

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pemerintah Provinsi Papua**

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, artinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara hanya memiliki satu negara dan tidak terbagi-bagi dalam bentuk negara bagian atau federal. Konsekuensi logis daripada negara kesatuan adalah, Pemerintah pusat berperan aktif terhadap eksistensi keutuhan wilayah maupun dominasi implementasi amanat konstitusi dalam konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) demi menjamin kesejahteraan rakyatnya.

Pembahasan tentang "peranan" dalam kaitannya dengan Pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya dimaksudkan untuk membicarakan fungsi negara. Fungsi negara secara umum menurut Muchsan (2007: 2) adalah mewujudkan kepentingan masyarakat atau yang lebih tepat dikatakan kepentingan umum, tanpa peduli bentuk atau sistem Pemerintahan yang digunakan oleh negara yang bersangkutan. Lebih lanjut Muchsan (2007: 2) membagi fungsi negara dalam dua rumusan besar yaitu:

1. Fungsi Reguler (*Reguler function*)  
Setiap negara pasti melaksanakan fungsi ini, sebab pelaksanaan fungsi ini merupakan *causa prima* jalannya roda Pemerintahan.

Perkataan lainnya adalah, tanpa adanya pelaksanaan fungsi ini secara *dejure* negara itu tidak ada.

2. Fungsi Pembangunan (*Development function*)

Hakikatnya adalah perubahan terencana yang dilakukan terus menerus untuk menuju pada suatu perbaikan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berkaitan dengan *welfare state* menurut Ballin yang dikutip oleh Tjandra (2004: 6) menyebut *welfare state* sebagai:

*Verzoorgingstaat* karena memberikan aksentuasi pada fungsi negara untuk mengurus segala kepentingan privat, mengasumsikan bahwa negara “mengetahui segala kebutuhan rakyat” menjadi *mainstream* utama pemikiran tersebut dalam *de presterende functies*. Pemerintah berperan dalam membuat regulasi, mendistribusikan, menyediakan dan meresolusi konflik dalam kompetisi perolehan sumber-sumber kesejahteraan. Peranan Pemerintah selalu dihubungkan dengan efektifitas lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif dalam menjamin *Good Governance*.

Berdasarkan uraian di atas dapat dianalisis bahwa setiap negara berkewajiban untuk berperan aktif dalam mewujudkan kepentingan masyarakat tanpa melihat sistem Pemerintahan maupun bentuk Pemerintahannya. Intinya negara hadir secara langsung maupun dalam bentuk pembangunan (*development*) untuk mencapai suatu perubahan yang dicanangkan sebelumnya. Peran Pemerintah ini secara keseluruhan tertuju pada unsur eksekutif, legislatif maupun yudikatif di tingkat Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah.

Secara etimologis, Pemerintahan menurut Muchsan yang dikutip Endaumanu (<http://www.slideshare.net>) berasal dari kata “Pemerintah”, sedangkan Pemerintah berasal dari kata “perintah”. Dalam bahasa Inggris kata “Pemerintah” diartikan “*government*” atau dari bahasa Perancis “*Gouvernement*”, yang berasal dari bahasa Latin “*Gubernaculum*”, atau bahasa

Yunani "*Kubernan*", yang berarti "kemudi", jelaslah bahwa yang dimaksud ialah mengemudi jalannya negara untuk mencapai tujuan negara. Menurut Kamus Bahasa Indonesia (KBBI, 2008) kata Pemerintah mempunyai arti sebagai berikut:

- a. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
- b. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu (daerah-daerah) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu Pemerintahan);
- c. Pemerintahan adalah perbuatan memerintah (cara, hal urusan dan sebagainya).

Pengertian Pemerintah secara luas maupun sempit dikaitkan dengan sistem Pemerintahan dipandang sebagai suatu tatanan berupa struktur yang terdiri dari organ-organ pemegang kekuasaan di dalam negara dan saling melakukan hubungan fungsional diantara organ-organ tersebut secara horizontal maupun vertikal untuk mencapai tujuan yang dikehendaki (Handoyo, 2009: 120)

Pemerintahan menurut Kamus Hukum adalah segala urusan yang dilakukan negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri (pekerjaan memerintah). Pemerintahan adalah organisasi yang diberikan hak untuk melaksanakan kekuasaan yang tertinggi. Pemerintah dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kementerian-kementerian. Pemerintahan dalam arti luas meliputi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

Pemerintahan daerah adalah suatu Pemerintahan yang terdiri dari Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pengertian Pemerintah menurut Pasal 1 ayat (1) UU No. 32/ 2004 tentang Pemerintahan daerah yaitu, Pemerintah yang selanjutnya disebut Pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945, sedangkan Pemerintahan daerah menurut Pasal 1 ayat (2) adalah Penyelenggara urusan Pemerintahan daerah oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Sementara definisi Pemerintah daerah sendiri adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah.

