

JURNAL KOMUNIKASI PROFESIONAL

Vol 1, No 1

Juni 2017

Halaman 1 - 21

Apresiasi Masyarakat Miskin Terhadap Layanan Sosial Dasar Pemerintah

Nihayatus Sholichah

Dosen Fakultas Ilmu Administrasi - Universitas dr. Soetomo

Email : nihayatus.sholichahs@unitomo.ac.id

ABSTRAK

Perubahan peran Pemerintah Daerah yang tertuang dalam UU No 23/2014 tentang Pemerintah Daerah, menuntut adanya peran pelayanan publik bagi Pemerintah Daerah yang berkualitas kepada masyarakat. Disamping itu, tuntutan pelayanan publik sebagai hak-hak warga negara yang mempunyai akses langsung kepada Pemerintah membawa dampak terhadap perubahan iklim kerja di Pemerintah Daerah, khususnya sebagai abdi negara dan pelayanan masyarakat. Terlebih apabila dikaitkan dengan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan sebuah organisasi, yang berorientasi pada *publik service*, yaitu keberhasilannya didalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) baik berupa barang maupun jasa sesuai dengan kebutuhan yang dikehendaki. Fenomena yang terjadi pada masyarakat nelayan menunjukkan bahwa, taraf kesejahteraan hidupnya rendah. Kesulitan mengatasi masalah kebutuhan hidup sehari-hari dan kemiskinan telah menjadikan penduduk di desa nelayan harus menanggung beban kehidupan yang tidak dapat dipastikan kapan masa berakhirnya. Akibat kemiskinan yang dialami, terjadi kesulitan akan adanya akses (kemudahan) dalam mendapatkan pelayanan dibidang layanan sosial dasar dari Pemerintah yang meliputi pangan, pendidikan dan kesehatan.

Kata Kunci : Apresiasi Masyarakat, Kemiskinan, Pemerintah

ABSTRACT

Changes in the role of local government as stipulated in Law No. 23/2014 on Local Government, demanding the role of public services for quality local government to the community. In addition, the demand for public services as the rights of citizens who have direct access to the Government brings impacts on climate change in the Local Government, especially as a state servant and community service. Especially when associated with one of the factors that affect the success of an organization, which is oriented to the public service, namely its success in performing the service function to the public (public service) either in the form of goods or services in accordance with the desired needs. The phenomenon that occurs in the fishing community shows that, the level of welfare of life is low. Difficulties in overcoming the problems of daily living and poverty have made people in fishing villages have to bear the burden of life that can not be ascertained when the end. As a result of poverty, there is a difficulty in accessing services in the field of basic social services from the Government which includes food, education and health.

Keywords: People's Appreciation, Poverty, Government

PENDAHULUAN

Perubahan peran Pemerintah Daerah yang tertuang dalam UU No 23/2014 tentang Pemerintah Daerah, menuntut adanya peran pelayanan publik bagi Pemerintah Daerah yang berkualitas kepada masyarakat. Disamping itu, tuntutan pelayanan publik sebagai hak-hak warga negara yang mempunyai akses langsung kepada pemerintah membawa dampak terhadap perubahan iklim kerja di Pemerintah Daerah, khususnya sebagai abdi negara dan pelayanan masyarakat. Terlebih apabila dikaitkan dengan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan organisasi, yang berorientasi pada *public service*, yaitu keberhasilannya didalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) baik berupa barang maupun jasa sesuai dengan kebutuhan yang dikehendaki.

Pelayanan publik (*public service*) di atas merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara, hal ini yang juga sering disebut dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Sedangkan pada penelitian ini tidak mengupas tentang bagaimana Pemerintah Daerah setempat mampu mensejahterakan masyarakat nelayan miskin tersebut, tetapi hanya mengkaji sampai ada tahap sejauh mana Pemerintah Daerah setempat mampu berperan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat nelayan miskin dalam hal layanan sosial dasar yang meliputi masalah pangan, kesehatan dan pendidikan.

Fungsi pelayanan yang dijalankan pemerintah saat ini berkaitan erat dengan tujuan dibentuknya pemerintahan itu sendiri, dimana sejalan dengan yang dikemukakan oleh Rasyid (2002) bahwa :

“.....Tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem dimana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintah tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam mencapai kemajuan bersama.....”

Jika mengacu pada pendapat ini, maka peranan pemerintah akan sangat besar pengaruhnya dalam kehidupan masyarakat, oleh sebab itu aparat pemerintah harus mampu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Konsep ini harus menjadi dasar motivasi bagi aparat dalam bekerja melayani masyarakat. Peran pemerintah dapat dianggap sebagai sesuatu yang positif apabila dapat dicapai suatu pelayanan publik yang lebih baik dan efisien, disamping tetap ada kebebasan, keadilan dan keseimbangan.

Dengan demikian, sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dan hal ini harus dijadikan komitmen bagi semua aparat pemerintah. Dengan sedemikian berkembangnya kehidupan masyarakat, maka tuntutan akan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat semakin meningkat juga, bahkan masyarakat menjadikan pelayanan sebagai salah satu indikator keberhasilan pemerintah. Tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang terbaik harus diimbangi oleh penerapan manajemen publik yang berkualitas oleh pemerintah. Terjadinya pergeseran nilai-nilai dalam manajemen pelayanan publik menuntut adanya manajemen yang memadai dalam pelayanan kepada masyarakat.

Di banding desa-desa agraris, desa-desa pantai atau pesisir umumnya merupakan kantong-kantong kemiskinan struktural yang acap kali lebih kronis. Sebagian besar masyarakat nelayan yang bertempat tinggal di desa-desa pantai umumnya taraf kesejahteraan hidupnya sangat rendah dan tak menentu. Kesulitan mengatasi kebutuhan hidup sehari-hari dan kemiskinan di desa-desa pantai menjadikan penduduk kawasan ini harus menanggung beban kehidupan berat, berkutat dengan perangkap utang yang sepertinya tak pernah habis-habis, dan tak dapat dipastikan pula kapan masa berakhirnya.

Kesulitan meningkatkan kesejahteraan komunitas desa pantai, selain dipengaruhi faktor internal, juga karena pengaruh faktor eksternal. Keterbatasan pendidikan, kurangnya kesempatan mengakses dan menguasai teknologi yang lebih modern, dan tak dimilikinya modal cukup adalah faktor-faktor internal yang sering menyulitkan usaha-usaha memberdayakan kehidupan para nelayan.

Di sisi lain, sejumlah faktor eksternal, seperti makin terbatasnya potensi sumber daya laut yang bisa dimanfaatkan nelayan, persaingan yang makin intensif, mekanisme pasar, posisi tawar menawar nelayan di hadapan tengkulak, keadaan infrastruktur pelabuhan perikanan, dan yuridikasi daerah otonomi adalah beban tambahan yang makin memperparah tekanan kemiskinan yang dihadapi masyarakat desa pesisir.

