinan

Penduduk miskin di Indonesia dibedakan menjadi 2 (dua) jenis. Yaitu penduduk miskin yang diakibatkan oleh **kemiskinan kronis** atau kemiskinan struktural yang terjadi terus-menerus (sebagaimana definisi ini telah dikemukakan). Dan **kemiskinan sementara** yang ditandai dengan menurunnya pendapatan

masyarakat secara sementara sebagai akibat dari perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi kondisi krisis.

Dalam hal ini, karakteristik masyarakat miskin secara umum ditandai oleh ketidakberdayaan/ketidakmampuan (*powerlessness*) dalam hal :

- (1) Memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, sandang, papan, pendidikan, dan kesehatan;
- (2) Melakukan kegiatan usaha produktif;
- (3) Menjangkau akses sumber daya sosial ekonomi;
- (4) Menentukan nasibnya sendiri serta senantiasa mendapat perlakuan diskriminatif, mempunyai perasaan ketakutan dan kecurigaan, serta sikap apatis dan fatalistik;
- (5) Membebaskan diri dari mental dan budaya miskin serta senantiasa merasa mempunyai martabat dan harga diri yang rendah.

Ketidakberdayaan atau ketidakmampuan ini menumbuhkan perilaku miskin yang bermuara pada hilangnya kemerdekaan untuk berusaha, meningkatkan pendapatan dan menikmati kesejahteraan secara bermartabat. Indikator nasional dalam menentukan jumlah penduduk yang dikategorikan miskin ditentukan oleh standar garis kemiskinan dari Badan Pusat Statistik (BPS), dengan cara menetapkan nilai standar kebutuhan minimum. Baik berupa kebutuhan makanan dan non-makanan yang harus dipenuhi seseorang untuk hidup layak. Penetapan nilai standar inilah yang digunakan untuk membedakan antara penduduk miskin dan tidak miskin. Apabila penduduk dalam pengeluaran tidak mampu memenuhi kecukupan makanan setara 2100 kalori per hari ditambah pemenuhan kebutuhan pokok minimum non makanan berupa perumahan, pakaian, kesehatan dasar, pendidikan dasar, transportasi dan aneka barang/jasa lainnya maka ia dapat dikategorikan miskin (BPS-1999). Sementara penduduk yang tidak mampu memenuhi kecukupan konsumsi makanan setara 1800 kalori per hari dikategorikan fakir

miskin. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1981 mendefinisikan Fakir-miskin adalah orang yang sama sekali tidak memiliki sumber daya hidup berupa mata pencaharian dan tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan. Atau seseorang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya yang layak bagi kemanusiaan.

Menurut catatan Badan Pusat Statistik (BPS) jumlah penduduk miskin absolut secara nasional 37 juta jiwa atau sekitar 17,5% dari total penduduk Indonesia (untuk tahun 2007 permaret 2008, turun menjadi sekitar 34 juta atau 14%). Dari jumlah tersebut terdapat kategori miskin yang akut beserta dampak yang menyertainya. Kita dengar belakangan terungkap kasus-kasus yang disebabkan kemiskinan, seperti busung lapar, gizi buruk, marasmus (kekurangan kalori akut), putus sekolah, bunuh diri, bahkan sejumlah anak meninggal karena kemiskinan, sehingga tak jarang juga ia menyebabkan patologi sosial.

Maka berdasarkan indikator kemiskinan menurut BPS, penduduk yang dikategorikan fakir-miskin adalah penduduk yang di bawah **garis sangat miskin**. Kategori sangat miskin dan miskin dibedakan dalam hal ini pengeluaran transportasi dan aneka barang/jasa yang diperlukan sehari-hari.

Berdasarkan standar garis kemiskinan pada tahun 2002 yaitu ukuran pendapatan seseorang maksimal Rp.130.499,-/bulan di daerah perkotaan dan 96.512,-/bulan di daerah pedesaan. Maka tahun 2002 penduduk miskin di Indonesia tercatat sebesar 83,4 juta jiwa dan di antaranya termasuk penduduk fakir miskin sebanyak 16,5 juta atau sekitar 43% dari penduduk miskin.

Pada tahun 2003, jumlah penduduk miskin mengalami penurunan menjadi 37,3 juta, termasuk di antaranya fakir miskin sebanyak 15,8 juta atau 42,4% dari populasi penduduk miskin. Pada akhir 2004 populasi penduduk miskin menurun menjadi 36,1 juta,

termasuk 14,8 juta fakir miskin atau 41% dari populasi penduduk miskin. Prosentase tersebut menunjukkan bahwa secara rata-rata darai setiap 100 orang penduduk miskin, 41 orang di antaranya masih tergolong fakir miskin.

Indikator Kemiskinan Lainnya

1. **Angka buta huruf (dewasa)** adalah proporsi seluruh penduduk berusia 1 tahun ke atas yang tidak dapat membaca dan menulis dalam huruf latin atau lainnya.
2. **Penolong persalinan oleh tenaga tradisional** adalah penolong persalinan oleh dukun, keluarga atau tenaga tradisionil lainnya.
3. **Penduduk tanpa akses air bersih** adalah proporsi penduduk yang tidak mempunyai akses air bersih. Yang termasuk air bersih disini adalah air kemasan, air leding/PAM, pompa, sumur terlindung dan mata air terlindung dengan jarak ke tempat penampungan > 10 meter.
4. **Penduduk tanpa akses sanitasi** adalah proporsi penduduk yang menggunakan jamban umum atau lainnya sebagai tempat buang air bersih.
5. **Angka kesakitan** adalah proporsi penduduk yang mempunyai gangguan kesehatan sehingga menyebabkan terganggunya aktivitas sehari-hari.
6. **Angka pengangguran** adalah proporsi penduduk yang termasuk dalam angkatan kerja yang sedang mencari pekerjaan, mempersiapkan suatu usaha, tidak mencari pekerjaan karena merasa tidak mungkin mendapat

pekerjaan, dan sudah punya pekerjaan namun belum mulai bekerja.

Pemberdayaan (*Empowerment*) sebagai solusi

Konsep “*empowerment*” (pemberdayaan), yang dibidani oleh *Friedmann* (1992), muncul karena adanya dua premis mayor, yakni **kegagalan dan harapan**. Kegagalan yang dimaksud, adalah gagalnya model-model pembangunan ekonomi dalam menanggulangi masalah kemiskinan dan lingkungan yang berkelanjutan. Sedangkan harapan, muncul karena adanya alternatif-alternatif pembangunan yang memasukkan nilai-nilai demokrasi, persamaan gender, persamaan antar generasi, dan pertumbuhan ekonomi yang memadai. Kegagalan dan harapan, menurut *Friedmann* (1992) bukanlah merupakan alat ukur dari hasil kerja ilmu-ilmu sosial, melainkan lebih merupakan cermin dari nilai-nilai normatif dan moral. Kegagalan dan harapan, akan terasa sangat nyata pada tingkat individu dan masyarakat. Pada tingkat yang lebih luas, yang dirasakan adalah hanya gejala dari kegagalan dan harapan. Dengan demikian “pemberdayaan masyarakat”, pada hakekatnya adalah nilai kolektif dari pemberdayaan individual.

Konsep “*empowerment*”, sebagai suatu konsep alternatif pembangunan, pada intinya *memberikan tekanan pada otonomi pengambilan keputusan dari suatu kelompok masyarakat, yang berlandas pada sumber daya pribadi, langsung (melalui partisipasi), demokratis, dan pembelajaran sosial melalui pengalaman langsung (Friedmann, 1992)*. Sebagai titik fokusnya adalah lokalitas, sebab “*civil society*” akan merasa siap diberdayakan lewat *issue-issue* lokal. Namun juga sangat tidak realistis apabila kekuatan-kekuatan ekonomi dan struktur-struktur di luar “*civil society*” diabaikan. Oleh karena itu, *pemberdayaan masyarakat tidak hanya sebatas ekonomi saja namun juga*

secara politis, sehingga pada akhirnya masyarakat akan memiliki posisi tawar baik secara nasional maupun internasional.