Dapat dianalisis bahwa Pemerintah sesungguhnya adalah pengemudi negara. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan negara sebagaimana tertuang dalam alinea keempat UUD 1945, Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah Provinsi tampil sebagai pengemudi untuk mensejahterakan masyarakat lokal agar keluar kondisi kemiskinan.

Sementara Pasal 1 ayat (14) UU No. 11/ 2009 tentang Kesejahteraan Sosial mendefinisikan Pemerintahan daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah. Amanat yang dimaksudkan dalam Pasal 1 ayat (14) adalah, memberikan mandat kepada Pemerintah daerah sebagai penyelenggara Pemerintahan dengan harapan bertanggungjawab dalam mensejahterakan masyarakatnya di

tingkat Provinsi maupun Kabupaten/ Kota secara vertikal maupun horizontal berdasarkan kekuasaan yang diembankannya.

Posisi Provinsi dalam sistem negara kesatuan yang berbentuk Republik merupakan sub sistem atau bagian dari Pemerintah pusat secara keseluruhan dalam wilayah kedaulatannya guna mengintegrasikan hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan hubungan harmonisasi organisasi Pemerintahan. Paradoksnya adalah jalur koordinasi dan harmonisasi rencana-rencana kerja Pemerintah secara ideal antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah dalam kerangka negara kesatuan, karena anti tesisnya adalah lahirnya negara kesatuan bermula dari latar belakang perjalanan sejarah bangsa, sehingga perlu peningkatan perubahan kinerja kerja dalam Pemerintahan dan mengakomodir kebinekaan Bangsa Indonesia itu sendiri.

Dikatakan hubungan karena terjadi pembagian urusan kewenangan mengatur antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 32/ 2004 tentang Pemerintahan daerah di Indonesia. Ada enam hal yang menjadi urusan kewenangan mengatur Pemerintah pusat, selain itu dilimpahkan kepada Pemerintah daerah untuk mengurus amanat sistem desentralisasi, otonomisasi serta mengakomodir nilai-nilai kekhususan sesuai prakarsa aspirasi masyarakat setempat. Enam hal yang menjadi urusan Pemerintah yang tercantum dalam Pasal 10 ayat (3) tersebut diantaranya: Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moniter, fiskal Internasional dan Agama.

Belakangan Pemerintah pusat dominan tanpa memberikan kepercayaan penuh kepada Pemerintah daerah sehingga substansi optimisme pelaksanaan desentralisasi dan otonomisasi semakin menyimpang dan menimbulkan banyak perdebatan dan permasalahan di daerah. Sebagian besar masyarakat Indonesia masih mengingat kepemimpinan Soeharto selama 32 tahun yang seolah-olah meninggalkan kesan buruk, sehingga sentralisasi dianggap tidak demokratis dan tertumpuk pada seorang penguasa negara atau Pemerintah pusat serta Orde baru dipenuhi kegelapan tanpa memunculkan tanda-tanda pencerahan. Namun jika menghitung baik buruknya orde baru maupun masa reformasi sampai dengan kepemimpinan seorang Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) kali ini, setiap masa kepemimpinan memiliki nilai positif dan nilai negatif. Di masa orde baru misalnya dikatakan Syafie (2011: 58-59) memiliki beberapa kelebihan diantaranya:

- a) Timbulnya rasa persatuan dan kesatuan yang kuat dan kokoh karena paham Kebangsaan dan Nasionalisme senantiasa digembar-gemborkan
- b) Keseragaman wilayah, kesamaan membangun nilai ideologi dan falsafah hidup, termasuk *uniform* di setiap daerah di Indonesia
- c) Penggunaan tenaga hali yang memadai dan terpadu
- d) Fungsi rangkap jabatan dapat ditekan, terkoordinasi dan pengawasannya mudah dan beberapa hal lainnya.

Disamping kelebihan, kekurangan sentralisasi menurut Syafie (2011: 61) adalah kebaikan-kebaikan kalau melaksanakan desentralisasi dan sebaliknya keburukan desentralisasi ada pada kebaikan-kebaikan bila melaksanakan sentralisasi. Dengan demikian Pemerintah daerah berperan menanggulangi kondisi kemiskinan karena masalah kemiskinan menjadi

salah satu objek pekerjaannya Pemerintah Provinsi Kabupaten dan Kota untuk mencapai target *Millennium Development Goals 2015*. Cuma persoalannya adalah selama masa desentralisasi maupun otonomisasi belum populer menyangkut penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Wujud daripada tanda-tanda penanggulangan kemiskinan semakin nyata ketika program *MDGs* di setiap negara berlomba-lomba mengentaskan kemiskinan atau pun indikator-indikator program *MDGs* dicanangkan.