Kondisi kemiskinan di kalangan sebagian besar masyarakat nelayan tersebut tidak terlepas dari serangkaian kebijakan pembangunan yang selama ini lebih banyak menempatkan masyarakat sebagai obyek ketimbang sebagai subyek pembangunan, lebih memprioritaskan pertumbuhan industri ketimbang sektor pertanian dan kelautan, serta kebijakan-kebijakan pembangunan lain yang kurang mengacu pada karakteristik masing-masing daerah.

Oleh karena itu, kegiatan apapun, apakah peraturan daerah (Perda) untuk mengatasi kemiskinan nelayan, tidak akan mencapai hasil maksimal, atau bahkan gagal meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan, jika dilaksanakan secara parsial, sektoral, *top down*, proyekan, insidental, dan tidak berkelanjutan.

Kebutuhan hidup manusia selalu berkembang dengan tuntutan jaman, tidak sekedar untuk memenuhi kebutuhan hayatinya saja, akan tetapi juga menyangkut kebutuhan lainnya seperti kebutuhan pangan, pakaian, rumah, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya. Adanya pertumbuhan ekonomi yang tidak disertai dengan proses pemerataan akan mengakibatkan terjadinya kesenjangan antar lapisan masyarakat.

Pengelolaan dan pelayanan kesehatan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan sumber daya manusia, sehingga terwujud manusia yang sehat dan produktif. Pembangunan bidang kesehatan ini diarahkan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, serta meningkatkan mutu dan kemudahan pelayanan kesehatan yang semakin terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Saat ini masih banyak penduduk yang berada dalam kondisi rawan pangan, kesehatan buruk dan pendidikan tertinggal, yang berlanjut kepada kerawanan pangan kronis dan kondisi terbelenggu kemiskinan masyarakat. Akibat kondisi tersebut, akan menghasilkan sumber daya manusia yang tidak produktif dan kurang berkualitas.

Pengembangan kota dan ekonomi yang tidak merata juga mengakibatkan perbedaan dalam pelayanan kesehatan di berbagai wilayah. Terlihat adanya kesenjangan dalam hal pelayanan kesehatan bagi orang miskin dengan orang mampu karena akibat perbedaan status sosial dan ekonomi. Oleh karena masalah kesehatan merupakan tanggung jawab negara dalam pemenuhannya, maka negara juga harus melakukan berbagai upaya untuk peningkatan kualitas kesehatan warga negaranya.

Dalam perkembangannya kemudian, masyarakat menghadapi masalah dalam hal kesehatan, yaitu tidak meratanya akses masyarakat pada pelayanan kesehatan. Ini terjadi selain karena faktor ketidakmampuan masyarakat miskin untuk mengakses pelayanan tersebut, juga disebabkan karena faktor pelayanan kesehatan yang sudah menjadi komoditas ekonomi, sehingga lebih mengedepankan prinsip *those who use them most, pay the highest total price*. Kondisi ini semakin menjauhkan akses si miskin terhadap pelayanan kesehatan. Akibatnya, kelompok miskin karena tingkat kemampuan ekonomi yang rendah seringkali menunda pergi ke tempat-tempat pelayanan kesehatan (dokter, rumah sakit) meskipun sakit.

Di samping masalah kesehatan, yang tidak kalah pentingnya adalah masalah pendidikan. Dimana salah satu sebab rendahnya sumber daya manusia (SDM) Indonesia dibandingkan dengan negara-negara lain, termasuk di Asia Tenggara, adalah belum semua rakyat Indonesia menikmati hasil pembangunan sehingga tidak semua rakyat memperoleh kesempatan untuk mendapatkan pendidikan. Wajib belajar sembilan tahun yang dicanangkan pemerintah hanya sebatas retorika karena implementasinya di lapangan tidak sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Penghapusan SPP oleh pemerintah malah diganti dengan sumbangan BP3 atau sumbangan yang dikoordinasi oleh komite/dewan sekolah, bahkan lebih besar dibandingkan SPP sehingga sulit terjangkau oleh rakyat miskin. (Hermawan, 2002).

Dalam hal ini, pemerintah masih menganggap remeh dan tidak memprioritaskan masalah pendidikan. Hal ini tampak dari sedikitnya anggaran dan tak adanya platform di bidang ini. Hal ini diungkapkan sejumlah pakar dan praktisi pendidikan diantaranya Sutjipto, Wirachmad, Engkoswara dan Toisuta (2003) yang metakan bahwa:

“.....Kebijakan politik sistem pendidikan ini akan sangat dirasakan pada satu generasi mendatang. Padahal kondisi pendidikan saat ini, sebagai akibat warisan 32 tahun pemerintahan Orde Baru yang tidak memiliki konsep pembangunan pendidikan nasional, sudah dirasakan keterpurukannya.....”

Lebih lanjut Sutjipto (2003) mengatakan bahwa:

“...Pembangunan pendidikan nasional memerlukan peran aktif dari semua lapisan masyarakat terutama politisi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR punya kekuatan untuk menekan dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Sayangnya, perhatian anggota dewan terhadap persoalan-persoalan pendidikan tampak jelas sangat minim. Hal itu dapat dibuktikan tidak disinggungnya persoalan pendidikan dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang baru saja selesai.....”

Tentu saja hal ini dipandang Sutjipto sebagai sesuatu yang sangat aneh. Padahal negara maju yang sudah mapan penataan sumber daya manusiannya, aspek pendidikan tetap menjadi prioritas utama. Bahkan di negara-negara berkembang yang kemampuan ekonominya sangat terbatas juga menempatkan bidang pendidikan dalam prioritas utama. Tidak adanya persetujuan pemerintah mengalokasikan anggaran sebesar 25%, menandakan tidak adanya visi membangun bidang pendidikan (Sutjipto, 2003).

Hal senada juga dikemukakan oleh Engkoswara (2003) yang mengatakan bahwa:

“.....Komitmen pemerintah masih minim. Hal ini bisa dilihat dari keengganan mangalokasikan porsi anggaran secara memadai.

Sudah sejak lama pemerhati pendidikan mengungkapkan, bahwa kunci utama terpuruknya kondisi pendidikan adalah minimnya anggaran yang disebabkan tidak adanya komitmen pemerintah untuk menaikkan porsi anggaran di bidang pendidikan. Selain minimnya anggaran pemerintah, keterpurukan kondisi pendidikan juga disebabkan oleh tidak adanya konsep yang jelas tentang pendidikan nasional.....”

