

PROBLEMA PENGENTASAN KEMISKINAN DI TINGKAT LOKAL: PENGALAMAN KOTA BANDAR LAMPUNG

Syamsul Ma'arif

Staf Pengajar Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung
Email: syamsul.maarif@fisip.unila.ac.id

Abstract

Local authonomy era provides big opportunity for the Local Government of Bandar Lampung to run development in accordance to the local character. Room of freedom that so big has encouraged The Local Government of Bandar Lampung to accelerate the progress target of economic development as well as to eradicate problem of poverty in the area. The Local Government of Bandar Lampung must make decision between choosing the growth strategy by emphasizing big scale economic sector or choosing the equity strategy by paying attention more to people oriented economic. As the result of scarcity of resources, the Local Government of Bandar Lampung finally choose the growth strategy.

Key Words: *Authonomy, Poverty, Strategy*

A. Pendahuluan

Otonomi daerah, merupakan salah satu bentuk nyata dari berlangsungnya praktek demokrasi. Dalam tataran masyarakat, demokrasi berbicara tentang kebebasan individu dan kelompok-kelompok di dalam masya-rakat. Sedangkan dalam tataran hubungan pusat-daerah, demokrasi menuntut adanya kebebasan daerah untuk mengatur dirinya sendiri (otonomi daerah). Dalam tataran masyarakat, kebebasan individu dan kelompok perlu ada agar kemajuan individu bisa dicapai di samping sebagai cara berjaga-jaga terhadap kemung-kinan pelanggaran hak-hak dan kepen-tingan masyarakat oleh negara. Dalam tataran hubungan pusat-daerah, oto-nomi dimaksudkan agar daerah mampu mengakselerasi pembangunan sehingga daerah dapat mengembangkan keman-dirian dan berhasil mencapai kemajuan di segala bidang sesuai dengan pandangan dan kebutuhan masyarakat nya.

Salah satu masalah krusial yang dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah tingginya angka kemiskinan di daerah. Masalah ini diyakini dapat dipecahkan melalui pembangunan. Kemiskinan menurut Bappenas (2006) dilihat sebagai fenomena kurangnya kesempatan, rendahnya kemampuan, kurangnya jaminan sosial, dan ketidakberdayaan. Semen-tara itu pembangunan menurut Kartz (1970), seperti dikutip Moeljarto (Indriyo, 2008:94) dimaknai sebagai proses perubahan terencana dari suatu keadaan nasional menuju keadaan nasional lain yang dinilai lebih baik. Pandangan lainnya mengenai pembeda-ngunan dikemukakan Seers (Indriyo, 2008:94) sebagai proses perbaikan, proses perubahan sosial menuju tataran kehidupan yang lebih baik. Dari kedua pandangan itu, pembangunan dapat dipahami sebagai proses perubahan sosial terencana dari suatu keadaan nasional menuju keadaan nasional lain yang lebih baik. Pemaknaan

mengenai keadaan yang lebih baik bersifat spesifik dari waktu ke waktu, dari budaya satu ke budaya yang lain, dari situasi satu ke situasi yang lain, dan dari periode satu ke periode yang lain. Pembangunan, dengan demikian, merupakan suatu konsep yang sarat nilai.

Dalam konteks situasi di negara sedang berkembang, pembangunan identik dengan upaya menghilangkan hambatan-hambatan ekonomi dalam peningkatan Produk Nasional Bruto. Problemnya, analisis ekonomi dalam kenyataan tidak dapat dilepaskan dari sistem sosial suatu negara seluruhnya. Hal ini disebabkan karena perilaku ekonomi turut ditentukan oleh nilai dan motivasi politis, sosial, kebudayaan. Di samping itu, kebijakan negara di bidang ekonomi juga berdampak atas bidang politik, sosial, dan budaya suatu negara. Dengan cara pandang yang demikian, masalah kemiskinan dipahami sebagai masalah kompleks yang mencakup dimensi ekonomi dan non ekonomi. Oleh karena itu, pemecahan masalah kemiskinan tentu saja harus mencakup solusi ekonomi dan non ekonomi.

Walaupun begitu, upaya pengentasan kemiskinan tak akan pernah tuntas jika hanya menyandarkan pada mekanisme politik dan kebijakan makro. Secara simultan perlu dirintis pengenalan aspek-aspek yang bersifat lokal dan kultural agar bisa meneropong fakta kemiskinan secara lebih detail. Hal ini sering diabaikan dalam setiap upaya pengentasan kemiskinan. Aspek loka-litas sebagaimana dimaksudkan di sini adalah adanya keunikan dan keke-cualian yang selalu dijumpai pada komunitas penduduk miskin. Dengan keadaan seperti itu, tidak mungkin memberikan perlakuan yang homogen kepada semua komunitas.

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005 tentang pengesahan kovenen Internasional tentang Hak-hak ekonomi, sosial dan budaya terdapat hak atas

kesehatan. Kesehatan merupakan hak dasar bagi setiap manusia. Hak dasar ini terwujud melalui Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJP-N) tahun 2005-2025. Adapun system Jaminan Sosial Nasional (SJSN) telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004.

Dewasa ini masalah kesehatan telah menjadi kebutuhan mutlak (absolute demand) bukan lagi sekedar menjadi kebutuhan dasar (basic demand). Aspek kesehatan merupakan hal prinsip masyarakat kini sehingga pemenuhan kebutuhannya tidak dapat di tawar-tawar lagi. Dengan demikian Negara harus memperhatikan kebutuhan kesehatan tersebut secara baik. Kualitas pelayanan public sector kesehatan harus di tingkatkan sede-mikian rupa sehingga dapat mengan-tisipasi kebutuhan mutlak masyarakat.