Konsep “empowerment”, merupakan hasil kerja dari proses interaktif baik ditingkat ideologis maupun praksis. Ditingkat ideologis, konsep “empowerment” merupakan hasil interaksi antara konsep “top-down dan bottom-up”, antara “growth strategy dan people centered strategy”. Sedangkan di tingkat praktis, interaktif akan terjadi lewat pertarungan antar otonomi. Beberapa pertanyaan kunci berikut dari *Friedmann* (1982:167-171) barangkali akan memperjelas konsep “empowerment” yang dikenalkannya, sebagai berikut :

- 1. What principles should guide the state in its dealings with the excluded minorities?*
- 2. Should an empowerment approach focus on individuals and their competitive ability to move ahead, or on households and their access to the bases of social power?*
- 3. What incentives can be devised to encourage communities to organize and undertake initiatives of their own?*
- 4. What are the respective roles of communities, states, and private voluntary organizations in a territorially organized process of self-development?*
- 5. How can a sense of territory-based identities be strengthened?*
- 6. How can the coproduction of life and livelihood be organized among disempowered households?*
- 7. What planning models are appropriate to household and community selfempowerment?*
- 8. What constraints in structure and policy must give way to make selfdevelopment along an alternative path possible?*

Untuk implementasi pemberdayaan di masyarakat dapat dilakukan dengan 3 tahap , yaitu tahapan pemberdayaan individu, pemberdayaan ikatan antar individu/kelompok, dan pemberdayaan politik.

Membangun pemberdayaan individu

Beberapa langkah yang diperlukan untuk membangun pemberdayaan individu adalah sebagai berikut:

Pertama; Pemberdayaan waktu, yang diartikan sebagai usaha mengurangi pemborosan waktu yang dihabiskan oleh individu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya (air bersih, kesehatan dan transport). Penyediaan fasilitas air bersih dan transportasi yang baik, akan sangat membantu individu-individu untuk memanfaatkan waktunya bagi kegiatan-kegiatan ekonomi produktif. Juga informasi dan pelayanan kesehatan harus tertuju langsung pada jarak yang relatif dekat terhadap setiap individu.

Kedua; Pemberdayaan psikologis, yang berarti pembangunan keyakinan diri bahwa para individu yang nantinya dipilih untuk menerima program ini adalah individu-individu yang mampu menularkan atau menarik individu-individu lain yang belum beruntung untuk bergabung ke dalam kegiatan usahanya.

Ketiga; Pemberdayaan usaha ekonomi, melalui suatu proses yang mengarah pada terbentuknya jaringan usaha antar anggota keluarga, antar tetangga, antar kelompok masyarakat, kemudian mengkait pada ekonomi pasar (baik formal maupun informal). Pemberdayaan ini juga mengarah pada terbangunnya keberlanjutan usaha ekonomi antar generasi (*inter-generational continuity*).

Membangun Pemberdayaan Ikatan Antar Individu/Kelompok (Spiral Mode)

Pada hakekatnya individu dengan individu yang lainnya diikat oleh suatu ikatan yang disebut keluarga. Demikian pula antar keluarga satu dengan keluarga yang lain diikat oleh suatu ikatan kebertetanggaan. Begitu seterusnya sampai pada tingkatan yang

lebih tinggi. Pada tingkatan yang pertama, hubungan yang terjadi dapat disebabkan oleh adanya saling percaya satu terhadap lainnya, keyakinan keagamaan, kesamaan keturunan, kesamaan nasib, dan atau kedekatan bertetangga. Pada tingkatan lebih tinggi, hubungan ini dapat terwujud di dalam suatu gerakan buruh, organisasi politik, dan sebagainya.

Tantangan utama di dalam pemberdayaan ikatan ini adalah bagaimana memberdayakan sumber daya : (1) waktu, (2) keterampilan dan (3) modal yang dimiliki oleh keluarga-keluarga (misal para nelayan di daerah pesisir) ke dalam domain-domain ekonomi, (4) politik, dan (5) sosio-kultural. Penguatan hubungan ikatan ini akan dilakukan secara bertahap mengikuti suatu lintasan spiral mulai dari penguatan individu, antar kelompok, terus naik ke atas menuju pada domain sosial politik yang lebih luas lagi, sampai pada domain ekonomi mikro dan makro. Dalam kaitan ini, konsep keterkaitan (*linkage*) menjadi sangat penting, sehingga diperlukan adanya aktor (*organizer*) yang dapat dan mampu memainkan atau menggerakkan spiral ini dari bawah (tingkat individu) sampai pada tingkat ekonomi mikro dan makro.

Sangat disadari, bahwa di dalam perjalanannya nanti, lintasan spiral ini akan banyak menghadapi paradoks dan dialektika antara : (1) syarat-syarat ekonomi rasional melawan nilai-nilai sosio-kultural (*moral*), (2) ekonomi formal melawan ekonomi informal, (3) akumulasi kapital melawan ekonomi subsistensi, (4) ruang kehidupan biologi-sosial melawan ruang kegiatan ekonomi. Adapun beberapa langkah yang dapat diusulkan untuk membangun keberdayaan institusi adalah sebagai berikut:

1. Memperkuat ikatan antar individu, antar keluarga yang bertetangga dekat, dan antar kelompok keluarga, melalui penciptaan ketergantungan yang rasional antara kegiatan usaha ekonomi dan nilai-nilai sosio-kultural yang hidup di dalam masyarakat.
2. Penguatan ikatan melalui penciptaan ketergantungan yang rasional antara kegiatan usaha ekonomi dan nilai-nilai

sosio-kultural masyarakat dimaksudkan agar kegiatan usaha ekonomi yang dikembangkan dapat berlanjut antar keturunan atau antar generasi (*inter-generational continuity*).

3. Dengan perkataan lain, pengembangan (perguliran) aset dan kegiatan usaha ekonomi harus memanfaatkan dan mempertimbangkan iaktan-ikatan sosio-kultural yang telah ada. Pada tahap-tahap awal program, perguliran diberikan kepada individu atau kelompok yang memiliki dasar-dasar keterkaitan sosio-kultural dalam komunitas masyarakat.
4. Pada pengembangan selanjutnya, keterkaitan antara kegiatan usaha ekonomi individu, keluarga dan atau kelompok ini dengan domain ekonomi pada tingkatan mikro dan makro perlu dikembangkan, dalam rangka membawa lintasan spiral tersebut ke atas. Dalam tingkatan ini, selain diperlukan adanya aktor (*organizer*) yang mampu membawa lintasan spiral ini ke atas, juga diperlukan adanya pemberdayaan politik yang menyertainya.

Membangun Pemberdayaan Politik

Pada hakekatnya pemberdayaan politik di sini dimaksudkan sebagai lawan dari pengabaian politik (*political exclusion*). Pada praktek ekonomi yang terjadi saat ini telah ditemukan adanya pengabaian politik ekonomi (*economic and political exclusion*) oleh “*urban-metropolitan economy*” dan “*multinational economy*” terhadap si-miskin di wilayah kantong kemiskinan dan yang paling menonjol di daerah pesisir. Pengabaian ekonomi dan politik nampak pada tidak dimasukkannya para miskin di pesisir ke dalam proses dan struktur akumulasi kapital dari “*multinational*” maupun “*national corporation*”. Dengan demikian, konsep pemberdayaan politik yang ditawarkan disini merupakan konsep perlawanan terhadap fenomena-fenomena yang dilukiskan diatas. Beberapa konsep dasar yang dapat diusulkan untuk membangun

keberdayaan politik dari para miskin pesisir ini adalah sebagai berikut :

1. Bahwa pemberdayaan politik yang dituju di sini adalah terbentuknya mobilisasi dan “kesalingterkaitan” antara kekuatan negara (*state power*), kekuatan ekonomi (*economic power*), dan kekuatan sosial (*social power*).
2. Dalam peta “kesalingterkaitan” antara kekuatan-kekuatan tersebut dapat ditunjukkan letak inti (*core*) dari masing-masing kekuatan tersebut. Pada negara (*state*), inti kekuatan terletak pada lembaga-lembaga formal pemerintahan dan perangkat-perangkat hukum yang dimiliki. Pada kekuatan sosial (*civil society*), inti kekuatan terletak pada institusi keluarga melebar ke institusi sosial (keagamaan, kesenian, dan sebagainya). Pada kekuatan ekonomi, inti kekuatan terletak pada institusi-institusi yang berujud dalam korporasi ekonomi.
3. Jadi, pada tingkat praktis, pemberdayaan politik di sini akan mengarah pada terbangunnya “kesalingterkaitan” (*linkage*) antara keluarga-keluarga miskin di wilayah miskin dengan lembaga-lembaga pemerintah dan korporasi ekonomi baik nasional maupun internasional.