Fenomena keseharian masyarakat nelayan yaitu anak-anak lelaki maupun wanita secara lebih dini terlibat dalam proses pekerjaan nelayan dari mulai persiapan orang tua mereka untuk ke laut sampai dengan menjual hasil tangkapan, tentu berimplikasi kepada kelangsungan pendidikan anak-anak nelayan. Disamping itu pada aspek kesehatan, nelayan relatif lebih beresiko terhadap munculnya masalah kesehatan seperti kekurangan gizi, diare dan infeksi saluran pernafasan atas (ISPA), yang disebabkan karena persoalan lingkungan seperti sanitasi, air bersih, serta minimnya prasarana kesehatan seperti Puskesmas ataupun Posyandu yang tidak digunakan secara optimal.

Data beberapa referensi menunjukkan bahwa pada tahun 2002, angka partisipasi sekolah anak-anak nelayan untuk pendidikan tingkat SLTP batu mencapai 60% dan SLTA baru mencapai 30%. Dengan kondisi yang demikian, maka dalam jangka panjang pendidikan untuk masyarakat nelayan perlu menjamin agar angka partisipasi sekolah khususnya SLTA dapat dicapai menjadi sekurang-kurangnya 80%, hal ini berarti 50% dari anak SLTP saat ini dan 30% anak usia SLTP menjadi target group dalam pengembangan pelayanan pendidikan. (Amarata, 2001).

Layanan sosial dasar pemerintah berikutnya yang juga tak kalah pentingnya adalah mengenai pangan atau penyediaan bahan pokok pangan bagi masyarakat miskin secara merata dan terpenuhinya kebutuhan pangan bagi keluarga miskin secara terus menerus dengan harga terjangkau. Kondisi ini perlu dilihat sebagai peluang untuk mengembangkan pola konsumsi beraneka ragam bagi “konsumen baru” yang cukup besar, sekaligus tantangan yang besar karena sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan pangan tersebut semakin terbatas.

Selama ini, 3 sektor (pendidikan, kesehatan dan pangan) mendapatkan prioritas. Sektor pendidikan misalnya, penting karena pendidikan berkaitan dengan pengembangan sumber daya manusia (SDM). Jika tidak mendapatkan perhatian dan porsi besar, tidak mustahil SDM kita akan berada di bawah peringkat Vietnam. Saat ini, *human development index* Indonesia hanya berada satu tingkat di atas Vietnam (Khudori, 2002).

Sektor kesehatan sama pentingnya dengan sektor pendidikan. Kelompok rawan dan miskin memerlukan akses pelayanan kesehatan yang murah untuk mencegah dan mengatasi penyakit. Mereka bisa mendapatkan pelayanan kesehatan secara cuma-cuma di puskesmas. Balita-Balita pengunjung Posyandu yang kebanyakan dari kelompok miskin dan rawan juga harus mendapatkan makanan tambahan bergizi sehingga status gizinya tidak jatuh ke kategori gizi kurang atau bahkan gizi buruk.

Sementara di sektor pangan, pemberian beras amat bermakna bagi kelompok miskin dan rawan. Sebab dengan bantuan pangan murah ini, mereka tidak perlu merelokasikan pengeluarannya. Tanpa bantuan pangan murah, kelompok miskin dan rawan akan mengurangi jumlah frekuensi makan dan membeli makanan bergizi rendah. Dampaknya, konsumsi energi dan protein akan menurun. Bagi orang dewasa, ini akan mempengaruhi produktivitas kerja dan kesehatan. Buat ibu hamil/menyusui dan Balita akan berdampak buruk kepada perkembangan kecerdasan anak.

APRESIASI MASYARAKAT

Pengertian apresiasi menurut Kamus Ilmiah Populer (2002) yaitu:

- a. Penilaian/penghargaan terhadap suatu karya seni atau terhadap sesuatu, kenaikan nilai barang karena harga pasarnya naik atau permintaan bertambah.
- b. Penghargaan terhadap sesuatu dengan perasaan.

Apresiasi menyangkut proses mengidentifikasi, mendiskripsi, mengenal kembali obyek-obyek yang diperoleh melalui informasi sensoris, sehingga apresiasi sebagai suatu proses subyektif bersifat relatif dan selektif berdasarkan kesiapan (pengalaman), kepentingan dan harapan seseorang. Oleh karena itu, tingkah laku selalu didasarkan atas makna sebagai hasil apresiasi pelaku terhadap lingkungan kehidupan.

Sementara itu, Gitosudarmo dan Sudita (2000) menyebutkan bahwa apresiasi adalah suatu proses memperhatikan dan menyeleksi, mengorganisasikan dan menafsirkan stimulus lingkungan.

Selain itu, apresiasi yang diartikan oleh Berlo (dalam Santosa, 2000) yang memberikan pengertian bahwa apresiasi adalah kondisi seseorang yang memberikan arti sesuatu yang ditujukan kepada dirinya. Apresiasi terjadi melalui dua tahap yaitu, pertama, seseorang mengamati terlebih dahulu apa yang diperkenalkan kepadanya dan kemudian berdasarkan pengalamannya dahulu baru dia menentukan atau memberikan arti terhadap apa yang diamatinya. Lebih lanjut dikatakan bahwa apresiasi juga merupakan proses mental yang terjadi

pada seorang individu setelah ia menerima atau mengamati suatu stimulus.

Dengan demikian, apresiasi merupakan cara-cara individu memperlakukan informasi atau stimulus sebagai suatu interpretasi psikologis terhadap obyek yang diamati. Interpretasi bisa berbeda-beda setiap individu, sekalipun obyek yang diamati adalah sama.

PENGERTIAN PELAYANAN

Menurut Philip Kotler sebagaimana yang dikutip oleh Tjiptono (2001) mengatakan pelayanan adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat di tawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya bersifat tidak berwujud fisik dan tidak menghasilkan kepemilikan.

Dalam kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat, pelayanan yang ada haruslah bersifat menyeluruh. Artinya, sebuah pelayanan tidak saja melayani, membantu, menyiapkan, mengurus serta menyelesaikan kebutuhan masyarakat dengan cepat dan berkualitas, namun tentunya sebuah pelayanan juga bisa memberikan rasa puas kepada masyarakat.

PENDEKATAN LAYANAN PUBLIK KE MASYARAKAT

Kebijakan-kebijakan pemerintah dan pelayanan pemerintah adalah salah satu hal yang saat ini menjadi pusat perhatian masyarakat. Hal ini tidak hanya terjadi di negara-negara maju (*developed countries*) tapi juga negara-negara berkembang (*developing countries*), termasuk juga di Indonesia.