Hal tersebut di lakukan untuk mewujudkan Negara yang lebih baik melalui kepemilikan generasi terbaik sehingga kesehatan masyarakat perlu menjadi prioritas. Dengan mengaplikasikan kesehatan ini, akan muncul generasi sehat yang mampu membe-rikan kontribusi optimalnya dalam membangun Negara. Jiwa yang sehat secara fisik dan batin diharapkan memiliki kemampuan untuk berkon-tribusi dengan baik dan nyaman dalam berbagai ide dan pemikiran mereka kedalam bentuk nyata sesuai aspek dan bidang yang di tekuni masing-masing.

Ada tiga domain utama yang dinilai pada *Human Development Index (HDI)* secara urutan tingkat yakni: kesehatan, pendidikan dan ekonomi. Namun demikian pada tahun 2002 Indonesia menempati rangking 110 diantara 162 negara, serta APBN selama lebih dari 50 tahun tidak pernah melebihi angka 4%, sedangkan WHO menganjurkan 5-6% dana APBN (Moeloek, 2003). Keadaan yang demikian menyebabkan masyarakat

Indonesia belum mendapat jaminan kesehatan dari Negara secara memadai. Dalam tempo interaktif (19 juni 2011), pernah di muat berita tentang masyarakat yang menggugat di karenakan pemerintah tidak menye-diakan jaminan kesehatan masyarakat. Harian online tersebut juga menulis Zaenal Abidin, Koordinator Forum Diskusi Lembaga Kajian Kesehatan dan Pembangunan, mengatakan bahwa saat ini masih 55% rakyat Indonesia yang masih belum memiliki jaminan sosial. Gejala diskriminasi pelayanan kesehatan seperti terhadap masyarakat yang miskin tersebut antara lain di beritakan harian media Indonesia Online (21 Juni 2010). Harian ini mengabarkan bahwa PT Asuransi Kesehatan (Askes) di minta angkat kaki dari Kabupaten Polewali Mandar, Sulawesi Barat, karena dinilai gagal memberikan pelayanan kesehatan secara maksimal kepada masyarakat miskin. Begitu pula pelayanan kesehatan di pusat Kesehatan masyarakat (Puskesmas). Misalnya pelayanan kesehatan di 8 (delapan) Puskesmas di kabupaten Pamekasan, jawa Timur, yaitu puskesmas Kecamatan Kota, Proppo, Palengaan, Pegantenan, Pakong, Waru, Pasean serta Puskesmas Batumarmar, di nilai belum memenuhi standar (www.tempointeraktif.com, di akses 22 juni 2010). Selain minimnya alat kesehatan, juga ruang perawatan yang sempit, bahkan jumlah tenaga dokter tidak sesuai aturan.

Sebenarnya saat ini telah terdapat 8.548 Puskesmas, 22.337 Puskesmas Pembantu, dan 6.711 Puskesmas Keliling (www.scribd.com). Puskesmas adalah suatu kesatuan organisasi kesehatan fungsional yang merupakan pusat pengembangan kesehatan masyarakat yang juga membina peran serta masyarakat di samping membe-rikan pelayanan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat di wilayah kerjanya dalam bentuk kegiatan pokok. Dengan demikian, Puskesmas mempu-

nyai wewenang dan tanggung jawab atas pemeliharaan kesehatan masya-rakat dalam wilayah kerjanya. Kualitas pelayanan Puskesmas harus diperha-tikan sehingga dapat berfungsi sebagai-mana mestinya, seperti sebagai pusat pembangunan kesehatan masyarakat di wilayah kerjanya, membina peran serta masyarakat di wilayah kerjanya dalam rangka meningkatkan kemampuan untuk hidup sehat, serta untuk memberikan pelayanan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat di wilayah kerjanya. Pelayanan kesehatan yang di berikan Puskesmas juga harus bersifat menye-luruh, yaitu pelayanan kesehatan yang meliputi pelayanan kuratif (pengo-batan), prevebtif (pencegahan), pro-motif (peningkatan kesehatan) dan rehabilitative/pemulihan kesehatan).

B. Diskursus Tentang Pembangunan

Pembangunan, menurut Moeljarto (Indriyo, 2008:95-97) dapat dibedakan ke dalam tiga model, yakni model pembangunan berorientasi pertumbuhan, model pembangunan berorientasi pemenuhan kebutuhan dasar, dan model pembangunan yang berpusat pada manusia. Model pembangunan berorientasi pertumbuhan memandang pembangunan dalam arti pencapaian angka pertumbuhan ekonomi per tahun. Perbaikan tingkat hidup tercermin dalam indikator ekonomi murni, yaitu kenaikan pendapatan nasional atau pendapatan per kapita. Model ini dicanangkan Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1960-1970. nilai yang diutamakan dalam konsep pembangunan ini adalah *free market oriented* versi Adam Smith dimana pembangunan ditujukan untuk menge-jar pertumbuhan ekonomi sebesar-besarnya yang dihitung dari Produk Nasional Bruto atau Produk Domestik Bruto.

Model pembangunan berorientasi pemenuhan kebutuhan dasar meru-pakan suatu program kesejahteraan atau

bantuan bagi orang yang sangat miskin melalui pemenuhan kebutuhan dasar yang mencakup tidak hanya kesempatan memperoleh penghasilan, melainkan pula akses terhadap pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, transportasi umum, dan lain-lain. Model pembangunan ini mencoba memecahkan masalah kemiskinan secara langsung, tidak hanya melalui mekanisme *trickle down effect*. Era ini adalah era neoekonomi dengan salah satu tokohnya adalah Dudley Seers. Menurut Seers, ada tiga hal yang perlu dipertanyakan dari pembangunan suatu Negara yaitu: apakah yang tengah terjadi dengan kemiskinan; apakah yang tengah terjadi dengan pengangguran; dan apakah yang tengah terjadi dengan ketimpangan. Apabila jawaban atas ketiganya adalah penurunan secara substansial, maka tidak diragukan lagi bahwa Negara itu baru mengalami periode pembangunan.