Secara praksis, langkah-langkah yang ditawarkan bagi pemberdayaan politik dalam program ini adalah sebagai berikut :

1. Mendorong agar kelompok-kelompok individu berkembang menjadi “*civil society*” yang memiliki kekuatan tawar-menawar.
2. mendudukan lembaga-lembaga pemerintah sebagai tulang punggung (*backbone*) bagi terbangunnya keterkaitan antara kekuatan-kekuatan sosial masyarakat miskin dengan korporasi-korporasi ekonomi nasional dan multinasional.
3. Melalui kekuatan lembaga-lembaga pemerintah, korporasi ekonomi nasional dan multinasional diminta untuk membuka pasarnya bagi produk-produk yang dihasilkan oleh komunitas miskin, atau memberikan sebagian dari

kegiatan produksinya kepada para keluarga miskin melalui mekanisme sub-kontrak.

Dalam perspektif spasial, pembangunan masyarakat miskin dalam kaitannya dengan pendekatan pemberdayaan (*empowerment*) lebih diartikan sebagai penguatan *territory based identities*. Pemberdayaan masyarakat miskin, salah satunya adalah penguatan identitas yang berbasis teritori ini. Dan identitas ini tidak begitu saja diseragamkan atas nama pembangunan. Dengan demikian proses pengembangan masyarakat miskin (di Sumut terbanyak di pesisir), seyogyanya tidak didasari oleh rencana standar yang sama dan/atau seragam untuk seluruh wilayah, namun di dasarkan pada kondisi dan potensi sumber daya alam dan kegiatan usaha yang ada dan akan berkembang.

Pendekatan Ekonomi Pemberdayaan Nelayan Kecil/Gurem

Secara umum pemberdayaan nelayan dan petani ikan miskin (gurem) di pesisir pantai di **Sumatera Utara** baik di pantai barat maupun di pantai timur, dapat dilakukan dengan cara meningkatkan aksesibilitas mereka pada sumber-sumber kekayaan sosial, ekonomi dan budaya. **Secara sosial**, beban kemiskinan yang mereka hadapi akan dapat diatasi dengan cara menyediakan untuk mereka **bantuan sosial**. **Secara ekonomi**, beban mereka akan juga dapat diatasi melalui dukungan **modal**. Secara **budaya**, beban mereka akan dapat mereka atasi sendiri dengan cara membangkitkan **etos kerja** dan **kemampuan bekerja** melalui peningkatan **keterampilan kerja** mereka. Pendekatan sosial, ekonomi atau budaya semata untuk memberdayakan nelayan atau petani ikan gurem hanya akan berdampak sekejap atau jangka pendek. Pemberdayaan nelayan atau petani ikan mengandung makna penyelesaian masalah kemiskinan multi dimensi sosial, ekonomi dan budaya. Oleh karena itu pendekatan pemecahan masalah adalah bersifat multi dimensi dan komprehensif.

Penguatan Organisasi Ekonomi Dalam Komunitas Desa

“Desa” adalah unit dasar dan kehidupan pedesaan. Disini “desa” mengandung arti sebagai “desa alamiah” atau dukuh tempat orang hidup dalam ikatan keluarga dalam suatu kelompok perumahan dengan saling ketergantungan yang besar di bidang sosial dan ekonomi, tidak ada keharusan untuk sama dengan unit administratif setempat. Komunitas desa dalam ekonomi yang sedang berkembang untuk sebagian besar memenuhi kebutuhan sendiri dan berorientasi pada kebutuhan pokok, sungguhpun hubungan pasar dengan sektor perkotaan dapat juga berlangsung. Berlainan dengan ekonomi pasar di daerah perkotaan dengan pembagian fungsinya yang menyolok antara perusahaan dan rumah tangga di bidang produksi dan konsumsi, produksi seorang nelayan dan petani ikan gurem tidak dapat dipisahkan dengan konsumsi keluarganya. Komunitas desa mengatur kegiatan ekonomi nelayan atau petani ikan dengan mengadakan koordinasi dalam pemakaian sumber daya yang langka melalui adat kebiasaan dan kelembagaan. Seorang nelayan atau petani ikan gurem merupakan satu unit produksi yang terlalu kecil untuk dapat berbuat banyak demi menanggulangi kepentingan bersama.

Adalah suatu keharusan bagi komunitas desa untuk menyusun tindakan secara kolektif dan mendorong kerja sama dalam satu komunitas. Faktor utama lain yang mendorong kerja sama antara para nelayan dan petani ikan adalah permintaan akan pekerja yang sifatnya sangat bergantung pada musim dan produksi perikanan. Pada masa-masa puncak musim, jumlah pekerja yang melebihi kapasitas kerja keluarga selalu diperlukan untuk memenuhi jadwal kerja. Disamping itu, merupakan hal yang lazim, bahwa penduduk desa pantai terbagi dalam berbagai sub-klas nelayan atau petani ikan. Hanya saja dalam komunitas pedesaan pantai, bahkan bagi mereka yang tidak memiliki alat produksi merasa berhak atas pemakaian alat produksi (kapal) bukan miliknya dengan cara khas penetapan seperti sistem bagi hasil.

Seperti lazimnya di dalam perjanjian bagi hasil, di dalam komunitas desa ada kecenderungan yang amat kuat untuk mengaitkan berbagai transaksi ekonomi menjadi hubungan yang sangat pribadi sifatnya. Seorang pemilik perahu tidak hanya menerima bagian perahu atas hasil tangkapannya, dia ada kewajiban menanggung biaya-biaya produksi, bahkan memberikan kredit untuk para pekerja memenuhi keperluan konsumsinya. Sering pula, para pemilik kapal, yang selanjutnya disebut **juragan**, bertindak sebagai pelindung (*patron*) terhadap si pendega.

Hubungan semacam ini biasanya disebutkan sebagai hubungan antara bapak dan anak buah (*patron-client relationship*), dalam hal ini hubungan juragan dan anak buah kapal (ABK), dalam hubungan ini, seseorang dengan status sosial-ekonomi yang lebih tinggi (*patron*) menggunakan pengaruh dan sumber-sumber yang dimilikinya untuk memberikan perlindungan atau keuntungan bagi individu yang statusnya lebih rendah (*client*), dan sebaliknya para *client* tadi membalas dengan memberikan dukungan kepada bapak (*patron*) tadi. Kelembagaan yang menguasai ekonomi nelayan tersebut yang bercirikan cara-cara produksi seperti digambarkan di atas, lebih merupakan adat kebiasaan dan prinsip-prinsip moral dan pada perjanjian resmi. Prinsip moral yang tertanam adalah “saling menolong dan berbagi pendapatan di kalangan nelayan atau petani ikan”.

Pendekatan Ekonomi Dari Sudut Moral

Adat kebiasaan dan prinsip moral dijalankan melalui interaksi sosial dalam komunitas desa. Oleh karena tradisi, kekerabatan, perwalian karena tempat tinggal yang sama dan kebutuhan untuk kerja sama demi keamanan dan daya tahan hidup pada tingkat minimal, maka suatu interaksi sosial yang akrab merupakan ciri masyarakat nelayan.

Para ahli ekonomi moral mempunyai pandangan bahwa hubungan sosial pada komunitas nelayan prakapitalis disesuaikan untuk menjamin kebutuhan pokok yang minimum bagi seluruh anggota komunitas. Biasanya para nelayan dan petani ikan gurem memenuhi nafkahnya pada tingkat yang hampir mendekati kebutuhan pokok minimum untuk hidupnya. Para nelayan gurem selalu dihadapkan pada bahaya pendapatan mereka mungkin menurun di bawah tingkat kebutuhan pokok yang terendah yang disebabkan oleh berbagai hal yang terjadi di luar mereka, seperti cuaca atau terjadinya keadaan yang tidak diinginkan dalam keluarganya, misalnya sakit.