Dalam pelayanan publik (*public service*) ini memang bagaimanapun peran negara (*state*) masih tetap signifikan, walaupun paradigma baru meletakkan negara pada wilayah-wilayah *enterpreneuship* yang mencoba memprivatisasi wilayah-wilayah public, ini lebih kita kenal dengan *reinventing government* yang dimotori oleh Osborne-Gaebler.

Pelayanan publik, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta tersebut, haruslah berujung pada masyarakat, berujung pada tingkat kepuasan masyarakat, yang dalam hal ini disebut sebagai masyarakat. Kepuasan masyarakat ini adalah ukuran paling sederhana, apakah layanan publik tersebut bisa diterima oleh masyarakat dan memenuhi kebutuhan masyarakat atau tidak.

Kepuasan masyarakat sendiri adalah suatu keadaan dimana keinginan, harapan dan kebutuhan masyarakat dipenuhi. Suatu pelayanan dinilai memuaskan bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Pengukuran kepuasan masyarakat merupakan elemen penting dalam menyediakan pelayanan yang lebih baik, lebih efisien dan lebih efektif, apabila masyarakat

merasa tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak efektif dan tidak efisien. Hal ini terutama sangat penting bagi pelayanan publik.

Tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan merupakan faktor yang penting dalam mengembangkan suatu sistem penyediaan pelayanan yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, meminimalkan biaya dan waktu serta memaksimalkan dampak pelayanan terhadap populasi sasaran.

Sementara itu dalam rangka mengembangkan suatu mekanisme pemberian pelayanan yang memenuhi kebutuhan, keinginan dan harapan masyarakat, perlu mengetahui hal-hal berikut:

1. Mengetahui apa yang masyarakat pikirkan tentang provider, pelayanan dan pesaingnya.
2. Mengukur dan meningkatkan kinerja provider.
3. Mempergunakan kelebihan kedalam pemilahan pasar.
4. Memanfaatkan kelemahan dalam peluang pengembangan sebelum orang lain memulainya.
5. Membangun wahana komunikasi internal sehingga setiap orang tahu apa yang mereka kerjakan.
6. Menunjukkan komitmen terhadap kualitas dan masyarakat.

Kekakuan dalam pemberian layanan terhadap masyarakat dengan mengabaikan keberadaan konsumen, merupakan kenyataan rumit yang seiring menyertai kebijakan pembuat layanan (pemerintah), sehingga kondisi ini seakan-akan sudah tak dapat dirubah lagi dan ini akan membawa implikasi yang serius bagi ketidakpuasan masyarakat terhadap layanan pemerintah.

PERAN PEMERINTAH DALAM PELAYANAN PUBLIK

Seiring dengan semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat, maka keterlibatan pemerintah dalam rangka pengaturan dan pelayanan masyarakat cenderung tidak berkurang. Kegiatan pembangunan yang mengutamakan hajat hidup orang banyak akan melibatkan organisasi pemerintah dan hal ini dilakukan karena ada beberapa produk atau jasa yang tidak dapat diperoleh masyarakat melalui mekanisme pasar.

Fungsi pelayanan yang dijalankan pemerintahan modern saat ini berkaitan erat dengan tujuan dibentuknya pemerintahan itu sendiri, yang sejalan dengan pendapat Rasyid (2001), bahwa tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintah tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan

setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam mencapai kemajuan bersama.

Jika mengacu pada pendapat ini, maka peranan pemerintah akan sangat besar pengaruhnya dalam kehidupan masyarakat. Karena itu aparat pemerintah harus mampu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Konsep ini harus menjadi dasar motivasi bagi aparat dalam bekerja melayani masyarakat. Peran pemerintah dapat dianggap sebagai sesuatu yang positif apabila dapat dicapai suatu pelayanan publik yang lebih baik dan efisien, disamping tetap ada kebebasan, keadilan dan keseimbangan.

Dengan demikian, sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dan hal ini harus dijadikan komitmen bagi semua aparat pemerintah. Semakin berkembangnya kehidupan masyarakat, maka tuntutan akan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat semakin meningkat juga, bahkan masyarakat menjadikan pelayanan sebagai salah satu indikator keberhasilan pemerintah.

Tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang terbaik harus diimbangi oleh penerapan manajemen publik yang berkualitas oleh pemerintah. Terjadinya pergeseran nilai-nilai dalam manajemen pelayanan public menuntut adanya manajemen yang memadai dalam pelayanan kepada masyarakat. Untuk mengembangkan kreasi dalam upaya pengembangan salah satu elemen yang perlu diamati adalah sejauh mana pelayanan berlangsung.

Sejauh ini terdapat kecenderungan dari pemerintah pusat untuk menyerahkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah otonom, sehingga pelayanan publik menjadi tidak efektif, efisien dan ekonomis. Bahkan pelayanan cenderung tidak memiliki responsibilitas, responsivitas dan tidak representatif sesuai dengan tuntutan masyarakat. Misalnya pelayanan dibidang pendidikan, kesehatan, transportasi dan berbagai pelayanan jasa yang dikelola pemerintah tidak memuaskan kebutuhan masyarakat, bahkan kalah bersaing dengan pelayanan yang dikelola oleh pihak swasta (Supriyono, 2002), bahwa pelayanan publik yang dikelola oleh pemerintah secara hierarkis cenderung bercirikan *over bureaucratic, bloated, wasteful*, dan *under performing*.

Adanya pergeseran peranan pemerintahan daerah kearah model demokrasi jelas menuntut adanya pelayanan publik yang berkualitas. Hal yang perlu dipahami adalah dimungkinkan adanya pelayanan yang berbeda-beda sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia yang bersifat majemuk baik dari aspek agama, ras, bahasa maupun geografis. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Hoessein, 2001 (dalam Supriyono, 2002) dikemukakan bahwa mengingat kondisi masyarakat

lokal beraneka ragam, maka *local government* dan *local autonomy* akan beraneka ragam pula. Dengan demikian, fungsi desentralisasi adalah untuk mengakomodasi kemajemukan aspirasi masyarakat lokal.