Pada akhirnya perwujudan Program *Millennium development goals* akan tercapai apabila Pemerintah melibatkan semua elemen bangsa berperan aktif untuk bekerjasama mengupayakan berbagai program yang bersifat *bottom up* maupun *top down* yang bermuara pada satu titik temu sebagai pusat tingkat koordinasi tujuan penanggulangan kemiskinan . Hanya dengan cara koordinasi dapat mempercepat pengentasan kemiskinan sehingga kesejahteraan masyarakat semakin nyata demi mencapai tujuan *Millennium Development Goals* di tahun 2015 sebagai puncak pencapaian target *MDGs* di Indonesia maupun Provinsi Papua pada khususnya.

## **B. Penanggulangan Kemiskinan**

### **1. Pengertian Kemiskinan**

Kemiskinan merupakan masalah umum yang melekat dan mengikuti proses perubahan hidup masyarakat dari setiap negara (*political will*). Latar belakang perjalanan setiap bangsa dan negara berpengaruh terhadap tingkat

kemunduran dan atau kemajuan setiap negara. Kemiskinan dan kesejahteraan selalu kontradiktif, ketika kesejahteraan setiap negara atau daerah semakin meningkat, maka tingkat kemiskinan otomatis akan menurun. Begitupun sebaliknya, ketika tingkat kemiskinan itu semakin bertambah, maka tingkat kesejahteraan di suatu negara atau daerah tersebut pasti akan menurun.

Berkaitan dengan kemiskinan di Indonesia, berikut kata pengantar Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Republik Indonesia (dalam Stamboel, 2012: Vii):

Perkembangan jumlah dan persentasi Penduduk miskin di Indonesia dari waktu ke waktu sejak tahun 1976 hingga 2011 menunjukkan trend penurunan yang menggembirakan. Pada tahun 1976, lebih dari 54 juta penduduk (sekitar 40%) berada dibawah garis kemiskinan, dan menurun terus hingga angka 22,5 juta jiwa (sekitar 13,7 persen) pada tahun 1996. Namun akibat krisis ekonomi tahun 1998, angka tersebut sempat kembali membengkak menjadi 49,5 juta jiwa (25 persen) pada tahun 1998. Berkat usaha keras Pemerintah dan perencanaan yang berkesinambungan angka tersebut berhasil diturunkan secara bertahap hingga pada september 2011 angka kemiskinan menjadi 29,9 juta jiwa (12,36 persen).

Uraian dalam pembahasan di atas secara keseluruhan penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan karena data perjalanan penanggulangan kemiskinan membuktikan upaya dan komitmen Pemerintah terus menuai hasil yang signifikan. Berdasarkan perkembangan kemiskinan atas komitmen Pemerintah tersebut sebenarnya target *MDGs* pada tahun 2015 di posisi 7 atau 7, 5% jika konsisten menjalankan program penanggulangan kemiskinan.

Sementara menurut Bambang Widianto, Deputi Sekretaris Wakil Presiden bidang Kesejahteraan Rakyat dan Penanggulangan Kemiskinan/ Sekretaris Eksekutif Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, TNP2K dalam (Stamboel, 2012: x) menjelaskan bahwa:

Kemiskinan masih merupakan tantangan terbesar dalam proses pembangunan Indonesia, meski tingkat kemiskinan terus menurun dari tahun ke tahun, yaitu mencapai 11,96 persen pada bulan maret, namun demikian jumlahnya masih sangat besar. Yaitu sekitar 29,13 juta jiwa. Ini berarti masih banyak “pekerjaan rumah” yang harus diselesaikan. Lebih lanjut menyangkut karakteristik kemiskinan dibagi dalam empat yaitu:

- a. Sebagian penduduknya rentan dengan kemiskinan. Kondisi ini ditunjukkan dengan banyaknya penduduk yang berpenghasilan di sekitar garis kemiskinan. Bila digunakan garis kemiskinan U\$\$ 1 PPP, hanya sekitar 6% penduduk yang di bawah garis kemiskinan. Namun bila digunakan garis kemiskinan U\$\$ 2 PPP per kapita per hari, hampir setengah penduduk Indonesia masuk kategori miskin.
- b. Kemiskinan yang terjadi di Negara kita merupakan permasalahan multidimensi. Kemiskinan bukan hanya karena rendahnya pendapatan, namun juga disebabkan oleh masih terbatasnya akses terhadap pelayanan dasar seperti Pendidikan dan Kesehatan, serta akses terhadap infrastruktur dasar seperti air bersih dan sanitasi.
- c. Adanya ketimpangan yang terjadi antara wilayah Provinsi maupun antar pedesaan-perkotaan,
- d. Pengeluaran terbesar masyarakat miskin adalah untuk belanja makanan. Dengan demikian, menjaga harga bahan makanan pokok agar tidak bergejolak, menjadi kunci dalam menanggulangi kemiskinan,
- e. Mayoritas masyarakat miskin bekerja disektor pertanian sebagai petani buruh, utamanya di pedesaan

Tahapannya adalah, memberi bantuan sosial kepada merek yang membutuhkan kemudian meningkatkan akses masyarakat melalui pendidikan, kesehatan, air bersih, sanitasi dan lainnya. Selanjutnya adalah pemberdayaan masyarakat secara langsung bagi mereka yang membutuhkan.