Menurut *Hayami dan Kikuchi* (1987), bahwa pandangan para ahli ekonomi moral tentang kecenderungan masyarakat desa prakapitalis mengarah menjadi dua aliran, yaitu :

1. *Aliran pertama* : menduga orientasi masyarakat desa prakapitalis untuk membangun kontrol sosial terhadap warga yang berkecukupan supaya ikut serta menggunakan kekayaannya dalam upaya memenuhi kebutuhan minimum bagi orang miskin. Kontrol sosial demikian berlangsung melalui interaksi.
2. *Aliran kedua* : menduga bahwa komunitas pedesaan (petani atau nelayan) prakapitalis tidak berorientasi untuk melindungi yang miskin. Aliran ini berpendapat bahwa kelembagaan tradisional desa dan hubungan bapak-anak buah tidak mempunyai motivasi maupun daya guna untuk menjamin kebutuhan pokok para anggota komunitas miskin. Mereka berpendapat, bahwa di dalam komunitas petani tradisional, motivasi orang-orang dalam komunitas itu lebih banyak terarah untuk mencapai keuntungan pribadi dari pada untuk mencapai kepentingan kelompok, seperti melindungi masyarakat miskin. Oleh karena itu, ketika ekonomi pasar berhasil menembus ekonomi pedesaan prakapitalis, maka prinsip-prinsip moral yang dibangun oleh masyarakat pedesaan cenderung “mengalah” atau “dikalahkan”. Dengan membaurnya ekonomi pasar ini,

prinsip moral untuk menjamin keperluan pokok melalui “jaringan sosial” bagi anggota komunitas telah digantikan oleh pertimbangan ekonomi yang keras untuk mencari untung sebanyak-banyaknya. Hubungan tolong menolong antara **Bapak-Anak Buah** menjadi lemah.

Dengan meletakkan tekanan pada prinsip moral tradisional dan interaksi (aksesibilitas) sosial dalam komunitas desa, maka pendekatan pemberdayaan ini lebih menekankan “pendekatan ekonomi dari sudut moral dalam arti luas”. Pengertian moral sosial dalam arti luas, bahwa untuk mengatasi kemiskinan di pedesaan pantai tidak cukup hanya atas dasar “redistribusi pendapatan” melalui kebijakan anggaran publik, tapi juga penyiapan prasarana dan aksesibilitas sosial-ekonomi untuk mendukung kegiatan produktif rumah tangga nelayan dan petani ikan.

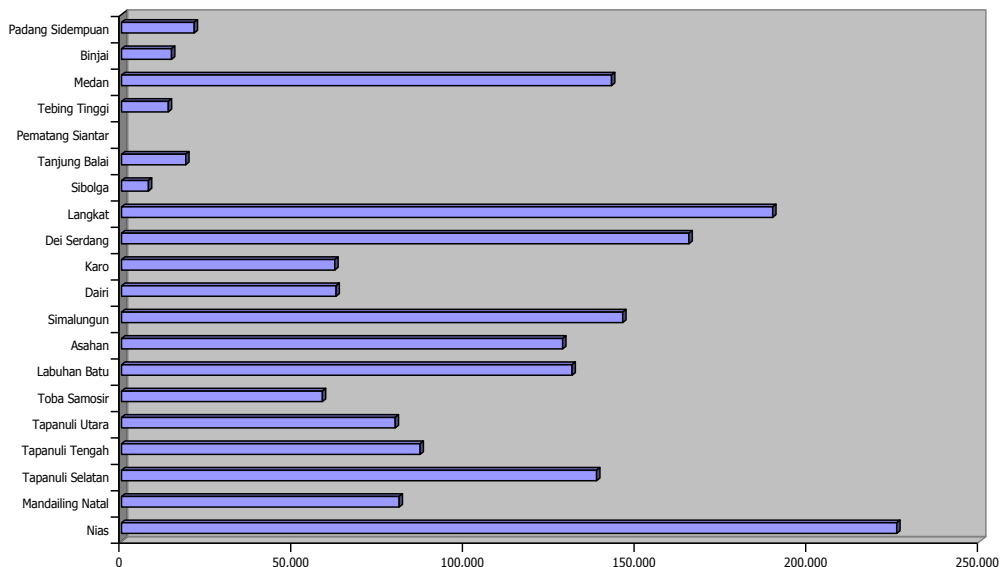
Gambaran kemiskinan di Sumatera Utara

Berdasarkan Pemetaan Kemiskinan Kecamatan di Indonesia Tahun 2006 yang diterbitkan oleh Pusdatin Depsos, untuk Propinsi Sumatera Utara gambaran kemiskinan sebagai mana tabel berikut ini :

TABEL 1
JUMLAH DAN PRESENTASE PENDUDUK MISKIN DAN FAKIR MISKIN TAHUN 2006
PROVINSI SUMATERA UTARA

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk	Fakir		Tidak Fakir		Total Miskin	
			Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1.	Kab. Nias	711.658	33.882	4,76	191.856	26,96	225.738	31,72
2.	Kab. Mandailing Natal	376.852	30.275	8,03	50.522	13,41	80.797	21,44
3.	Kab. Tapanuli Selatan	626.261	66.066	10,55	72.275	11,54	138.341	22,09
4.	Kab. Tapanuli Tengah	276.823	23.452	8,47	63.498	22,94	86.950	31,41
5.	Kab. Tapanuli Utara	407.621	31.101	7,63	48.589	11,92	79.690	19,55
6.	Kab. Toba Samosir	287.967	22.012	7,64	36.474	12,67	58.486	20,31
7.	Kab. Labuhan Batu	927.131	57.226	6,17	73.963	7,98	131.189	14,15
8.	Kab. Asahan	1.004.875	63.405	6,31	65.018	6,47	128.423	12,78
9.	Kab. Simalungun	825.897	52.185	6,40	93.779	11,49	145.964	17,89
10.	Kab. Dairi	292.232	20.680	7,08	41.770	14,29	62.450	21,37
11.	Kab. Karo	310.270	24.223	7,81	37.862	12,20	62.085	20,01
12.	Kab. Deli Serdang	2.091.962	129.200	6,18	36.065	1,72	165.265	7,90
13.	Kab. Langkat	952.154	79.511	8,35	110.158	11,57	189.669	19,92
14.	Kota Sibolga	88.226	7.552	8,56	256	0,29	7.808	8,85
15.	Kota Tanjung Balai	150.217	11.448	7,62	7.224	4,81	18.672	12,43
16.	Kota Pematang Siantar	226.960	16.745	7,38	9.605	4,23	26.350	11,61
17.	Kota Tebing Tinggi	134.094	7.904	5,89	5.720	4,27	13.624	10,16
18.	Kota Medan	2.001.683	88.308	4,41	54.412	2,72	142.720	7,13
19.	Kota Binjai	232.580	11.574	4,98	2.939	1,26	14.513	6,24
20.	Kota Padang Sidempuan	152.513	13.728	9,00	7.456	4,89	21.184	13,89

GRAFIK 1
JUMLAH PENDUDUK MISKIN
PROVINSI SUMATERA UTARA
TAHUN 2006



Jika diamati proporsi jumlah masyarakat miskin di Sumatera Utara, maka Kab.Nias paling tinggi, disusul Kab.Langkat, Kab.Deli Serdang, Kab.Simalungun, dan Kota Medan, tetapi jika dari presentase penduduk miskin, tertinggi juga Kab.Nias (31,72%), Disusul Kab. Tapteng (31,41%), Kab.Tapsel (22,09%), dan Mandailing Natal (21,44%).

Di Sumatera Utara, ada sebanyak 10 Kab./Kota yang presentase kemiskinan di bawah 15%, dan 10 Kab./Kota lainnya di atas 15%. Ini belum termasuk beberapa Kab. Pemekaran.

Rata-rata presentase kemiskinan propinsi Sumatera Utara untuk tahun 2006 adalah sekitar 16,5 %, berarti mendekati rata-rata nasional. Artinya tingkat kemiskinan Sumatera Utara tidak membentarkan kontribusi negatif terhadap kemiskinan nasional.