Adapun tujuan dari desentralisasi yaitu untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan dalam model demokrasi harus benar-benar menjunjung nilai-nilai demokrasi dan kemandirian yang berakar dari masyarakat setempat, sehingga masyarakat dapat menentukan kriteria pelayanan yang diharapkan dibidang pendidikan, kesehatan, transportasi, ekonomi, sosial budaya, dan lain-lain. Bidang-bidang apa saja yang perlu mendapatkan prioritas, bagaimana cara menentukan prioritas, oleh siapa dan dimana pelayanan diberikan, bagaimana pelayanan itu dapat efektif dan efisien serta yang lebih penting dapat mempresentasikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Ada beberapa model pelayanan publik dalam rangka desentralisasi yang dikemukakan oleh Leach, Stewart & Walsh, 1994 sebagaimana yang peneliti kutip dari tulisan Supriyono (2002), sebagai berikut:

1. *Model Residual Enabling Authority*, menggabungkan penekanan pada *strong market* dengan peran pemerintah daerah yang lemah dan berdiri diatas bentuk demokrasi yang netral baik terhadap bentuk *representative democracy* maupun *participatory democracy*. Dalam hal ini pemerintah daerah memiliki keterbatasan dalam memberikan pelayanan, oleh sebab itu kebijakan yang dilakukan lebih berorientasi pada berjalannya mekanisme pasar. Pemerintah daerah hanya memberikan pelayanan pada sektor-sektor yang tidak dapat diserahkan pada mekanisme pasar. Berperannya *private sector*, sedapat mungkin dibatasi.
2. *Model Oriented Enabling Authority*, memberikan pelayanan yang berorientasi pada berjalannya mekanisme pasar, meskipun pemerintah daerah tetap memegang peranan penting dalam perencanaan dan implementasi kebijakan terhadap pelayanan publik. Dasar pemikiran yang digunakan bahwa pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat memerlukan keterlibatan intervensi yang kuat dari pemerintah daerah, untuk kepentingan semua lapisan masyarakat tidak bisa terlalu menggantungkan pada berjalannya mekanisme pasar.
3. *Model Community Oriented Enabler*, merupakan gabungan dari penekanan pada demokrasi partisipatif yang kuat, dan setidaknya ada di posisi tengah dalam hubungannya dengan *weak or strong local governance*, serta penekanan antara sektor publik dan pasar. Tujuan utamanya adalah memenuhi kebutuhan penduduk yang beragam dengan menggunakan saluran penyediaan layanan apa saja, apakah langsung dari pemerintah, sektor swasta, yang dipandang paling tepat. Penekanannya terletak pada kebutuhan

kolektif ketimbang perseorangan, pada penduduk daerah sebagai konsumen maupun pelanggan. Model ini berimplikasi pada tuntutan adanya demokrasi dan *community accountability*.

4. *Model Traditional Bureaucratic Authority*, dimana pelayanan publik sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah daerah, dengan menggunakan *strong local government* dan *strong public sector*. Artinya meskipun pemerintah daerah tidak memiliki otonomi yang kuat (dari sisi kewenangan dan keuangan), namun memiliki peranan yang kuat dalam memberikan pelayanan publik. Selama ini, pemerintah daerah menganut model ini, sehingga dapat dipahami apabila pelayanan yang diberikan tidak memuaskan (bersifat *bloated, underperforming, wasteful, overbureaucratic*)

Dalam jangka panjang, apabila pertumbuhan ekonomi daerah dan proses demokrasi telah berjalan baik, dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas, pemerintahan daerah harus berorientasi pada penerapan *model community oriented enabler*.

Berdasarkan paparan yang dikemukakan diatas, mulai dari model *Community Oriented Enabler* sampai dengan *Traditional Bureaucratic Authority* dapat diambil kesimpulan bahwa sebenarnya banyak pilihan kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan tentu saja untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Tentunya sangat bergantung pada kemauan publik (*public will*) dan kemampuan pemerintahan daerah untuk mewujudkan proses demokratis dalam mengatur prioritas layanan publik. Selanjutnya diikuti oleh kemauan dan kemampuan pemerintah daerah untuk mengurus/meaksanakan dengan memberikan pelayanan yang memuaskan kepentingan masyarakat.

Pelayanan Pangan

Hak untuk memperoleh pangan adalah sama seperti Hak Asasi Manusia lainnya. Dalam hal ini, Pemerintah berkewajiban untuk menciptakan iklim yang kondusif sehingga masyarakat dapat memenuhi kebutuhan pangannya dan mampu menjangkau pangan secara cukup. Pemenuhan kebutuhan pangan baik dari segi jumlah, mutu, gizi dan keamanannya berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia.

Pemecahan masalah untuk memerangi kelaparan dan mengurangi kemiskinan dilakukan melalui pendekatan yang berorientasi kepada rumah tangga, berpola desentralistik, dan peningkatan partisipasi

masyarakat, serti tidak berfokus kepada komoditas beras dengan memperhatikan 3 (tiga) aspek:

1. Peningkatan ketersediaan pangan yang diikuti dengan upaya pembenahan pada sistem distribusi dan konsumsi pangan, untuk mendekatkan pangan pada masyarakat (terutama masyarakat miskin),
2. Peningkatan pendapatan masyarakat agar masyarakat (terutama masyarakat miskin) mampu memperbesar aksesibilitas atau keterjangkauan pangan, dan
3. Peningkatan pendidikan dan pengetahuan tentang pangan dan gizi agar masyarakat (terutama masyarakat miskin) dapat memperbaiki konsumsi pangan dan gizi sekaligus kesehatan mereka.

Dalam tataran praktis, model atau pendekatan ini acapkali diidentikkan dengan *charity strategy* (Moeljarto, 2001) yang berwujud paket-paket bantuan bersubsidi atau dengan harga murah yang dapat terjangkau dan dijangkau oleh masyarakat papan bawah.

Salah satu paket program yang termasuk dalam *Social Safety Nets* serta bernuansa *basic needs approach* yang sampai dengan saat ini tetap dipertahankan oleh pemerintah adalah Program RASKIN (Beras untuk Masyarakat Miskin) yang merupakan “metamorfosis” dari Program Operasi Pasar Khusus (RASKIN) yang telah berlangsung mulai tahun 1997.

Jika RASKIN menjadi bagian yang rutin sebagai alat ketahanan pangan dari pemerintah, maka perlakuan secara rutin harus dibuat agar dapat diimplementasikan di lapangan. Di sejumlah area, memungkinkan mendistribusi beras RASKIN melalui pengecer yang ada. Di wilayah kumuh, di kota dan terbelakang, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dapat memainkan perannya untuk distribusi beras. Bulog harus diberikan tanggung jawab untuk menjamin bahwa beras sampai ke RT (Rumah Tangga) sasaran. Pada saat sekarang, secara administratif tidak tepat (*infeasible*) untuk memperkenalkan pencatuan pangan (*food stamps*) atau subsidi uang tunai, karena keduanya tidak akan mencapai tujuan mengatasi RT rawan pangan dan biaya atau kebocoran akan semakin besar

Ditinjau dari sisi pemberdayaan yang bersifat *long-term*, program RASKIN termasuk dalam lingkup pendekatan pembangunan yang berkarakter *people-centred*. Namun demikian, dalam situasi khusus (kondisi krisis), konsep *empowerment* tersebut seringkali bias oleh karena intervensi aparat yang dominan serta harus dilaksanakan dalam rentang waktu yang sangat terbatas (*short-term*), sehingga meskipun program tersebut berlabel pemberdayaan, dalam pelaksanaannya boleh jadi konsep tersebut dikompomikan dengan paradigm *people-oriented* dan atau diaplikasikan dalam bentuk *charity*

strategy (Moeljarto, 2001). Terlepas dari kelemahan dan keunggulan masing-masing paradigm pembangunan, yang terpenting bagi aparat adalah melakukan mapping terhadap karakteristik komunitas lokal, apakah karakternya masih tergolong *inisiative* (dari pemerintah, oleh pemerintah untuk rakyat), *participatory* (dari pemerintah, oleh rakyat untuk rakyat) atau *emancipatory* (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat), sehingga mengenai pilihan konsep pembangunan mana yang paling sesuai, tergantung dari tipologi dan karakteristik komunitas lokal setempat atau hasil pemetaan yang telah dilakukan (*contextual setting*).