Model pembangunan yang berpusat pada manusia mengoreksi dua model pembangunan di atas. Alberto G. Ramos, selaku tokoh aliran ini, berpendapat bahwa masyarakat modern cenderung didominasi hanya oleh satu *enclave* yaitu *enclave* pasar di antara banyak *enclave* dalam sistem sosial. Dominasi *enclave* pasar atas kehidupan manusia telah mendegradasikan martabat manusia menjadi makhluk yang semata-mata berfungsi sebagai paksimum manfaat. Akibat dominasi ini adalah undimensional kehidupan manusia. Perilaku mereka terbentuk sebagai respon atas tuntutan yang dibebankan oleh mekanisme pasar. Aliran ini percaya bahwa pembangunan dan keterbelakangan bukanlah semata-mata masalah ekonomi ataupun pengukuran pendapatan, pengangguran, serta ketimpangan dalam arti kuantitatif sebagai mana dikemukakan Seers. Keterbelakangan yang melanda dunia ketiga merupakan masalah *state of mind*.

Hampir semua paradigma atau model pembangunan tersebut

mengandung unsur-unsur ekonomi. Hal ini disebabkan oleh dominasi pandangan neoklasik dalam memformulasikan ekonomi. Secara umum, pandangan neoklasik terhadap pembangunan mengasumsikan bahwa faktor produksi (risorsis), seperti tanah, modal, tenaga kerja, dan keahlian, bersifat terbatas. Konsekuensinya, faktor produksi harus dialokasikan seefisien mungkin agar dapat mencapai hasil yang paling optimum. Pada level perusahaan (mikro), seorang manajer harus mampu mengkombinasikan berapa jumlah tenaga kerja dan modal yang dipakai untuk memperoleh output yang terbaik. Dengan nalar ini, tentu tidak benar jika suatu perusahaan memilih menggunakan banyak tenaga kerja, sementara modal yang dimilikinya amat terbatas. Pada level nasional (makro), pengambil kebijakan ekonomi harus menerapkan strategi pembangunan ekonomi yang tepat agar seluruh sumber daya yang dimiliki dapat menghasilkan pendapatan nasional yang optimal.

Selanjutnya, menurut pandangan neoklasik, perekonomian digerakkan oleh investasi dan tabungan. Pertumbuhan ekonomi hanya mungkin terjadi bila ada investasi karena melalui investasi akan dapat dicapai dua hal, yaitu: (i) menciptakan permintaan tenaga kerja dan dengan begitu menimbulkan kekuatan daya beli akibat tingkat pendapatan (gaji) yang diterima oleh pekerja; (ii) menghasilkan barang dan jasa yang dilemparkan ke pasar dan ini menjadi dasar dari pendapatan/pertumbuhan ekonomi nasional. Pendek kata, dari investasi inilah akan diperoleh peluang membuka kesempatan kerja, menambah pendapatan, dan menciptakan barang/jasa. Terakhir, pandangan neoklasik mengasumsikan bahwa di dalam kegiatan ekonomi terdapat pasar kompetitif dan kesempurnaan informasi. Cara pandang yang demikian menempatkan setiap pelaku ekonomi

dalam posisi sejajar sehingga distribusi pendapatan akan terbagi secara proporsional.

C. Pembangunan Dan Pengentasan Kemiskinan

Pembangunan yang berpusat pada manusia antara lain ditempuh melalui langkah pengentasan kemiskinan. Wriggins dan Karlson (Indriyo, 2008:91-92) berpendapat kemiskinan terwujud dalam bentuk kekurangan gizi, air, perumahan yang tidak sehat, penyakit kronis, dan perawatan kesehatan yang tidak baik. Inilah yang dikategorikan oleh Banawiratma dan Muller (1993) sebagai kemiskinan mutlak yaitu tidak terpenuhinya kebutuhan pokok seperti sandang, pangan, papan, kesehatan, pekerjaan wajar, dan pendidikan dasar. Kemiskinan semacam ini juga disebut kemiskinan absolut ketika tingkat pendapatan seseorang lebih rendah dari garis kemiskinan atau tidak dapat mencukupi kebutuhan hidup minimum. Bentuk paling ekstrem dari kemiskinan ini adalah kelaparan yang dapat mengakibatkan kematian.

Pengukuran berdasarkan garis kemiskinan dalam arti pengeluaran minimum yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dilakukan menggunakan cara pengukuran menurut BPS. Menurut BPS, seseorang dianggap miskin jika pengeluaran konsumsi rumah tangga (perkapita per bulan) di bawah garis kemiskinan. Garis kemiskinan dihitung dari nilai rupiah yang harus dikeluarkan seseorang untuk memenuhi kebutuhan minimumnya (makanan dan non makanan). Adapun garis kemiskinan makanan setara dengan pemenuhan 2100 kilo kalori per kapita per 52 jenis komoditi per hari. Untuk garis kemiskinan non makanan diartikan sebagai pemenuhan kebutuhan minimum non makanan untuk 51 komoditi di perkotaan dan 47 komoditi di pedesaan.

Kemiskinan absolut kemudian disandingkan dengan kemiskinan relatif yang diperoleh melalui perbandingan antar kelompok pendapatan dalam masyarakat. Kelompok yang dimaksud adalah kelompok yang mungkin tidak miskin karena mempunyai tingkat pendapatan yang lebih tinggi dari garis kemiskinan dan kelompok masyarakat yang relatif lebih kaya. Melalui penggunaan ukuran perbedaan pendapatan, ketimpangan distribusi pendapatan akan jelas terlihat. Dengan kata lain, kemiskinan relatif menyangkut pembagian pendapatan nasional di mana terdapat pembedaan menyolok antar berbagai lapisan atau kelas masyarakat.