Namun yang mengkhawatirkan adalah adanya ketimpangan tingkat kemiskinan antar kab/kota yang sangat lebar jaraknya.

Kota Binjai presentase kemiskinan sangat rendah yaitu 6 %, tetapi Kab.Nias sangat tinggi hampir 2 kali lipat nasional yaitu 31%.

Adapun luas daratan prop.Sumatera Utara adalah 71.680,68 km², sebagian besar berada pada daratan pulau sumatera , dan sebagian kecil berada di pulau nias, pulau – pulau batu serta beberapa pulau kecil, baik di bagiasn barat maupun bagian timur pantai pulau sumatera. Berdasarkan luas daerah menurut kabupaten/kota di Sumatea Utara, luas daerah terbesar adalah Kab.Tapanuli Selatan (sebelum pemekaran) dengan luas 12.138,30 km² atau 16,93% di ikuti Kab. Labuhan Batu (sebelum pemekaran) dengan luas 9.223,18 km², atau 12,8%, kemudian di ikuti Kab. Madina 6.618,79 km², atay 9,23%. Sedangkan luas terkecil Kota Sibolga dengan luas 10,77 km² atau 0,02% dari total luas Sumut, dan penduduknya terpadat dibandingkan Kab./Kota lainnya.

Dari sisi letak dan kondisi alam, Sumut di bagi 3 kelompok wilayah yaitu Pantai Barat, Pantai Timur dan dataran tinggi.

Administasi pemerintahan Prop.Sumut, per Juni 2006 terdiri dari 18 Kabupaten dan 7 Kota dengan 361 kecamatan dan 5.616 desa/kelurahan. Proporsi kepartaian dalam sistem politik Sumut, dari 85 anggota legislatif, 22,35% Golkar, 15,29% PDIP, 12,94 % PPP, Partai Demokrat 11,76%, PKS 9,41%, PAN 9,41%, PDS 7,04%, PBR 5,88%, dan Partai gabungan 5,88%, dan untuk Pemilu 2009 mendatang tentu peta politik di Sumut akan mengalami berbagai pergeseran bandul kekuasaan yang masih sulit diramalkan.

Dari sisi penduduk, Sumut urutan keempat terbesar setelah Jatim, Jabar, dan Jateng. Jumlah penduduk tahun 1990 adalah 10,26 juta jiwa dan sampai dengan tahun 2005 meningkat menjadi

12.326.399 jiwa atau bertambah lebih 2 juta jiwa dengan kepadatan bertambah pada periode yang sama dari 143 jiwa/km² menjadi 172 jiwa/km², dengan laju pertumbuhan penduduk (2000 – 2005) sebesar 1,37% pertahun dan diperhitungkan tahun 2008 ini pertumbuhan penduduk meningkat.

Berbicara penduduk miskin, menurut buku “**Sumut dalam rangka 2006**” yang dikeluarkan BPS Prop.Sumut, sampai dengan 1996 penduduk miskin berkurang, sebagai hasil pembangunan yang berkembang pesat waktu itu.

Tahun 1993 penduduk miskin 1,33 juta (12,31%), tahun 1996 menurun menjadi 1,23 juta jiwa (10,92%), tahun 1999 meningkat menjadi 1,97 juta jiwa (16,74%), dan tahun 2003 turun menjadi 1,89 juta (15,89%) dan tahun 2004-2005 sekitar 1,8 juta jiwa (14,93%).

Bagi penduduk yang bekerja, sekitar sepertiga penduduk yang bekerja adalah buruh atau karyawan. Penduduk yang berusaha dengan di bantu anggota keluarga mencapai sekitar 17,67% , sedangkan yang bekerja sebagai pekerja keluarga mencapai 23%. Sekitar 2 – 3% penduduk Sumut yang menjadi pengusaha yang memperkerjakan buruh tetap / bukan anggota keluarganya.

Dari sisi sumber air minum yang digunakan, tahun 2005 sekitar 25% menggunakan ledeng, 45,4% sumur, 9,8% pompa, mata air/sungai/hujan sekitar 19%, artinya potensi terjadinya pencemaran masih tinggi karena menggunakan sumber air minum yang terbuka.

Walaupun penduduk miskin, dari *sisi tempat tinggal* 95% penduduk Sumut rumahnya berdinding batu/kayu , hanya 4,4% dinding bambu, dan berlantai tanah sangat kecil 4,3% namun angka absolutnya cukup besar sekitar 100.000 s/d 120.000 keluarga.

Kebiasaan membuang tinja, potensi pencemaran juga cukup tinggi, karena *sebanyak 15% dari penduduk masih buang air besar di sawah/kolam, sungai atau danau*, hal ini tentu memerlukan perhatian dan penyelesaian yang lebih higienis.

Kalau kita mengamati pertumbuhan ekonomi di Sumut periode 2001 – 2005 dan trendnya kedepan, tercermin dari data sebagai berikut: *produksi karet* tanaman perkebunan rakyat tidak ada peningkatan sekitar 220.526 ton, tetapi *kelapa sawit* perkebunan rakyat meningkat dari 2,4 juta ton menjadi 3,6 juta ton, *kopi rakyat* naik dari 47.332 ton menjadi 54.856 ton, namun produksi *kelapa* turun dari 114.969 ton menjadi 98.529 ton, *coklat* rakyat meningkat dari 17.847 ton menjadi 28.000 ton , tetapi *cengkeh* rakyat turun dari 464 ton menjadi 256 ton, produksi *nilam* rakyat juga menurun dari 379 ton menjadi 285 ton, di ikuti *kemiri* rakyat turun dari 19.933 ton menjadi 14.705 ton. Tetapi yang menarik produksi *Vanili* rakyat meningkat tajam dari 84 ton dalam 4 tahun meningkat menjadi 164 ton (dua kali lipat), *Jahe* rakyat juga meningkat dari 4.158 ton menjadi 6.644 ton.

Bagaimana dengan *tembakau* , sudah dapat diramalkan produksi tanaman tembakau rakyat menurun tajam dari 665 ton (2002) hanya tinggal 114 ton (2005). Produksi *tebu* rakyat juga menurun tajam dari 7.547 ton tinggal hanya 5.783 ton. Yang spektakuler adalah kenaikan produksi *Gambir* rakyat dari 254 ton menjadi 1.776 ton dalam jangka waktu 3 – 4 tahun.

Mungkin banyak yang tidak mengetahui , bahwa dari 6 jenis ternak (*kuda, sapi, kerbau, kambing, domba, babi*) yang terbesar adalah produksi daging babi dari 18.410 ton menjadi 24.859 ton (2002 s/d 2005), periode yang sama produksi daging kuda dari 27 ton menjadi 100 ton, sapi dari 6.836 ton menjadi 9.883 ton, kerbau , domba dan kambing relatif jumlah produksinya stabil dan tidak meningkat.

Kesemua kondisi diatas, adalah gambaran sektor pertanian, peternakan prop. Sumatera Utara, yang kondisinya sangat bervariasi naik turun, dan tidak banyak yang menunjukkan produksinya meningkat secara tajam, sehingga mempengaruhi pertumbuhan ekonomi yang tidak dapat dengan cepat mendorong kesejahteraan petani

Sekarang bagaimana gambaran masyarakat nelayan Sumatera Utara. Ternyata kondisinya lebih memprihatinkan, sebagai contoh dari sisi *perahu tanpa motor* yang dimiliki tahun 2002 sebanyak 12.363 unit, pada tahun 2005 jumlahnya bahkan menurun menjadi 12.061 unit, hal ini terjadi karena semakin sulitnya mendapatkan ikan di sekitar pantai, dan hal ini ditandai meningkatnya jumlah perahu motor tempel pada periode yang sama dari 1.067 unit meningkat menjadi 2.938 unit, tetapi jumlah *Kapal Motor* tidak ada peningkatan tetap sebanyak sekitar 15.538 unit, artinya tidak sedikit sekali nelayan yang berubah status menjadi juragan. Kalau diperhatikan dari tahun 1996 ada sebanyak 26.408 unit perahu (mesin + tanpa mesin) dan dalam kurun 10 tahun hanya bertambah menjadi 30.046 unit, hal ini menggambarkan pertumbuhan ekonomi masyarakat pesisir sangat lambat bahkan cenderung stagnan.