Pelayanan Kesehatan

Azwar (2002) mendefinisikan pelayanan kesehatan sebagai setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, kelompok, keluarga dan masyarakat.

Definisi tersebut menunjuk pada kegiatan yang berhubungan dengan upaya menyembuhkan penyakit dan memulihkan kesehatan. Sementara Tengker (2000) memberikan batasan konsepsi pelayanan kesehatan yaitu:

“..... Pelayanan kesehatan tidak hanya membatasi diri pada jasad manusia yang sakit, akan tetapi juga memberikan perhatian sepenuhnya terhadap peningkatan pasien kearah pemulihan kesehatannya. Bahkan pelayanan kesehatan juga memelihara dan mempertahankan derajat kesehatan masyarakat. Jadi, pelayanan kesehatan bukan hanya pelayanan fungsi-fungsi tubuh manusia saja, tetapi juga fungsi-fungsi psikis, sosial dan segala bentuk keterkaitan kemanusiaan seutuhnya, menjadi sasaran utama. Pelayanan kesehatan harus ditarik lebih dekat lagi kesisi manusia pencari pelayanan. Artinya perhatian pelayanan kesehatan harus beralih dan bergeser dari lembaga-lembaga penyelenggara pelayanan kesehatan yang memperbaiki situasi, kondisi dan koneksi internalnya dengan teknik perfeksi yang ditujukan kedalam upaya pelayanannya menjadi lebih banyak kearah pelayanan kesehatan yang keluar dari “temboknya” menjangkau masyarakat ditempat tinggalnya dengan memberikan perawatan (*care*) yang lebih besar bagi kadar kemanusiannya.....”

Konsep pelayanan kesehatan yang dikemukakan Tengker jangkauannya lebih luas dari konsep yang dikemukakan dalam definisi yang pertama. Pelayanan kesehatan tidak saja dimaksudkan untuk kegiatan yang berhubungan dengan upaya penyembuhan penyakit dan memulihkan kesehatan juga pelayanan kesehatan harus

mengandung unsur pendemokratisasian, yaitu adanya esensi jaminan kesamaan dan kesetaraan bagi setiap individu dalam mendapatkan aksesibilitas terhadap pelayanan kesehatan.

Persyaratan pokok tentang pelayanan kesehatan yang baik menurut Azwar (2002) yaitu:

1. Tersedia dan berkesinambungan.
Pelayanan kesehatan yang baik yaitu harus tersedia di masyarakat (*available*) serta berkesinambungan (*continuous*)
2. Dapat diterima dan wajar.
Pelayanan Kesehatan yang baik adalah yang dapat diterima (*acceptable*) oleh masyarakat dan bersifat wajar (*appropriate*)
3. Mudah dicapai.
Pelayanan kesehatan yang baik adalah mudah dicapai (*accessible*) oleh masyarakat. Pengertian tercapai disini yaitu dilihat dari sudut lokasi.
4. Mudah dijangkau
Pelayanan kesehatan yang baik adalah mudah dijangkau (*affordable*) oleh masyarakat.
5. Bermutu.
Pelayanan kesehatan yang baik adalah yang bermutu (*quality*). Pengertian mutu yang dimaksudkan yaitu menunjuk pada tingkat kesempurnaan pelayanan yang disenggelarkan, yaitu disatu pihak dapat memuaskan para pemakai jasa pelayanan dan dipihak lain tata cara penyelenggaraanya sesuai dengan kode etik serta standar yang ditetapkan.

Untuk pembiayaan pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin, semua rumah sakit daerah mengalami masalah. Dana kompensasi Bahan Bakar Minyak (BBM) memang banyak membantu, tapi belum mencukupi. Subsidi dari pemerintah daerah sangat tergantung pada persepsi pemerintah daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap peran rumah sakit daerah dalam pelayanan bagi pasien miskin. Banyak rumah sakit daerah yang harus membiayai pelayanan pasien miskin menggunakan pendapatan sendiri (Kompas, 2002).

Namun dalam perkembangannya kemudian, masyarakat menghadapi masalah dalam hal kesehatan, yakni tidak meratanya akses masyarakat pada pelayanan kesehatan untuk mengatasi faktor kesakitan. Ini terjadi selain karena faktor ketidakmampuan masyarakat miskin untuk mengakses pelayanan tersebut, juga disebabkan karena faktor pelayanan kesehatan yang sudah menjadi komoditas ekonomi, sehingga lebih mengedepankan prinsip *those who use them most, pay the highest total price*. Kondisi ini semakin menjauhkan akses si miskin terhadap pelayanan kesehatan. Akibatnya, kelompok miskin kerana

tingkat kemampuan ekonomi yang rendah seringkali menunda pergi ke tempat-tempat pelayanan kesehatan (dokter, rumah sakit) meskipun sakit.

Menurut Hapsara (2002), berkaitan dengan desentralisasi kesehatan, upaya pokok yang harus dilaksanakan di tingkat pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota adalah:

1. Membangun komitmen Pemda, legislatif, masyarakat dan “*stakeholders*” dalam keseimbangan pembangunan kesehatan
2. Upaya peningkatan kapasitas sumber daya manusia
3. Perlindungan masyarakat khususnya terhadap penduduk miskin, kelompok rentan dan daerah miskin
4. Upaya pelaksanaan komitmen nasional dan global dalam program kesehatan daerah
5. Upaya penetapan manajemen kesehatan di era desentralisasi.

Hal terpenting dari desentralisasi pelayanan sektor kesehatan, seharusnya lebih mendekatkan pada pelayanan kesehatan kepada masyarakat atau dalam mengimplementasikan berbagai program kesehatan diharapkan akan lebih efektif dan efisien menyentuh kebutuhan riil kesehatan masyarakat.