Terkait dengan akar penyebab kemiskinan, berbagai pakar berbeda pandangan. Perbedaan ini dapat dijelaskan dalam tiga paradigma yang dikemukakan Keat dan Urry (Yustika, 2009:222-238). *Pertama*, paradigma positivis konservatif atau disebut arus utama. Paradigma ini memandang kemiskinan berasal dari karakteristik khas orang-orang miskin. Orang miskin karena tidak mau bekerja, boros, tidak memiliki rencana, kurang memiliki jiwa wiraswasta, tidak ada hasrat berprestasi, dan faktor-faktor internal lainnya yang melekat pada dirinya. Jadi kemiskinan disebabkan oleh budaya atau dikenal sebagai kemiskinan kultural. Kemiskinan semacam ini diatasi dengan cara pengembangan kelembagaan.

Kedua, paradigma konventionalis liberal yang memandang manusia sebagai makhluk yang baik tapi sangat dipengaruhi oleh lingkungan. Penganut paradigma ini berpandangan bahwa budaya kemiskinan merupakan realitas dan adabtasi atas situasi lingkungan yang penuh diskriminasi dan sempit peluang. Orang miskin pada hakekatnya tidak berbeda dengan orang kaya. Satu-satunya yang membedakan mereka dengan orang kaya adalah posisi mereka yang kurang menguntungkan. Dalam konteks ini,

penganut paradigma ini percaya bahwa kemiskinan dapat diatasi dengan cara menghilangkan diskriminasi dan memberikan peluang yang sama.

Ketiga, paradigma radikal yang merupakan tandingan atas paradigma arus utama. Paradigma ini menekankan peranan struktur ekonomi, politik, sosial, dan mengabaikan kemiskinan secara kultural. Menurut mereka, manusia adalah makhluk yang kooperatif dan kreatif. Kemiskinan terjadi karena sistem ekonomi dan politik memaksa mereka hidup miskin. Kemiskinan itu sendiri memiliki fungsi yang menunjang kelompok dominan, elit berkuasa, atau kelas kapital. Menurut penganut paradigma ini, orang menjadi miskin karena dieksplorasi. Negara-negara menjadi miskin karena memang secara sistematis dimiskinkan.

Dalam konteks di Indonesia, kemiskinan timbul sebagai akibat ketidakseimbangan hubungan antar pelaku ekonomi, antar sektor ekonomi, dan antar wilayah. Ketidakseimbangan di antara para pelaku ekonomi terjadi di antara kekuatan kelompok pebisnis dan kelompok marginal (petani, nelayan, buruh, dan sektor informal) yang berimplikasi pada timpangnya perbedaan kekuatan kedua kelompok tersebut dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Ketidakseimbangan laju perkembangan antar sektor ekonomi terjadi akibat pilihan strategi pembangunan. Kebijakan mendorong pembangunan sektor industri/jasa tanpa melibatkan sektor pertanian di masa lalu, telah menciptakan kantong-kantong kemiskinan yang tidak sedikit. Selain itu, sektor industri/jasa yang dikembangkan ternyata berada dalam struktur pasar yang sangat terkonsentrasi, sehingga mengakibatkan munculnya praktik monopoli, oligopoli, dan kartel.

Selanjutnya, ketidakseimbangan hubungan antara wilayah perkotaan dan

pedesaan terjadi akibat kebijakan pemerintah yang memusatkan kegiatan ekonomi di wilayah perkotaan. Melalui kebijakan ini, wilayah pedesaan selalu diposisikan sebagai penyedia kebutuhan pertanian di wilayah perkotaan dengan harga murah, sedangkan wilayah pedesaan harus mengkonsumsi produk-produk dari perkotaan dengan harga mahal. Kebijakan ini memicu munculnya kemiskinan di wilayah pedesaan akibat daya beli penduduk wilayah pedesaan yang semakin merosot di tengah harga komoditas industri/jasa yang terus meningkat.

Dengan cara pandang tersebut, proses untuk mengurangi angka kemiskinan dapat ditempuh melalui kebijakan tidak langsung dan kebijakan langsung. Kebijakan tidak langsung (*indirect policies*) dilakukan dengan jalan membenahi infrastruktur penyebab kemiskinan. Pengertian infrastruktur di sini adalah situasi ketidaksepadanan antar pelaku ekonomi, baik akibat perbedaan kemampuan nilai tawar maupun perbedaan kepemilikan aset produktif. Langkah yang harus diambil adalah: menerbitkan statuta hubungan antar pelaku ekonomi yang lebih menjanjikan kesetaraan; menata kembali kepemilikan aset produktif yang sudah sangat timpang; dan transparansi dalam pengambilan kebijakan pemerintah.

Sedangkan kebijakan langsung (*direct policies*) dilakukan dengan jalan mengaitkan kelembagaan dengan strategi pengurangan kemiskinan. Berbeda dengan pendekatan neoklasik, kebijakan ini beranggapan bahwa pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatan tak bisa diserahkan kepada pasar. Dalam pandangan ini, penetapan harga yang wajar untuk produk pertanian, fleksibilitas nilai tukar, penciptaan lapangan kerja, pajak progresif, dan sistem pengupahan yang adil, akan menjamin setiap pertumbuhan ekonomi

yang dicapai akan lebih banyak dinikmati kelompok miskin.

D. Pengalaman Di Bandar Lampung

Seperti kota-kota besar lainnya, Kota Bandar Lampung juga menghadapi persoalan terkait dengan tingginya angka kemiskinan. Jumlah penduduk miskin di Kota Bandar Lampung berdasarkan data jumlah penerima kartu Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) menunjukkan trend kenaikan selama 2008-2013. Menurut Kepala Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung dr Wirman, Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung selama 2008-2012 telah membagikan kartu Jamkes-mas kepada 263.411 penduduk miskin. Hingga tahun 2013 jumlah tersebut terus meningkat mencapai angka 293.200 penduduk, sehingga pihak Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung pada tahun 2013 kembali merencanaakan akan membagikan kartu Jamkes-mas bagi 29.789 penduduk mkskin (Tribun Lampung 5 Maret 2013). Penambahan jumlah warga miskin itu sebagian besar terjadi berkat makin baiknya sistem pendaftaran yang dilakukan pihak Pemerintah Kota Bandar Lampung. Jumlah tersebut masih bisa terus bertambah mengingat masih terbuka kemungkinan banyak penduduk miskin yang belum terdaftar sebagai penerima program-program Pemerintah Kota.