Sehubungan dengan masalah kemiskinan dapat dianalisis bahwa, permasalahan kemiskinan termasuk program prioritas Pemerintah yang diupayakan untuk terus menurunkan angka kemiskinan dari tahun ke tahun sampai dengan menekan potensi-potensi pertumbuhan angka kemiskinan itu sendiri. Memang harus diakui bahwa kriteria kemiskinan yang tidak pasti dan berubah-ubah menjadi masalah tersendiri bagi Pemerintah untuk mengetahui data validitas kemiskinan di Indonesia. Jika patokannya adalah U\$ 1 perkapita per hari maka jumlah penduduk Indonesia saat ini sudah berkurang, tetapi apabila U\$ 2 perkapita per hari maka butuh kerja keras semua komponen untuk merealisasikannya.

Kata pengantar Suswono, Menteri Pertanian Republik Indonesia (dalam Stamboel, 2012: xiii), memulai dengan beberapa pandangan filosofis tokoh dunia diantaranya:

Sekitar 2400 tahun lalu Aristoteles mengatakan, *property is the parent of revolution and crime*. Lebih dari seratus tahun lalu Bernard Shaw mengatakan " *the greatest of evils and the worst of crime is poverty*, dan beberapa tahun lalu Nelson Mandela mengtakan *Overcoming poverty is not a gesture of charity. It is an act of justice. It is the protection of a fundamental human right, the right to dignity and decent life"*

Suswono dalam menganalisis ke tiga pendapat tersebut di atas menguraikan bahwa, kemiskinan adalah musuh peradaban universal sejak dahulu kala. Kemiskinan menimbulkan penderitaan dan merendahkan martabat Manusia sehingga tidak sesuai dengan harkat manusia sebagai makhluk ciptaan Allah yang paling mulia. Lebih dari itu, kemiskinan adalah induk dari kejahatan, kriminalitas dan revolusi sosial yang paling berbahaya. Pandangan Suswono menambahkan kemiskinan bukanlah semata-mata soal eksistensi hidup dan harga diri pribadi orang per orang sebagai Makhluk ciptaan Allah yang paling mulia. Kemiskinan juga soal eksistensi kehidupan sosial dan kehidupan bernegara. Kemiskianan bukanlah persoalan individu atau keluarga tetapi juga persoalan masyarakat, persoalan negara maupun bersolan bersama seluruh umat manusia.

Pandangan filosofis dan uraian Suswono tersebut menggambarkan, kemiskinan itu sifatnya melekat dan turun temurun. Kemiskinan berpengaruh terhadap sejumlah masalah yang terjadi di tengah-tengah kehidupan berbangsa dan bernegara, oleh karena itu manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan memiliki kelebihan pola pikir dan kecerdasan seharusnya saling bahu-membahu untuk mengatasi gejala-gejala kemiskinan yang terjadi di tengah-tengah kehidupan, karena kemiskinan bukanlah tanggungjawab sepihak (Pemerintah) atau lembaga apa pun melainkan masalah bersama yang ditangani secara sistematis dan integralistik.

Kemiskinan bisa saja terjadi karena faktor individualistis dan egoisme dibalik nuansa kemanusiaan yang adil dan beradab. Perlu direfleksikan bersama bahwa ketika antar sesama manusia tidak memperhatikan hidup dan kehidupannya, disitulah menciptakan persoalan jurang pemisah yang akhirnya menimbulkan reaksi balasan kriminalitas sebagai opsi menemukan harkat dan martabat jati dirinya.

Kemiskinan menurut Bank dunia (Stalker, 2008: 5) diukur dengan pendapatan angka 1 dollar AS per hari. Pada pertengahan 2008, nilai rata-rata satu dollar setara dengan sekitar Rp. 9.400.00. Mukti (dalam Safii 2011: 24) menjelaskan secara harafiah diberi arti tidak berharta benda. Soedarsono (2011: 11) menyatakan kemiskinan sebagai struktur tingkat hidup yang rendah, mencapai tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibanding dengan standar hidup yang umumnya berlaku dalam

masyarakat. Standar hidup yang rendah tercermin dalam tingkat kesehatan, moral dan rendahnya rasa harga diri. Lebih lanjut dijelaskan kemiskinan sebagai suatu situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari oleh kemampuan yang ada padanya.