Pelayanan Pendidikan

Pendidikan adalah sebuah proses dalam regenerasi bangsa guna menciptakan sumber daya manusia yang tangguh untuk melanjutkan tongkat estafet kepemimpinan. Sebab itu penyelenggaraan pendidikan tidak bisa lepas dari perspektif manusia dalam proses pendidikan tersebut diharapkan mempunyai implikasi bagi pengembangan kehidupan masyarakat baik secara sosial, kultural, ekonomi, ideologi dan sebagainya (Fadjar, 2003).

Secara umum tujuan pendidikan adalah membangun manusia seutuhnya. Beberapa tokoh besar dunia pernah mengutarakan tentang tujuan pendidikan dalam berbagai kajiannya. Salah satu diantaranya adalah pandangan Plato dalam Kartini (2002) yang mengatakan bahwa:

“.....Tujuan pendidikan tidak dapat dipisahkan dari tujuan negara. Karena itu pendidikan dan politik tidak bisa dipisah-pisahkan. Selanjutnya sarana untuk mencapai rakyat adil dan bahagia (kebahagiaan setinggi-tingginya bagi jumlah orang sebanyak-banyaknya) ialah pendidikan....”

Pakar lain yang juga mengkaji masalah tujuan pendidikan adalah Kohnstamm dalam Kartini (2002) menyatakan:

“.....Tujuan pendidikan ialah membantu seseorang yang tengah berusaha memanusikan diri sendiri guna mencapai ketentraman batin yang paling dalam, tanpa mengganggu atau tanpa membebani dirinya.....”

Perumusan Kohnstamm mengandung karakter yang personalistik, karena menonjolkan kedamaian batin pada setiap insan terdidik, dan tidak mau merugikan siapapun juga. Dengan demikian maka tujuan pendidikan juga merupakan tujuan hidup manusia.

Sementara Dewey dalam Kartini (2002) justru menyatakan tujuan pendidikan dalam bukunya *Democracy and Education*, menyatakan:

“.....Diasumsikan bahwa tujuan pendidikan itu memungkinkan para individu mampu untuk melanjutkan pendidikannya, atau bahwa obyek dan ganjaran dari belajar ialah kapasitas yang berkesinambungan untuk tumbuh. “Dan adalah baik juga untuk mengingatkan kita sendiri bahwa pendidikan itu sendiri tidak memiliki tujuan-tujuan, dan tidak suatu ide yang abstrak seperti pendidikan. Dan secara konsekuen, tujuan-tujuan mereka itu bervariasi besar sekali dan berbeda, yaitu disebabkan oleh adanya perubahan-perubahan yang terus menerus, dengan semakin tumbuhnya pribadi anak-anak dan bersamaan dengan bertumbuhnya pengalaman dipihak orang-orang yang mengajar....”

Untuk mewujudkan tujuan pendidikan diatas, diperlukan sebuah metode yang tepat dalam proses pendidikan. Terkait dengan itu, sampai sekarang terdapat dua metode pendidikan yang sering digunakan oleh banyak kalangan, antara lain:

(a) Metode yang cenderung mengejar target formalisme.

Dalam model ini, pendidikan, pengetahuan, nilai dan keterampilan diberikan hanya sekedar mengejar target pencapaian kurikulum yang telah ditentukan. Pengejaran target tersebut mengakibatkan peserta didik dipaksa untuk melahap semua informasi yang diberikan tanpa diberi peluang untuk melakukan refleksi secara kritis. Dalam model ini terjadi kesalahan ganda (*double fault*) yang saling berhubungan. (Kartini, 2002).

(b) Metode yang menekankan pada unsur-unsur dialogis dalam proses pendidikan.

Dengan menggunakan dialog maka diharapkan muncul pemikiran kritis. Dialog dengan sendirinya akan menciptakan komunikasi, sehingga pendidikan akan mampu mengatasi kontradiksi antara guru murid berlangsung dalam situasi dimana keduanya mengarahkan pemahaman mereka pada obyek yang diharapkan. (Paolo, 2001).

KEMISKINAN

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 berada dalam kategori sangat miskin (*the absolute poor*). Kondisi mereka sungguh memprihatinkan, antara lain ditandai oleh malnutrisi, 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. Kelambatan ini 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.

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk memenuhi standar tertentu dari kebutuhan dasar, baik makanan maupun bukan makanan. Standar ini disebut garis kemiskinan, yakni nilai pengeluaran konsumsi kebutuhan dasar makanan serta 2.100 kalori energi per kapita per hari, ditambah nilai pengeluaran untuk kebutuhan dasar bukan makanan yang paling pokok. (Suyanto, 2003).

Kekeliruan di masa lalu yang acapkali terjadi adalah kemiskinan didefinisikan semata hanya sebagai fenomena ekonomi dalam arti rendahnya penghasilan atau tidak dimilikinya mata pencarian yang cukup mapan untuk tempat bergantung hidup. Definisi seperti ini untuk sebagian mungkin benar, tetapi diakui atau tidak, kurang mencerminkan kondisi riil yang sebenarnya dihadapi keluarga miskin. Kemiskinan sesungguhnya bukan semata-mata kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok atau standar hidup layak. Lebih dari itu esensi kemiskinan adalah menyangkut kemungkinan atau probabilitas orang atau keluarga miskin itu untuk melangsungkan dan mengembangkan usaha serta taraf kehidupannya.

Sementara dalam pandangan ekonomi, kemiskinan seringkali didefinisikan sebagai fenomena ekonomi. Pendapat seperti ini untuk sebagian mungkin benar, namun kurang mencerminkan kondisi riil yang sebenarnya dihadapi keluarga miskin. Alasannya kemiskinan semata-mata bukan hanya mencerminkan kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang layak, namun esensi kemiskinan adalah adanya kemungkinan atau probabilitas orang atau

keluarga miskin untuk melangsungkan dan mengembangkan kegiatan perekonomian dalam upaya meningkatkan taraf hidupnya.

Dari uraian diatas, jelas terlihat bahwa kemiskinan itu bersifat “multi-dimensi” atau “*multiple side*”, sehingga masing-masing orang akan memaknai kemiskinan berdasarkan perspektif yang dia anut. Tetapi paling tidak, kemiskinan itu dapat dipandang sebagai kekurangan dan ketimpangan yang menyebabkan orang sulit untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, yang berupa kebutuhan ekonomi, sosial atau politis.

Kemiskinan di Pedesaan

Satu hal yang perlu dicermati bahwa dibandingkan daerah perkotaan, kemiskinan di pedesaan ternyata jauh lebih parah. Kenyataan ini agak mengherankan karena bila dibandingkan daerah perkotaan, program-program pembangunan yang ditujukan untuk mengentaskan masyarakat pedesaan dari belitan kemiskinan sesungguhnya jauh lebih banyak.