Dalam konteks di Kota Bandarlampung, persoalan kemiskinan dicoba untuk dipecahkan melalui pengembangan sektor ekonomi kerakyatan. Pengembangan sektor ekonomi kerakyatan merupakan pelaksanaan misi meningkatkan pembangunan perekonomian dan ketersediaan kebutuhan masyarakat. Misi ini ditujukan untuk membangun dan mengop-timalkan seluruh potensi ekonomi daerah dalam rangka memberikan peluang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi.

Melalui misi ini seluruh potensi dari semua pelaku ekonomi, dunia usaha, lembaga keuangan, dan lembaga lainnya akan disinergikan dalam rangka membangun ekonomi kota yang berdaya saing. Potensi industri, perdagangan, dan jasa akan menjadi prioritas dengan didukung oleh subsektor turunan ketiga sektor tersebut. Kebijakan ekonomi dengan pendekatan kemitraan yang sinerjik dan saling menguntungkan antara usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) dengan usaha besar akan dikembangkan untuk membangun perekonomian yang tangguh dan berdaya saing.

Pengembangan sektor ekonomi kerakyatan dilakukan Pemerintah Kota Bandar Lampung khususnya Dinas Koperindag melalui pembinaan rutin telah terhadap usaha koperasi yang ada di daerah ini. Begitu pula, usaha kecil juga dibina melalui alokasi pinjaman kredit Gemma Tapis Ekonomi Kerakyatan (Ekor). Koperasi selaku pilar ekonomi nasional sesungguhnya memiliki landasan kuat dalam konsti-tusi. Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas dasar asas kekeluargaan". Salah seorang Bapak Pendiri Bangsa yakni Mohammad Hatta menyatakan bahwa bangun usaha yang sesuai dan menjadi sokoguru perekonomian sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 adalah koperasi. Dengan demikian koperasi seharusnya memainkan peran strategis sebagaimana selama ini dilakukan oleh sektor swasta dan BUMN.

Pembangunan sektor ekonomi dilakukan dalam rangka mewujudkan sasaran-sasaran berupa: (a) pertumbuhan ekonomi rata-rata 6-7% per tahun, (b) meningkatnya peran kelembagaan dan permodalan KUMKM dalam pengembangan ekonomi lokal yang berdaya saing, (c) kontribusi sektor jasa terhadap PDRB kota sebesar 50-51%, (d) kontribusi sektor perdagangan terhadap

PDRB kota sebesar 15-16%, (e) kontribusi sektor industri terhadap PDRB kota sebesar 20-23%, (f) menurunnya angka kemiskinan menjadi 20%, (g) peningkatan PAD rata-rata 20% per tahun, (h) meningkatnya tingkat partisipasi angkatan kerja sebesar 65%, (i) upah minimum kota sesuai dengan kebutuhan hidup layak.

Untuk mencapai sasaran tersebut, jumlah anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan sektor ekonomi kerakyatan dalam APBD Kota Bandar Lampung setiap tahunnya selalu meningkat sekalipun alokasinya terbilang kecil dibanding sektor lainnya. Secara nominal, total belanja urusan ekonomi kerakyatan terhadap total belanja daerah mengalami kenaikan. Total belanja dinas meningkat dari Rp 20,424 miliar (Tahun Anggaran 2007) menjadi Rp 20,811 miliar (Tahun Anggaran 2010). Selama tiga tahun total belanja urusan ekonomi kerakyatan hanya meningkat lebih dari 1,89 persen, tetapi trend belanja langsung urusan ekonomi cenderung menurun.

Tabel 1.
Belanja Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan

URAIAN	APBD 2007	APBD 2008	APBD 2009
Total Belanja	20.424.115. 164	17.875.822. 159	20.811.440. 512
Belanja Tidak Langsung	7.166.780.7 14	8.561.951.5 44	8.256.770.9 62
Belanja Langsung	13.257.334. 450	9.313.870.6 15	12.554.669. 550

Sumber: BPS 2011, Bandar Lampung Dalam Angka

Selain mengalokasikan anggaran bagi keperluan operasional Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan, Pemerintah Kota Bandar Lampung sejak tahun 2006 juga telah mengalokasikan dana untuk program di bidang ekonomi kerakyatan, yaitu program Gerakan Masyarakat Membangun Tapis (Gemma Tapis) Ekonomi Kerakyatan (Ekor). Pemerintah Kota Bandar Lampung berturut-turut telah

mengalokasikan anggaran untuk program ini, yaitu sebesar Rp 2,5 miliar pada tahun 2006; meningkat menjadi Rp 4 miliar pada tahun 2007; Rp 6,5 miliar pada tahun 2008; Rp 6,5 miliar pada tahun 2010; Rp. 6,5 miliar pada tahun 2011; dan Rp 7 miliar pada tahun 2012. Gemma Tapis Ekonomi Kerakyatan diwujudkan dalam bentuk pemberian pinjaman lunak Ekonomi Kerakyatan (Ekor) untuk membiayai jenis kegiatan usaha ekonomi produktif dengan pertimbangan-pertimbangan seperti pembiayaan terhadap kegiatan usaha yang termasuk dalam kelompok usaha produktif dan telah berjalan maupun pembiayaan terhadap kegiatan usaha yang kurang produktif akibat kekurangan modal.