Totona (2010: 86) menyatakan kemiskinan merupakan kondisi yang memprihatinkan. Kata miskin sebagai petanda, misalnya dapat dikaitkan dengan tanda pakaian yang lesu, tempat tinggal yang kumuh dan sebagainya.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden No. 15/ 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan berbunyi:

Penanggulangan Kemiskinan adalah kebijakan dan program Pemerintah dan Pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.

Artinya Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah melalui kebijakan programnya dapat mengakomodir dunia usaha dan masyarakat untuk menanggulangi secara sistematis untuk meningkatkan derajat dan martabat masyarakat yang berkategori miskin karena harga diri dan hasrat untuk meningkatkan daya tahan hidup semakin terkuras dan penuh kebimbangan.

Masyarakat miskin seyogianya mengharapkan bantuan materiil maupun moriil, sehingga bentuk materiil Pemerintah dapat membantunya melalui program-program bantuan langsung tunai berupa uang dan bahan makanan, sedangkan secara moril masyarakat butuh motivasi dan arahan-

arahan yang berkesinambungan dan terkontrol untuk menemukan jati dirinya sebagai manusia seutuhnya.

Kemiskinan versi Badan pusat Statistik (BPS, 2012: 6) berpatokan pada kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Kemiskinan adalah suatu kondisi seseorang yang hanya dapat memenuhi makanannya kurang dari 2. 100 kalori perkapita perhari sebagaimana ditulis Waskhito, (dalam <http://crackbone.wordpress.com>). Lebih lanjut kriteria kemiskinan versi BKKBN menurut Waskito adalah sebagai berikut:

1. Tidak dapat melaksanakan ibadah menurut agamanya.
2. Seluruh anggota keluarga tidak mampu makan dua kali sehari.
3. Seluruh anggota keluarga tidak memiliki pakaian berbeda untuk di rumah bekerja atau sekolah dan bepergian.
4. Bagian terluas dari rumahnya berlantai tanah.
5. Tidak mampu membawa anggota keluarga ke sarana kesehatan.

Berdasarkan beberapa ukuran kemiskinan tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa, untuk mengukur miskin tidaknya seseorang hendaknya disesuaikan dengan versi Badan pusat Statistik (BPS, 2012: 6) yang lebih melihat pada kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*) dan bukan diukur dari pendapatan per hari maupun kriteria lainnya, karena esensinya adalah bagaimana seseorang atau setiap orang bisa memenuhi kebutuhan dasar dan melangsungkan kehidupannya.

Sehubungan dengan pengertian kemiskinan, menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden No. 13/ 2009 tentang Koordinasi penanggulangan kemiskinan berbunyi:

Penanggulangan Kemiskinan adalah kebijakan dan program Pemerintah dan Pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.

Negara mempunyai tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa melalui bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat dalam bentuk pemberdayaan usaha ekonomi makro dan mikro. Namun dalam memerangi kemiskinan dibutuhkan kebijakan dan program yang diterapkan secara sistematis terencana dan bersinergi untuk meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat. Puncaknya adalah sejauh mana tingkat realisasi koordinasi antar Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan pada tahun 2015 sebagai target *Millennium Development Goals*.

Penanggulangan kemiskinan di Provinsi Papua menjadi salah satu daerah prioritas Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota di seluruh wilayah Papua untuk menanggulangi dan menurunkan tingginya tingkat angka kemiskinan. Segala permasalahan yang terjadi di seluruh pelosok tanah Papua selain alasan sejarah juga menyangkut ketertinggalan segala aspek penunjang yang mencerminkan kesejahteraan dan kemakmuran hidup.

Argumentasi substansialnya adalah kondisi objektif kemiskinan di Provinsi Papua secara tidak langsung mempengaruhi upaya Pemerintah dalam deretan tingkat kemajuan di tingkat dunia. Fokus utamanya adalah diantara negara-negara yang ikut menandatangani deklarasi *Millennium Development Goals* pada tingkat evaluasi maupun urutan peringkat negara-negara tersukses yang mampu meningkatkan kemajuan dan penghapusan tingkat kemiskinan di negara bersangkutan termasuk Indonesia.

Pengertian Kemiskinan menurut Pedoman umum Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan Kementerian Sosial Republik Indonesia tahun 2011 adalah kondisi sosial ekonomi seseorang atau kelompok yang tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Kemiskinan menurut Andist (2008) dalam Pedoman Kementerian Sosial (2011: 19) terbagi dalam tiga pengertian yaitu:

1. Kemiskinan absolut  
Seseorang termasuk golongan miskin absolut apabila hasil pendapatannya berada di bawah garis kemiskinan, tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum berupa pangan, sandang, kesehatan, papan dan pendidikan.
2. Kemiskinan relatif  
Seseorang yang tergolong miskin relatif sebenarnya telah hidup di atas garis kemiskinan, namun masih berada di bawah kemampuan masyarakat sekitarnya.
3. Kemiskinan Kultural  
Miskin kultur berkaitan erat dengan sikap seseorang atau sekelompok masyarakat yang tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya sekalipun ada usaha dari pihak lain yang membantuhnya.