Bantuan teknologi dan banyak dana sudah dikucurkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Namun, yang mengherankan adalah mengapa kemiskinan di pedesaan masih tetap ada dan bahkan cenderung semakin terpolarisasi bila dibandingkan dengan daerah perkotaan?. Faktor-faktor apakah yang menyediakan kemiskinan di pedesaan masih tetap merebak?.

Dari hasil penelitian para ahli seperti Ghose dan Griffin, Chamber dan Mubyarto sebagaimana dikutip dari Suyanto (2003) sekurang-kurangnya ada 4 (empat), faktor yang disinyalir menjadi penyebab mengapa kemiskinan dipedesaan masih tetap mencolok.

Pertama, karena adanya pemusatan pemilikan tanah yang dibarengi dengan adanya proses fragmentasi pada arus bawah masyarakat pedesaan. Jumlah penduduk pedesaan yang terus bertambah tetapi tidak diimbangi dengan bertambahnya tanah telah menyebabkan semakin berkurangnya tanah yang dapat dimiliki petani kecil. Disamping itu, tekanan kebutuhan hidup sehari-hari yang terus meningkat dan harga produksi pertanian yang tidak menentu menyebabkan warga desa sedikit demi sedikit terpaksa harus menjual lahan miliknya agar tetap dapat hidup.

Kedua, karena nilai tukar hasil produksi warga pedesaan khususnya sektor pertanian yang semakin jauh tertinggal dengan hasil produksi lain, termasuk kebutuhan hidup sehari-hari warga pedesaan.

Ketiga, karena lemahnya posisi masyarakat desa khususnya petani dalam mata rantai perdagangan. Sudah menjadi rahasia umum bahwa dalam proses penjualan, biasanya pihak yang dominan menentukan harga adalah para pedagang atau tengkulak. Mungkin saja pada saat

tertentu harga jual produk pertanian tertentu naik. Tetapi karena sudah terjerat sistem *ijon* atau karena lemah posisi *bargaining*-nya, maka acapkali petani tetap harus menanggung kerugian karena harga beli ditekan serendah-rendahnya semata mata demi keuntungan para pedagang atau tengkulak.

Keempat, karena karakter struktur sosial masyarakat pedesaan yang terpolarisasi. Selama ini memang banyak berbagai program pembangunan diintroduksikan ke wilayah pedesaan. Tetapi karena hanya elit-elit desa saja yang dapat memanfaatkan terlebih dahulu, maka biaspun terjadi. Warga elit desa yang secara ekonomi mapan dan memiliki akses terhadap kekuasaan, dengan mudah dapat mengambil keuntungan dari paket-paket inovasi yang masuk. Sementara, warga desa kebanyakan yang kurang pendidikan dan miskin harus puas hanya sebagai penonton.

Kekuatan masing-masing faktor diatas sudah tentu tidak sama. Tetapi yang menyedihkan adalah apabila keempat faktor tersebut secara bersama-sama dialami suatu desa. Dapat dipastikan masyarakat pedesaan yang miskin tentu akan semakin tertinggal oleh laju pembangunan, tetapi bukan tidak mungkin mereka akan menjadi korban pembangunan itu sendiri.

Upaya Penanggulangan Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah pembangunan di berbagai bidang yang ditandai oleh pengangguran, keterbelakangan dan ketidakberdayaan. Oleh karena itu, kemiskinan merupakan masalah pokok nasional yang penanggulangannya tidak dapat ditunda dengan dalih apapun dan harus menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Sesuai dengan prinsip keadilan, penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu upaya strategi dalam mewujudkan sistem ekonomi kerakyatan.

Masyarakat miskin umumnya lemah dalam memenuhi kebutuhan kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, pendidikan dan kesehatan, kemampuan berusaha, dan mempunyai akses yang terbatas kepada kegiatan sosial ekonomi sehingga menumbuhkan perilaku miskin. Selain itu, perilaku miskin ditandai pula oleh perilaku diskriminatif, perasaan ketakutan dan kecurigaan serta sikap apatis dan fatalitas. Dalam kaitan itu, upaya penanggulangan kemiskinan terkait erat dengan upaya pemberdayaan masyarakat dan penyediaan berbagai kebutuhan pokok dengan biaya yang terjangkau sehingga secara bertahap mereka dapat meningkatkan kemampuannya untuk memanfaatkan peluang yang terbuka.

Untuk menangani persoalan kemiskinan hingga ke akar masalah, yang dibutuhkan selain keterbukaan dan kepekaan pemerintah, yang

terpenting adalah fokus dan ketepatan program penanggulangan kemiskinan yang dirancang serta dilaksanakan di lapangan. Mungkin benar bahwa kegagalan berbagai program pembangunan dan upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan selama ini sebagian disebabkan karena moral *hazard*, *bad governance* atau karena kinerja birokrasi yang kurang maksimal.

Upaya untuk memberdayakan masyarakat miskin dan membangun sistem ekonomi tangguh yang berkemanusiaan niscaya tidak akan pernah bisa berhasil jika terlalu kental ditunggangi oleh kepentingan politis atau kepentingan pribadi pihak-pihak tertentu yang berkecimpung dalam dunia politik. Di sisi lain, seyogyanya juga disadari bahwa upaya memberantas kemiskinan tidaklah mungkin dapat berhasil jika dilakukan secara sepotong-sepotong, tidak kontekstual, dan apalagi jika semuanya dilakukan dengan tidak konsisten.

DAFTAR PUSTAKA

- Azwar, Azrul, 2002, *Pengantar Administrasi Kesehatan*. Edisi Ketiga, Jakarta.
- Gitosudarmo, Indriyo dan I Nyoman Sudita, . *Perilaku Keorganisasian*, BPFE, Yogyakarta.
- Kartono, Kartini, 2002, *Tujuan Holistik tentang Pendidikan Nasional*, Pradnya Pramita, . Jakarta.
- Kusnadi, 2003, *Akar Kemiskinan Nelayan*, LKIS, Yogyakarta
- Moeljarto, 2001, *.Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ryaas Rasyid, Muhammad, 2002, *Makna Pemerintahan, Tinjauan, dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, Jakarta.
- Santoso, 2000, *.Analisis Kebijakan Publik*, *Jurnal Ilmu Sosial*, , Kerjasama AIP dan LIPI, PT Gramedia, Jakarta.
- Tjiptono, Fandy, 2001, *Manajemen Jasa*, Yogyakarta, Andy Offset

Undang-Undang / Peraturan-Peraturan :

- , *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014* tentang Pemerintahan Daerah, Penerbit Arloka, Surabaya, 2015