Ekor sendiri diberikan dengan ketentuan dana pinjaman yang diberikan untuk setiap kegiatan maksimal Rp1 juta untuk peminjam baru dan Rp2 juta dengan kriteria lancar dalam pengembalian. Pendistribusian bantuan ini dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung melalui koordinasi dengan sejumlah pihak, seperti: Dinas Koperasi, Industri, Perdagangan (Koperindag); Usaha Kecil Menengah (UKM) Kota Bandar Lampung; Bank Perkreditan Rakyat (BPR); dan Perusahaan Daerah Bank Pasar Kota Bandar Lampung. Pencairan kredit Gemma Tapis Berseri bidang ekonomi kerakyatan dilakukan setelah usulan kredit diverifikasi oleh PD BPR Bank Pasar. Kredit ekonomi kerakyatan diberikan dengan ketentuan: (a) Dana pinjaman yang diberikan untuk setiap kegiatan maksimal Rp1 juta untuk peminjam baru, Rp2 juta untuk peminjam tahun anggaran berikutnya dengan kriteria lancar dalam pengembalian; (b) Jangka waktu kredit maksimal 12 bulan; (c) Sistem angsuran dapat menggunakan sistem mingguan/bulanan; (d) Tingkat suku bunga pinjaman sebesar 5% per tahun flat; (e) 4/5 (empat per lima) bagian dari jasa bunga pinjaman akan

digunakan sebagai biaya operasional PD Bank Pasar; (f) 1/5 (satu per lima) bagian dari jasa bunga pinjaman dimasukkan dalam pendapatan asli daerah (PAD); (g) Calon peminjam tidak sedang mendapatkan dana pinjaman dan atau mempunyai tunggakan pinjaman dari dana APBN, APBD provinsi, maupun APBD Pemkot Bandarlampung.

Sedangkan pemilihan jenis kegiatan usaha ekonomi produktif yang akan dibiayai oleh kredit ekonomi kerakyatan (ekor) dilakukan dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut: (a) Pembiayaan terhadap kegiatan usaha yang termasuk dalam kelompok usaha produktif dan telah berjalan; (b) Pembiayaan terhadap kegiatan usaha yang kurang produktif akibat kekurangan modal; (c) Pembiayaan terhadap kegiatan usaha yang produktif dan memerlukan penambahan modal usaha; (d) Pembiayaan terhadap kegiatan usaha yang bergerak di bidang pelayanan jasa.

Kegiatan yang akan dilakukan melalui program Gemma Tapis Ekonomi Kerakyatan ini adalah kegiatan yang belum atau tidak pernah dianggarkan dalam program-program pembangunan yang dibiayai APBD, APBN, maupun sumber-sumber pembiayaan lainnya. Selain itu, kegiatan yang dilaksanakan dalam program ini merupakan kegiatan yang sangat dibutuhkan dan bermanfaat bagi masyarakat kelurahan, terutama kegiatan pembangunan di bidang ekonomi kerakyatan melalui pengembangan usaha ekonomi produktif seperti pembiayaan kegiatan usaha yang saat ini mati suri. Gerakan ini direncanakan oleh masyarakat setempat, dilaksanakan oleh masyarakat setempat, diawasi oleh masyarakat setempat, dan didanai oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung. Masyarakat melalui 98 kelurahan diberi pinjaman modal Rp120 juta/kelurahan untuk mengembangkan suatu usaha dengan sistem bergulir yang disalurkan dalam bentuk kredit ekonomi kerakyatan

melalui Perusahaan Daerah BPR Bank Pasar Kota Bandar Lampung.

Keinginan Pemerintah Kota Bandar Lampung untuk mengembangkan sektor ekonomi kerakyatan didasari oleh keprihatinan atas masih tingginya angka kemiskinan kota, meningkatnya angka putus sekolah pada usia SMP/SMA, dan meningkatnya jumlah pengangguran terdidik. Pengembangan sektor ekonomi kerakyatan dirasakan banyak mendatangkan manfaat utamanya menjadi salah satu cara mengatasi problem-problem sosial yang berkembang di tengah masyarakat. Dari sisi konsumen, berkembangnya sektor ekonomi kerakyatan mendatangkan manfaat terutama untuk dapat memenuhi kebutuhan akan barang/jasa dengan harga yang terjangkau. Dari sisi Pemerintah Kota, sektor ekonomi kerakyatan dapat dimanfaatkan untuk mengerakkan roda perekonomian daerah sekaligus menghasilkan produk-produk unggulan daerah. Selain itu, sektor ekonomi kerakyatan menjadi salah satu solusi untuk mengatasi terbatasnya kebutuhan akan lapangan kerja bagi kaum miskin dan para penganggur terdidik.

Pemberdayaan ekonomi rakyat dilakukan sebagai tanggapan atas tumbuhnya banyak usaha kecil dan mikro di sektor industri, jasa, bahkan sektor informal yang ditandai dengan ciri-ciri yaitu modalnya kecil dan tanpa didukung keahlian yang memadai. Hal ini menimbulkan banyak masalah karena mengganggu keindahan dan ketertiban kota. Selama ini sudah ada kegiatan, baik dari Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Kota untuk membina dan memberdayakan ekonomi rakyat. Hanya saja masalah ekonomi kerakyatan cukup rumit dan kompleks sehingga masih terus membutuhkan penanganan secara terpadu dan kontinyu. Dalam rangka memberdayakan ekonomi kerakyatan, Pemerintah Kota Bandar Lampung sejak

tahun 2006 telah mendistribusikan miliaran dana pinjaman lunak bertajuk kredit ekonomi kerakyatan (Ekor) ke para pengusaha kecil.