Berdasarkan tiga defenisi kemiskinan di atas menurut penulis dapat menyimpulkan bahwa, kemiskinan kultur banyak diperbincangkan terhadap

kehidupan masyarakat asli Papua oleh sebagian besar masyarakat Indonesia disamping kemiskinan absolut maupun relatif. Namun menyangkut usaha dari pihak lain ini yang perlu dipertanyakan. Penyediaan sumber daya alam di Papua seolah-olah menjinakkan pola hidup dan daya juang masyarakat untuk memperbaharui hidupnya.

Jika dipandang secara keseluruhan, pemikiran masyarakat umum yang mengkonotasikan kondisi kehidupan masyarakat Papua sebagai masyarakat pemalas keliru, karena tidak semua masyarakat Papua yang tergolong dalam persepsi demikian. Contoh kongkritnya adalah masyarakat Papua yang berada di kawasan Pegunungan dan sebagian kawasan Pesisir Papua memiliki budaya kerja keras dan hidup mandiri. Persepsi dan pembacaan masyarakat umum, di sisi lain memang nyata adanya karena pengaruh dari budaya malas dan ketergantungan menjurus pada perilaku pemborosan hidup.

Seiring berjalannya waktu, opini dan persepsi itu semakin berubah, bahkan menghilang saat-saat ini. Kurang lebih setelah pemberlakuan otonomi khusus dan beberapa program Pemerintah, ternyata memberi dampak positif juga dibalik semakin tidak jelasnya penyelenggaraan Pemerintahan yang mengarah pada ketidakpastian efektifitas, profesionalitas, proporsionalitas dan akuntabilitas penggunaan anggaran maupun etika birokrasi Pemerintahan yang ideal, sebagaimana diutarakan Weber (dalam Djandra, 2012).

## 2. Alasan Penanggulangan Kemiskinan

Ada dua alasan mendasar yang dapat memicu Pemerintah untuk menanggulangi Kemiskinan di Provinsi Papua yaitu:

### a. *MDGs* Merupakan Program Berkelanjutan

*Millennium Development Goals (MDGs)* atau tujuan pembangunan pasca seri hari sebagai program pembangunan berkelanjutan untuk memenuhi hak-hak dasar kebutuhan manusia melalui komitmen bersama antara 189 negara anggota PBB untuk melaksanakan 8 (delapan) tujuan pembangunan. Kedelapan tujuan tersebut diantaranya adalah menanggulangi kemiskinan dan kelaparan, mencapai pendidikan dasar untuk semua, mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, menurunkan angka kematian anak, meningkatkan kesehatan ibu, memerangi penyebaran *HIV/AIDS*, Malaria dan penyakit menular lainnya, kelestarian lingkungan hidup, serta membangun kemitraan global dalam pembangunan. Sebagai salah satu anggota PBB, Indonesia ikut melaksanakan komitmen tersebut dalam upaya mensejahterakan masyarakat. Pemerintah daerah sebagai bagian dari Pemerintah pusat ikut serta mendukung komitmen Pemerintah dengan melaksanakan program dan kegiatan yang bertujuan untuk mencapai target *MDGs*.

Penanggulangan kemiskinan di tingkat Pemerintah daerah (Pemda) selaras dengan "*Grand Strategy*" yang dilaksanakan melalui 5 (lima) pilar yaitu :

- 1) Perluasan kesempatan, ditujukan menciptakan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin dapat memperoleh kesempatan dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan.
- 2) Pemberdayaan masyarakat, dilakukan untuk mempercepat kelembagaan sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat dan memperluas partisipasi masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin kehormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar.
- 3) Peningkatan kapasitas, dilakukan untuk pengembangan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha masyarakat miskin agar dapat memanfaatkan perkembangan lingkungan.
- 4) Perlindungan sosial, dilakukan untuk memberikan perlindungan dan rasa aman bagi kelompok rentan (perempuan kepala rumah tangga, fakir miskin, orang jompo, anak terlantar, kemampuan berbeda (penyandang cacat) dan masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, yang disebabkan antara lain oleh bencana alam, dampak negatif krisis ekonomi, dan konflik sosial.
- 5) Kemitraan regional, dilakukan untuk pengembangan dan menata ulang hubungan dan kerjasama lokal, regional, nasional dan internasional guna mendukung pelaksanaan keempat strategi di atas.