Bagaimana dengan nelayan itu sendiri, ternyata tidak jauh berbeda, dalam kurun waktu sepuluh tahun (1996 – 2005) jumlah nelayan tidak semakin bertambah sekitar 120.000 s/d 130.000 nelayan, dan banyak yang menjadi nelayan sambilan. Dipastikan 90 % dari jumlah nelayan tersebut miskin dan fakir miskin. Hal ini juga berdampak terhadap hasil tangkapan ikan laut yang tidak bertambah selama 5 tahun (2001 – 2005) sekitar rata-rata 342.000 ton pertahunnya.

Berbicara tentang nilai tambah *industri besar dan sedang*, jumlahnya lumayan besar yaitu Rp.11.621 milyar (2003), Rp. 12.432 milyar (2004), dan Rp. 15.982 milyar (2005), dengan jumlah perusahaan yang tidak banyak bertambah yaitu 919

(2003), 929 (2004), dan 966 (2005) dengan kemampuan menyerap tenaga kerja 160.000 orang dari sekitar 5 – 6 juta angkatan kerja.

Dari sisi PMDM di Sumut, memang masih memprihatinkan, pada tahun 2005 dari target 389 hanya dapat direalisasikan 186 Penanam Modal, dengan nilai investasi sebesar Rp. 7.331.393 juta. PMA dari rencana 24 investor (2005) tercapai 5 investor dengan nilai investasi \$ 27.515.000.-

Pengeluaran penduduk Sumatera Utara

Pengeluaran rata-rata perkapita per bulan menurut Susenas 2005 penduduk Sumatera Utara di daerah perkotaan sebesar Rp. 371.492 yang terdiri dari pengeluaran untuk makanan Rp. 188.875.- dan non makanan Rp. 182.617 , sedangkan di daerah pedesaan sebesar Rp. 222.454,- dengan rincian untuk makanan sebesar Rp. 153.004. – dan non makanan sebesar Rp. 69.450.-, Secara keseluruhan, pengeluaran rata-rata perkapita sebulan penduduk Sumatera Utara sebesar Rp. 287.480.- (diatas garis kemiskinan).

Persentase pengeluaran makanan untuk daerah perkotaan (2005) sebesar 50,84% sedangkan untuk daerah pedesaan 68,78 persen dan secara keseluruhan sebesar 58,67 %.

Pengeluaran untuk non makanan sebagian besar digunakan untuk biaya perumahan, bahan bakar, penerangan dan air minum yaitu untuk daerah perkotaan 23,50 %, pedesaan 12,44% dan perkotaan tambah pedesaan mencapai 18,67%.

Dari sisi konsumsi kalori, pada daerah perkotaan , konsumsi kalori masyarakat Sumatera Utara tahun 2002 sekitar 1.982,58 kilo kalori, tahun 2005 menurun menjadi 1.957,02 kilo kalori, dan daerah pedesaan tahun 2002 sekitar 2.102,74 kilo kalori

meningkat menjadi 2.138,60 kilo kalori (di atas rata-rata garis kemiskinan).

Yang tidak kalah pentingnya juga, dan sangat berperan dalam mempengaruhi tingkat **kemiskinan sesaat** masyarakat Sumatera Utara, adalah kejadian gempa bumi yang frekuensiinya cukup tinggi yaitu : tahun 2001 sebanyak 925 kali, 2002 sebanyak 508 kali, 2003 sebanyak 382 kali, tahun 2004 sebanyak 297 kali, dan tahun 2005 sebanyak 1.620 kali

Kesimpulan

1. Dari sisi wilayah, umumnya kemiskinan yang tinggi adalah daerah pesisir pantai timur maupun pantai barat, kecuali Kab. Karo dan Kab.Dairi yang daerah pegunungan.
2. Dengan demikian pola pemberdayaan yang perlu dilakukan oleh seluruh stakeholder Propinsi Sumatera Utara, adalah bagaimana caranya dengan pendekatan yang telah diutarakan diatas, dan dikaitkan dengan RKP 2009(lihat lampiran), dapat di implementasi oleh para Birokrat Prop./Kab/Kota dengan menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daertah 2009 yang bersinergi dengan RKP 2009.
3. Kata kuncinya harus dibangun konsensus diantara pemangku kepentingan untuk penurunan angka kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat khususnya disepanjang daerah pesisir /nelayan, para petani, dan jika hal ini dapat dilakukan maka peningkatan ekonomi masyarakat pantai/nelayan dan petani akan memberikan kontribusi yang signifikan untuk menurunkan kemiskinan di Sumatera Utara.

-
4. Jika ingin Sumatera Utara bangkit, **prioritaskan pembangunan masyarakat pesisir**, diberdayakan para nelayan, **bagi petani berikan modal dengan kredit lunak dan kesiapan/ketersediaan pupuk** dan sektor jasa. Banyak cara yang bisa dilakukan, yang penting harus dibangun **prinsip-prinsip partisipasi, pemberdayaan, akuntabilitas, transparansi, dan penguatan moral kepemimpinan pada semua lini dan tingkat pemerintahan dan institusi masyarakat.**
 5. Di Sumatera Utara kemiskinan struktural sudah berlangsung lama, khususnya masyarakat pesisir, **patron-client relationship**, merupakan hubungan struktural yang perlu di revitalisasi, sehingga kelompok masyarakat miskin dengan pemilik modal terbangun kemitraan dengan pola kemitraan yang equal.
 6. Hal lain, perlu adanya **Pemimpin pada level Propinsi, Kabupaten, kecamatan yang menjadi model yang mencintai rakyatnya, bersedia bekerja keras untuk kepentingan rakyatnya, tidak mudah mengumbar janji, sesuai perkataan dengan perbuatan, lebih menunjukkan bukti bukan janji, dan yang penting mampu menahan diri dari berbagai godaan untuk korupsi, kolusi dan nepotisme.**

Selamat berjuang Bung Syamsul Arifin, Gubernur kita semoga Allah memberikan kekuatan dalam menjalankan tugas yang mulia. Amin.

Referensi:

Soedjatmoko : *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*, LP3ES, Jakarta 1995

Bachtiar Chamsyah : *Teologi Penanggulangan Kemiskinan*. RMBOOKS, Jakarta 2006

Pusadatin Depsos: *Pemetaan Kemiskinan Kecamatan di Indonesia Tahun 2006*. Jakarta

Perpres Nomor : 38 Tahun 2008 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2009

Puslitkessos Depsos: *Desain Pemberdayaan Masyarakat Nelayan dalam Prengentasan Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta 2004.

Friedmann, John., 1992, *Empowerment: The Politics Alternative Development*, Cambridge, Blackwell.

BPS Prov.Sum.Utara : *Sumatera Utara dalam angka 2006*. Jakarta 2006.

LAMPIRAN :

Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2009 (RKP 2009)

Berdasarkan sasaran yang harus dicapai dalam RPJM Tahun 2004 – 2009, kemajuan yang dicapai dalam tahun 2007 dan perkiraan tahun 2008 serta berbagai masalah dan tantangan pokok yang harus dipecahkan dan dihadapi pada tahun 2009, maka prioritas pembangunan nasional pada tahun 2009 adalah sebagai berikut :

1. Peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan.
2. Percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi.
3. Peningkatan upaya anti korupsi, reformasi birokrasi, serta pemantapan demokrasi dan keamanan dalam negeri.

Prioritas pembangunan tahun 2009 ini ditempuh dengan sasaran, fokus dan kegiatan prioritas sebagai berikut.

Peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan pedesaan **Sasaran**

Sasaran pembangunan yang akan dicapai dalam prioritas Peningkatan Pelayanan Dasar dan Pembangunan Perdesaan pada tahun 2009 adalah sebagai berikut :

Kemiskinan

1. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat miskin, sehingga diharapkan angka kemiskinan dapat diturunkan menjadi 12-14 persen.
2. Terlaksananya program penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat, PNPM Mandiri : (i) mencakup seluruh kecamatan baik di perdesaan maupun di perkotaan; (ii) meningkatnya harmonisasi program PNPM Penguatan ke dalam PNPM Mandiri.
3. meningkatnya perlindungan sosial bagi masyarakat miskin.
4. Tersedianya subsidi beras bagi masyarakat miskin (Raskin).
5. Tersedianya Bantuan Langsung Tunai (BLT)

Ekonomi Untuk Rakyat

1. Terselenggaranya penguatan kelembagaan ekonomi;
2. meningkatnya pengembangan agroindustri perdesaan;
3. meningkatnya pemberdayaan ekonomi, sosial dan budaya pelaku usaha perikanan dan masyarakat pesisir.