Program itu merupakan salah satu upaya penanggulangan kemiskinan melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat dengan penekanan pada penguatan peran serta atau partisipasi masyarakat sebagai motor penggerak yang memiliki tanggungjawab dalam pembangunan di lingkungan keluarahan masing-masing. Hal itu terkait dengan munculnya paradigma baru di mana pemerintah tidak lagi dominan dan hanya bersifat katalisator dan fasilitator dalam proses pembangunan. Pemerintah Kota Bandar Lampung optimis bahwa kredit Ekor ini akan mampu mengembangkan swadaya masyarakat dengan semangat gotong royong, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, dan menciptakan lapangan kerja baru.

Tabel 2:
Koperasi Menurut Jumlah Anggota, Asset, dan Volume Usaha

TAHUN	JUMLAH KOPE RASI	JUMLAH ANGGO TA	ASSET (000 Rp)	VOLUME USAHA (000 Rp)
2009	58	3.375	206.714,98	189.408,43
2008	24	105.046	225.275.110	269.401.470
2007	90	101.786	247.506.050	206.444.090
2006	54	95.421	-	236.954.090
2005	18	90.917	130.954.870	165.139.030

Sumber: BPS 2011, Bandar Lampung Dalam Angka

Tabel 3:
Banyaknya Koperasi Menurut Jenis

Jenis Koperasi	2005	2006	2007	2008	2009
Koperasi Unit Desa	8	8	8	8	8
Koperasi Serba Usaha	76	79	83	89	95
Koperasi Pegawai Negeri	75	76	76	76	76
Koperasi Angkutan	9	9	9	9	9
Koperasi Simpan Pinjam	21	22	25	31	37
Koperasi Produksi	1	-	10	11	11
Koperasi Karyawan	102	105	111	111	111
Koperasi Pasar	10	10	10	10	10
Koperasi Wanita	8	8	10	11	13

Sumber: BPS 2011, Bandar Lampung Dalam Angka

Namun kecilnya perhatian pada sektor ekonomi kerakyatan mengakibat-

kan pertumbuhan koperasi menjadi stagnan. Dari sisi jumlah anggota, pertumbuhan koperasi menjadi stagnan ditandai dengan berkurangnya jumlah anggota. Begitu pula jumlah asset dan volume usahanya cenderung mengecil. Hal ini amat kontras manakala dibandingkan dengan pertumbuhan usaha mall dan super market cenderung meningkat tiap tahunnya. Dampaknya, perilaku masyarakat makin hedonis dan kepadatan lalu lintas meningkat.

Tabel 4:
Banyaknya Jumlah Anggota Menurut Jenis Koperasi

Jenis Koperasi	2005	2006	2007	2008	2009
Koperasi Unit Desa	4.543	4.676	4.626	4.592	4.592
Koperasi Serba Usaha	3.687	3.171	3.573	4.047	4.202
Koperasi Pegawai Negeri	22.739	22.679	22.499	23.725	25.454
Koperasi Angkutan	1.137	1.519	1.551	1.531	418
Koperasi Simpan Pinjam	7.894	11.319	11.390	12.720	13.165
Koperasi Produksi	448	-	526	1.042	931
Koperasi Karyawan	34.124	24.629	25.662	26.045	13.954
Koperasi Pasar	1.128	1.075	1.086	1.167	1.219
Koperasi Wanita	1.600	1.772	2.000	2.058	1.999

Sumber: BPS 2011, Bandar Lampung Dalam Angka

Kesimpulan yang sama kembali ditemukan manakala melihat perkembangan jenis-jenis koperasi yang ada. Beberapa jenis koperasi seperti Koperasi Koperasi Pegawai Negeri dan Koperasi Simpan Pinjam cenderung mengalami peningkatan jumlah anggota. Namun sebagian lainnya cenderung stagnan, dan bahkan ada yang mengalami penyusutan jumlah anggota. Hal ini mengindikasikan bahwa politik pembangunan ekonomi di Kota Bandar Lampung lebih berpihak kepada kegiatan-kegiatan ekonomi skala besar. Koperasi dengan demikian kurang dijadikan prioritas karena dipandang kurang kredibel untuk dapat digunakan demi mengejar pencapaian kemajuan ekonomi daerah.

Begitu pula Gemma Tapis Ekonomi Kerakyatan melalui alokasi kredit bertajuk pinjaman Ekonomi Kerakyatan (Ekor) diakui merupakan komitmen Pemerintah Kota untuk memberdayakan ekonomi rakyat. Ketua Jaringan Kerakyatan Lampung (JKL) Rakhmat Husein D.C mengapresiasi program ini sebagai upaya memerangi kemiskinan. Namun, JKL menilai hasilnya belum dirasakan secara maksimal meski miliaran dana sudah didistribusikan. JKL memandang program tersebut sebagai strategi *trickle down effect*, di mana program-program pemberdayaan masyarakat yang terkesan populis, hanya dirancang untuk mendapat dukungan politik dalam pemilu atau Pilkada, sehingga program-program pemberdayaan yang dilakukan sama sekali tidak pernah memperhatikan *need assessment* masyarakat. Akibatnya, program tersebut selama ini belum mampu mengatrol taraf hidup masyarakat secara maksimal. Ekonomi kerakyatan yang saat ini terus didengungkan terkesan masih mandul. Kondisi ini dipicu oleh minimnya pengetahuan masyarakat dalam mengakses kemudahan pelayanan itu (Radar Lampung 25 Juni 2011).