Strategi penanggulangan kemiskinan melalui perluasan kesempatan kerja, pemberdayaan masyarakat, peningkatan kapasitas kelembagaan, perlindungan sosial serta kemitraan regional dan antar daerah telah menjadi agenda prioritas pembangunan untuk dilaksanakan sesuai acuan pelaksanaan *MDGs* di tingkat Provinsi maupun kabupaten dan kota di seluruh Indonesia.

b. “ Bagaikan Tikus Mati di atas lumbung Padi ”

Sebagian besar penduduk Indonesia bahkan dunia mengetahui bahwa Pulau Papua adalah pulau paling kaya, menyimpan cadangan kekayaan alam di dalam maupun di atas permukaan Bumi. Keunikan keindahan alam mempertemukan segala jenis Flora dan Fauna di setiap Rawah, Bukit, Pulau, Gunung, Lembah, Danau, Sungai yang membentang menghiasi sepanjang daratan wilayah Papua seakan selangkah dalam rakitan gulungan rupiah yang melayang dalam setiap ayunan kakinya.

Kekayaan alam yang begitu melimpah membuat semua pihak berkompetisi mencari kenyamanan dengan berbagai kepentingan di tengah-tengah kemiskinan kehidupan orang asli Papua yang merindukan perhatian dan perubahan kualitas hidup. Memang harus diakui bahwa, masalah hidup adalah urusan pribadi tetapi perlu dipikirkan juga karena kemiskinan sesama dapat mengganggu kepentingan dan kenyamanan sesama manusia itu lainnya.

Dihimpun dari semua sektor kehidupan, orang asli Papua benar-benar terbelakang sehingga segala reaksi yang dimunculkan secara tidak langsung mempertanyakan konsistensi bertanggungjawab Pemerintah menghargai, mengormati serta memberdayakan masyarakat lokal sebagaimana diamanatkan konstitusi dalam jabaran otonomi khusus Papua.

Berdasarkan penjabaran di atas, benarkah Orang asli Papua miskin di atas kekayaan alam yang melimpah ? Ketua Umum Persatuan Gereja-gereja Baptis Papua (PGBP), Socratez Sofyan Yoman (<http://tabloidjubi.com>)

menulis salah satu alasan kemiskinan di Papua dengan judul “Paradoks Separatisme dan Realitas Kemiskinan Struktural dan Permanen Penduduk Asli Papua” dengan ulasannya bahwa:

Wajah dan representasi Kegagalan Negara Indonesia dapat diukur salah satunya dari realitas kehidupan Penduduk Asli Papua. Kemiskinan penduduk Asli Papua sangat nyata dan telanjang di depan mata kita. Kekayaan Sumber Daya Alam (SDA) Tanah Papua sangat melimpah. Emas, perak, ikan, hutan, rotan, minyak ada di Tanah Papua. Papua memberikan sumbangan terbesar kepada Indonesia setiap tahun. Contoh: PT Freeport perusahaan milik Amerika ini memberikan sumbangan pajak kepada Indonesia (Jakarta) Rp 18 Triliun setiap tahun. Ini belum termasuk, sumbangan pajak dari *British Petroleum (BP)* milik Inggris di Bintuni, Manokwari dan pajak minyak yang diproduksi di Sorong. Sementara rakyat Papua pemilik dan ahli waris Tanah yang kaya raya ini dibantai seperti hewan dengan diberikan stigma separatistis, makar dan anggota OPM. Dan juga dibuat tak berdaya dan dimiskinkan permanen secara struktural, sistematis oleh penguasa Pemerintah Indonesia

Sementara menurut sumber (@Trio Macan (<http://www.theglobal-review.com>), salah satu contoh perusahaan asing (*Freeport*) di Indonesia yang menimbulkan kerugian sekaligus kemiskinan di tengah-tengah kekayaan alam yang melimpah menuliskan data dan fakta terkait PT. Freeport, kerugian negara dan kemiskinan masyarakat Papua. Berikut kutipan penjelasannya:

### PT Freeport : Kerugian Negara & Kemiskinan masyarakat Papua



Tahukah anda bahwa tambang emas terbesar di dunia itu adalah di Grasberg Papua - Indonesia dengan produksi 40.9 ton per tahun ? Jika 1 gram emas = 300 ribu. 1 kilogram = 300 juta. 1 ton = 300 M. 40.9 ton = 12.3 Triliun/ tahun. Itulah produksi "sampingan" PT. Freeport.