Arah, kebijakan, fokus, dan kegiatan prioritas

Dalam rangka mencapai sasaran tersebut ditempuh arah kebijakan yang dikelompokkan menjadi tiga yaitu : perlindungan sosial dan keberpihakan terhadap masyarakat miskin, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan ekonomi usaha rakyat, yang didukung dengan peningkatan pelayanan dan infrastruktur dasar. Arah kebijakan untuk mencapai sasaran di atas ditempuh melalui berbagai program pembangunan dengan fokus dan kegiatan prioritas sebagai berikut :

Pembangunan dan Penyempurnaan Sistem Perlindungan Sosial Khususnya Bagi Masyarakat Miskin.

- a) Penyempurnaan Pelaksanaan Pemberian Bantuan Sosial dengan target bantuan kepada korban bencana alam 5,25 juta jiwa; korban bencana sosial 350.000 jiwa dan BBR 19.000 KK di 33 Provinsi.
- b) Penyempurnaan Pelaksanaan Bantuan Tunai Bagi Rumah Tangga Sangat Miskin yang memenuhi Persyaratan dengan target 750.000 KK di 33 Provinsi.
- c) Peningkatan Pelayanan Sosial Dasar Bagi Anak, Lanjut Usia dan Penyandang Cacat dengan target layanan terhadap 212.880 anak; 32.788 lanjut usia terlantar; 5.482 tuna sosial; 4.200 korban napza; dan 44.947 penyandang cacat di 33 Provinsi
- d) Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Pengarusutamaan Gender (PUG) dan Anak (PUA) dengan terget PUG di 18 K/L, 10 Provinsi & 50 kab/kota;
- e) Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan/Anak (P2TP2A) dengan target terlaksananya fasilitas pembentukan P2TP2A di 40 kab/kota;
- f) Penyediaan Beasiswa bagi siswa miskin jenjang SMP dengan target 998.200 siswa;
- g) Penyediaan Beasiswa bagi siswa miskin jenjang SD dengan target 1.796.800 siswa;
- h) Beasiswa untuk Siswa Miskin MI dengna target 640.000 siswa;
- i) Beasiswa untuk Siswa Miskin MTs dengan target 540.000 siswa;
- j) Beasiswa untuk Siswa Miskin SMA dengan target 387.922 siswa;
- k) Beasiswa untuk Siswa Miskin SMK dengan target 512.078 siswa;
- l) Beasiswa untuk Siswa Miskin MA dengan target 320.000 siswa;
- m) Penyediaan Beasiswa untuk Mahasiswa Miskin dan Peningkatan Prestasi Akademik, serta Bantuan Belajar dan Daerah Konflik dan Bencana dengan target 249.231 mahasiswa;
- n) Beasiswa untuk Mahasiswa Miskin di Perguruan Tinggi Agama denga target 65 ribu orang;
- o) Pelayanan Kesehatan bagi Penduduk Miskin di kelas III Rumah Sakit dengan target 76,4 juta penduduk miskin;

-
- p) Pelayanan kesehatan dasar bagi seluruh penduduk miskin di Puskesmas dan jaringannya dengan target seluruh penduduk yang mendapatkan pelayanan kesehatan dasar di Puskesmas dan Jaringannya;
 - q) Jamina Pelayanan KB Berkualitas bagi Rakyat Miskin dengan target tersedianya Alokasi dan pelayanan Kontrapas gratis bagi 916.900 PB Miskin (Implant, IUD, MOP/MOW) dan 9.589.700 PA Miskin (suntik, pil, kondom), serta ayoman melalui perluasan akses dan peningkatan kualitas pelayanan KB;
 - r) Penyediaan Subsidi Beras untuk Masyarakat Miskin (Raskin) dengan target penyediaan beras untuk 19,1 juta masyarakat miskin, sebanyak 20 kg per RTM selama 12 bulan;
 - s) Penyediaan Bantuan Langsung Tunai dengan target rumah tangga sasaran yang mencakup Rumah Tangga Sangat Miskin, Rumah Tangga Miskin, dan Rumah Tangga Hampir Miskin di 33 provinsi .

Penyempurnaan dan Perluasan Cakupan Program Pembangunan Berbasis Masyarakat

- a) Peningkatan Keberdayaan Masyarakat dan PNPM Perdesaan dengan Kecamatan Grant (PNPM Perdesaan) dengan target pemberdayaan di 2.886 kecamatan (BLM & T/A);
- b) Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (PNPM Perkotaan) dengan target perluasan kelurahan di 1.072 kecamatan;
- c) Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (RISE) dengan target 1.817 desa di 237 kecamatan;
- d) Peningkatan Infrastruktur Pedesaan Skala Komunitas (PIIP/RIS-PNPM) dengan target pemberdayaan di 3.200 desa;
- e) Peningkatan Kualitas Lingkungan Perumahan Perkotaan dengan target 285 kelurahan di 32 kab/kota;
- f) Penanganan Rehab dan Rekonstruksi di Provinsi DIY dan Jateng dengan target terlaksananya Penanganan Rehabilitasi dan Rekonstruksi di Provinsi D.I. Yogyakarta dan Jawa Tengah;
- g) Penyediaan dan Perbaikan Infrastruktur Pertanian dengan target JIUT 70.000 ha, JIDES 40.000 ha, TAM 20.000 ha, Balai Subak 20 unit, Irigasi air permukaan 205 unit, Sumur resapan 450 unit, iri tanah dalam 50 unit, iri bertekanan 135 unit, JUT 470 km, jalan produksi 300 km, optimalisasi lahan 21.000 ha, konservasi lahan 500 ha, reklamasi lahan 4.500 ha, PLTB di lahan rawa 500 ha, konservasi DAS 15.000 ha, fasilitas sertifikasi lahan petani 25.000 bdg, pengembangan SRI 50 paket, pengembangan dampak SRI 50 unit, cetak sawah 25.000 ha, pendampingan cetak sawah

25 kab, pembukaan lahan kering 2.500 ha, peral horti 3.500 ha, peral bun 4.500 ha, pengembangan HMT 3.000 ha, padang pengembalaan 500 ha, PHLN, (WISMP, PISP, NTB-WRMP, IDB, POST TSUNAMI, DRIP IRRIGATION) 6 paket;

- h) Penguatan Kelembagaan Ekonomi Pedesaan melalui LM3 dengan target tersalurkannya bantuan permodalan kepada 200 lembaga mandiri yang mengakar di masyarakat (LM3); terselenggaranya pengembangan hortikultura melalui LM3 dan bantuan sosial pada 32 kawasan dan sentra produksi hortikultura potensial lainnya di 33 provinsi; pengembangan LM3 Peternakan 340 klp, LM3 kambing/domba 53 klp dan SDM 250 klp; dan fasilitas 150 LM3 pengolahan dan pemasaran hasil;
- i) Pengembangan Usaha Agribisnis Pertanian (PUAP) dengan target pengembangan PUAP di 10.000 desa;
- j) Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus dengan target pemberdayaan masyarakat di 32 kabupaten tertinggal, bantuan sosial ke 1.044 desa tertinggal; 2 paket pelatihan @ 16 orang/kab (2.448 peserta);
- k) Percepatan Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (P2IPDT) dengan target prasarana perdesaan di 800 desa tertinggal di 148 kabupaten, 29.850 unit PLTS di 952 desa tertinggal;
- l) Percepatan Pembangunan Sosial Ekonomi Daerah Tertinggal (P2SED) dengan target 14.800 kader penggerak pembangunan, 1.480 kelompok masyarakat, 148 kabupaten;
- m) Pemberdayaan keluarga, fakir miskin melalui keterampilan usaha dan pemberdayaan KAT dengan target 130.201 KK fakir miskin; 3.300 keluarga rentan; 6.565 keluarga muda mandiri di 33 provinsi;

Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil

- a) Penyediaan Skim Penjaminan Kredit UMKM termasuk untuk Kredit Usaha Rakyat (KUR) yang didukung Pendampingan kepada 3.500 UKM oleh 500 BDS;
- b) Penyediaan Dana Bergulir untuk Kegiatan Produktif Skala Usaha Mikro dengan pola bagi hasil/syariah dan konvensional termasuk perempuan pengusaha dengan target 75.000 Umi/3.000 Koperasi/LKM;
- c) Bimbingan Teknis/Pendampingan dan pelatihan pengelola LKM/KSP dengan target 2.800 koperasi/LKM;
- d) Pelatihan fasilitator budaya/motivasi usaha dan teknis manajemen usaha mikro melalui koperasi dengan target 1.000 koperasi;
- e) Pembinaan sentra-sentra produksi UMKM di daerah terisolir dan tertinggal/perbatasan dengan target 60 sentra/1.700 Umi;
- f) Fasilitas pengembangan pemasaran usaha mikro melalui koperasi dengan target 4.300 UMI;

-
- g) Penyediaan dana melalui koperasi untuk pengadaan sarana produksi bersama anggota dengan target 125 koperasi;
 - h) Pemberdayaan ekonomi, sosial dan budaya pelaku usaha perikanan dan masyarakat pesisir dengan target pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir di 100 kab/kota, berkembangnya usaha perikanan budidaya di 200 kab/kota, penyediaan sarana perikanan tangkap di 33 provinsi dan meningkatnya akses permodalan di 5 lokasi, serta pemberdayaan perempuan pesisir/lembaga adat;
 - i) Pengembangan Agroindustri Perdesaan dengan target peningkatan daya saing komoditas hortikultura melalui pembenahan SCM di 62 kab/kota di 22 provinsi; peningkatan pelayanan investasi hortikultura melalui PATIH (Fasilitas Invenstasi) terpadu di 32 kawasan daerah sentra produksi potensial lainnya pada 33 provinsi; pembukaan ULIB Baru 300 unit, Integrasi Tanaman-ternak sapi/kerbau 22 klp, UPJA Penetes Unggas dan Pengolah Pakan 25 klp; Industri pengolahan berbasis tepung lokal 29 kab, pengolahan hasil horti di 50 kab. Pengolahan pakan ternak di 15 kab;
 - j) Pengembangan Kawasan Transmigrasi Kta Terpadu Mandiri (KTM) di Wilayah perbatasan dengan target 2 paket;
 - k) Pengembangan Kawasan Transmigrasi Kota Terpadu Mandiri (KTM) di Wilayah Tertinggal dengan target 10 paket;
 - l) Pengembangan Kawasan Transmigrasi Kota Terpadu Mandiri (KTM) di wilayah strategis dan cepat tumbuh dengan target 2 paket;
 - m) Percepatan Pembangunan Kawasan Produksi Daerah Tertinggal (P2KPDT) dengan target berkembangnya kawasan produksi pada 120 kabupaten (termasuk kabupaten NAD-NIAS ex. BRR) melalui 1.440 kelompok masyarakat di 360 desa tertinggal;
 - n) Percepatan Pembangunan Pusat Pertumbuhan Daerah Tertinggal (P4DT) dengan target berkembangnya pusat pertumbuhan berbasis lokal pada 44 kabupaten melalui 816 kelompok masyarakat di 204 desa tertinggal;
 - o) Pengembangan prasarana dan sarana desa agropolitan dengan target terlaksananya pengembangan di 55 kawasan agropolitan (lanjutan)

Riwayat Hidup Penulis



Drs. Chazali H. Situmorang, Apt, M.Sc ; lahir di Medan, pada tanggal 25 Juni 1955, beristrikan seorang wanita bernama Dra.Lenny Brida Siregar, Dipl.TESOL, M,Si (Dosen Politeknik Negeri Jakarta), dikarunia 2 orang anak laki-laki Budi Syarif Amanda Situmorang,SH dan Bobi Nirwan Ramadhan Situmorang (mahasiswa Fak.Ekonomi Internasional Univ.Indonesia). Menyelesaikan pendidikan SD di Tebing Tinggi Sum.Utara (1968), SMP Negeri di Perbaungan Deli serdang (1971), SAA Negeri di Medan (1974), Sarjana Farmasi USU(1981) dan profesi Apoteker di Univ. Sumatera Utara (1982). Pendidikan S2 peminatan Biostatistik dan Demografi diselesaikan dalam waktu 20 bulan dengan predikat lulusan terbaik II di Pascasarjana Bidang Public Health Univ.Indonesia tahun 1988 - 1990. Saat ini sedang menyusun Disertasi program Doktor (Manajemen Pendidikan) di UNJ.

Aktif berorganisasi mulai dari siswa sebagai Ketua OSIS SAA Negeri (1973), Ketua HMI Komisariat FMIPA USU (1977-1978), Pengurus Senat Mahasiswa FMIPA-USU (1977-1978), Ketua bid. Organisasi HMI Cabang Medan (1978-1979), Ketua Bidang Kader HMI Cabang Medan (1979-1980), Ketua Umum HMI Cabang Medan (1980 – 1981), Ketua Badko HMI Sumbagut (1982-1983). Dalam bidang profesi dan kemasyarakatan , sejak tamat pendidikan apoteker, duduk sebagai Wakil Ketua Ikatan Sarjana Farmasi Indonesia (ISFI) BPD Sumatera Utara (1992-1994), Ketua Umum Orsat ICMI Pematang Siantar (1992-1994), Wakil Ketua ISFI BPD DKI Jakarta (1997-2000), Ketua BPP ISFI (2000-2004) dan saat ini sebagai Wakil Ketua Umum Pengurus Pusat ISFI (2004-2009), Wakil Bendahara Majelis Nasional KAHMI (2004-2008), dan salah satu Ketua IKA USU DKI Jakarta.

Karir pekerjaan berjalan dengan berliku-liku, mulai sebagai Asisten Dosen di Lab.Teknologi Tablet Jur.Farmasi FMIPA USU, mengajar sebagai Guru SAA Negeri Medan, SAA YPF dan SAA Pharmaca Medan (1982-1988), Dosen luar biasa Jurusan Tadris IAIN Sumatera Utara (1982-1988), sempat bekerja di Pabrik Farmasi Kimia Farma di Tanjung Morawa Medan (1982), tahun yang sama menjadi PNS pada Kanwil BKKBN Sumatera Utara, menjabat Kasi Pelayanan Kontrasepsi (1984-1988), setelah tugas belajar S2 diangkat sebagai Kepala BKKBN Kodya Pematang Siantar Sum.Utara (1990-1994), kemudian di mutasikan ke BKKBN Pusat dengan tiga kali berpindah tugas pada jabatan Eselon III terakhir sebagai Kasubdit Peningkatan Kelompok Usaha Direktorat Ketahanan Keluarga (2001), pindah ke Depsos sebagai Sesditjren Bantuan dan Jaminan Sosial (2001-2006), Dirjen Bantuan dan Jaminan Sosial (2006-2007), dan saat ini sebagai Sekretaris Jenderal Depsos RI dan Komisariss Utama PT.BPRS Amanah Bangsa P.Siantar.

Seluruh jenjang pendidikan dan pelatihan struktural birokrasi telah di selesaikan , mulai dari SPAMA (1997), Diklat PIM Tk.II (2002) dan Diklat PIM Tk.I terpilih 10 terbaik (2004). Telah mengunjungi hampir seluruh pelosok wilayah tanah air dalam rangka penanggulangan bencana, dan beberapa negara dalam rangka penugasan (Thailand, Korea Selatan, Jepang, Australia, India, dan New Zealand), dan ditunjuk sebagai Tim Anggota Pansus RUU Penanggulangan Bencana mewakili Pemerintah yang saat ini telah menjadi UU No.24 Tentang Penanggulangan Bencana Nasional Tahun 2007.

Memperoleh penghargaan Satyalencana Karya Satya X Tahun (1999), dan XX Tahun (2003) dari Presiden RI.