Masyarakat sipil sebagai salah satu pilar dalam konfigurasi tatanan sosial, dalam pandangan JKL, merupakan kutub yang sampai saat ini masih lemah posisinya. Posisi tawar yang tidak seimbang antara masyarakat dan pemerintah, tercermin dari banyaknya kegundahan masyarakat, kemiskinan kota yang masih tampak, sampai korupsi merajalela. Kenyataan ini, menurut JKL, terasa terlebih lagi ketika hubungan antara Pemerintah Kota dan kalangan bisnis terlihat semakin erat. Pemerintah Kota seakan menampilkan dia wajah, yaitu di satu sisi Pemerintah mencoba membangun keberdayaan masyarakat, pada saat yang sama Pemerintah bekerjasama dengan perusahaan besar

untuk menggali sebanyak mungkin apa yang bisa diambil dari aset masyarakat. Relasi semacam ini pada gilirannya akan melahirkan kemiskinan dan kemelaratan struktural pada diri masyarakat, sekalipun Pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk mendongkrak perekonomian masyarakat melalui berbagai program pengentasan kemiskinan (Radar Lampung 25 Juni 2011).

Seiring perkembangan zaman, keberadaan pasar tradisional kian tergerus oleh pasar modern. Hampir setiap bulan jumlah minimarket di Kota Bandar Lampung selalu bertambah, sedangkan pertumbuhan pasar tradisional nyaris stagnan. Pada awal tahun 2012 sebuah supermarket cukup besar telah berdiri di daerah Rajabasa. Kemudian tiga supermarket akan menyusul dibangun masing-masing di Jalan Z.A Pagar Alam, Jalan Pangeran Antasari, dan Jalan Teuku Umar. Hal ini berbalikan dengan kondisi pasar tradisional di Kota Bandar Lampung yang masih saja identik dengan kumuh, bau, dan jorok. Fenomena ini menurut Ketua Komisi A DPRD Kota Bandar Lampung, Wiyadi, merupakan indikasi bahwa perhatian Pemerintah Kota terhadap pasar tradisional masih sangat minim. Ia mengatakan, Pemerintah Kota belum memiliki kekuatan untuk melindungi pasar tradisional dari kepungan pasar modern berupa super market ataupun minimarket. Dengan makin banyaknya supermarket, akses masyarakat semakin mudah. Tempat yang ditawarkan lebih nyaman, aman, bersih, dan harga barang-barang yang ada pun terkadang tidak jauh berbeda dengan harga di pasar, sehingga masyarakat lebih suka memilih ke supermarket ketimbang ke pasar tradisional. Penilaian Wiyadi ini senada dengan pandangan Ketua Komisi D DPRD Kota Bandar Lampung, Nandang Hendrawan, yang menilai Pemerintah Kota Bandar Lampung belum dapat

meningkatkan kualitas pasar tradisional di kota ini. Menurut Nandang, jika kondisi ini dibiarkan terus-menerus, maka perlahan-lahan roda perekonomian masyarakat kecil akan mati (Radar Lampung 28 September 2012).

Menanggapi pendapat kalangan legislatif, Walikota Bandar Lampung Herman HN menyatakan bahwa terkait pasar swalayan yang terus bertambah, pihaknya bersama satuan kerja terkait tetap mendukung pembangunan sejumlah pasar swalayan tersebut. Keberadaan pasar swalayan, menurut Herman, selain bisa membantu warga Bandarlampung memenuhi kebutuhan sehari-hari, juga bisa menyerap tenaga kerja dan mengurangi jumlah pengangguran di kota ini. Keberadaan pasar swalayan juga sangat membantu pengusaha kecil karena produk-produk usaha kecil dan menengah (UKM) yang ada di kota ini dapat ikut dijajakan di pasar swalayan tersebut (Radar Lampung 28 September 2012).

Terkait dengan kondisi pasar tradisional, Herman HN menyatakan penataan pasar tradisional ini tidak mudah. Di samping memerlukan biaya yang besar, pihak Pemerintah Kota juga harus menghadapi penolakan sejumlah pedagang yang ada di pasar setempat. Penolakan itu, misalnya, terjadi di Pasar Bambu Kuning, Pasar Pasirgintung, kemudian di Pasar Tugu. Para pedagang tradisional seringkali menolak karena penataan pasar berarti harus memindahkan atau menempatkan lapak sejumlah pedagang ke tempat lain yang berpotensi mengurangi pendapatan mereka (Radar Lampung 28 September 2012).

E. Kesimpulan

Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas dasar asas kekeluargaan". Salah seorang Bapak Pendiri Bangsa

yakni Mohammad Hatta menyatakan bahwa bangun usaha yang sesuai dan menjadi sokoguru perekonomian sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 adalah koperasi. Namun kecilnya perhatian pada sektor ekonomi kerakyatan mengakibatkan pertumbuhan koperasi menjadi stagnan. Dari sisi jumlah anggota, pertumbuhan koperasi menjadi stagnan ditandai dengan berkurangnya jumlah anggota. Begitu pula jumlah asset dan volume usahanya cenderung mengecil. Hal ini amat kontras manakala dibandingkan dengan pertumbuhan usaha mall dan super market cenderung meningkat tiap tahunnya. Dampaknya, perilaku masyarakat makin hedonis dan kepadatan lalu lintas meningkat. Hal ini mengindikasikan bahwa politik pembangunan ekonomi di Kota Bandar Lampung lebih memprioritaskan kegiatan-kegiatan ekonomi skala besar sebagai pilihan untuk mencapai kemajuan sekaligus mengatasi masalah ketertinggalan di daerah.

Daftar Pustaka

- BAPPENAS Bekerjasama dengan United Nation Development Programme, 2007, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah*.
- BPS, 2011, Bandar Lampung Dalam Angka.
- Indriyo, Debby Wage, 2008, Politik Harga BBM, Eksplorasi Politik Kebijakan Subsidi Harga BBM Pemerintahan SBY-JK, Malang: Averoes Press.
- Radar Lampung 25 Juni 2011, "Serap Aspirasi, Entaskan Kemiskinan Kota."
- Radar Lampung 28 September 2012, "DPRD: Pasar Tradisional Terancam".
- Tribun Lampung 5 Maret 2013, "Warga Miskin Bandar Lampung Bertambah 29.789 Orang"

Yustika, Ahmad Erani, 2009, *Ekonomi Politik, Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.