Kenapa disebut produksi sampingan PT. Freeport, karena PT. FI produksi utamanya adalah tembaga yang besarnya 18 juta ton. Perak 3400 ton. Kandungan emas terbukti di tambang Grasberg Papua saja (belum termasuk area tambang freeport di area lain di papua) = 1600 Ton. Dengan harga 300 ribu/ gram (harga pasar sudah di atas 400 ribu/gram) didapatkan total = 480 triliun. 50% saja kembali ke Papua, sudah kaya raya. Jika 480 triliun itu dibagi ke 2.8 juta penduduk Papua. Rata-rata per orang punya kekayaan = Rp. 171 juta per orang, termasuk bayi yang baru lahir. Itu baru dari emas di 1 ( *baca : satu*) gunung emas di papua dari belasan gunung emas yang dimiliki. Dan hanya baru dari emas saja. Belum lainnya. Dari hasil tembaga di Grasberg saja (tidak termasuk lainnya) *Freeport* menghasilkan USD. 178 milyar atau Rp. 1.600 triliun. Jika 1.600 triliun tersebut dibagi rata ke 2.8 juta penduduk papua, masing-masing per orang akan menerima = Rp. 5.715 juta. Hampir 6 milyar/orang. Ditambah produksi perak yang terdapat di area tambang garsberg saja. Total pendapatan freeport adalah USD 298 Milyar atau Rp. 2.682 triliun. Jika Rp. 2.682 triliun hasil kekayaan emas, tembaga dan perak yang di grasberg papua itu saja dibagi 2.8 juta penduduk = Rp. 9.8 milyar !! Penduduk papua punya pendapatan perkapita Rp. 9.8 M selama 47 tahun atau rata2 ICP = Rp. 208 juta per tahun. Hanya dari Grasberg !!

Tapi tahukah anda berapa royalti yang dibayar *Freeport* dan seluruh usaha tambang mineral di Indonesia? Hanya Rp. 12 Triliun / tahun. Contoh : tahun 2007, pendapatan yang dilaporkan Freeport USD 5.13 Milyar. Pajak yang dibayar hanya USD. 1.3 milyar dan royalti USD 133 juta. Berapa keuntungan PT. Freeport tahun 2007 itu setelah dipotong pajak dan royalti ? USD 3.234 juta atau Rp. 29 triliun !!!!

Adalah negara di dunia ini yang "sebodoh" Pemerintah Indonesia? Dimana-mana hasil tambang itu lebih 50% nya dinikmati negara, bukan kontraktor ! Bagaimana bisa diterima akal sehat, pada tahun 2007 negara terima pendapatan total hanya 13 Triliun sedangkan PT Freeport untung bersih 29 Triliun? Total pendapatan PT. Freeport 2004-08 = USD 17.893 milyar atau Rp. 161 triliun. Total utk RI = USD 4.481 milyar atau Rp. 40 Triliun.

Hebatkan? *Freeport* untung bersih Rp. 121 triliun kurun waktu 2004-08, penerimaan negara hanya 40 triliun dari laba kotor Rp. 161 Triliun. Sebagai bentuk sedekah, PT. freeport keluarkan 1% untuk rakyat Papua. Selama kurun waktu 2004-8 rakyat Papua mendapat 1% atau Rp. 1.61 Triliun.

Apakah negara kita pernah audit berapa sebenarnya kandungan emas, tembaga, perak dan lain-lain yang ada dikonsesi tambang *Freeport*? Tidak pernah. Padahal luas tambang Grassberg itu hanya seperlima dari luas tambang Freeport yang 2.6 juta ha atau 6% dari luas papua.

Jika kita punya presiden yang mau nasionalisasi tambang *Freeport* kayak venezuela atau bolivia, Indonesia tidak perlu mengemis-mengemis cari utang ke Bank Dunia. Saya kaget ketika wamen ESDM bilang pajak batubara kita hanya 25% dan royalti max 6%. Total 31%. Negara rugi, kontraktor kaya raya.

Bagaimana bisa, batubara yang lebih gampang eksploitasinya dikenakan royalti dan pajak bagian negara yang lebih rendah dibandingkan migas? Edan ! Harusnya batubara dan tambang mineral lainnya juga diperlakukan seperti migas. 70-80% bagian untuk negara, 20-30% untuk kontraktor. Semua elemen bangsa, utamanya DPR harus berani desak Pemerintah realisasikan Pasal 33 UUD kita. Sudah saatnya kita berhenti jadi bangsa pengemis. Tahukah anda sebagian besar galian tambang di Freeport itu tidak diolah di Papua tapi tanahnya langsung dikapalkan dan dikirim ke luar negeri? Dulu Bakrie dapat 10% saham divestasi Papua tapi setahun kemudian dijual lagi dengan harga berlipat-lipat.

Kita tidak bisa harapkan renegotiasi kontrak tambang-tambang kita pada SBY. SBY sudah akui AS sebagai negara keduanya. Dia tidak peduli dengan nasib rakyat Indonesia.

Apakah Jakarta/Freeport pernah peduli dengan Papua? Apakah ada SD, SMP, SMA, PT terbaik dibangun di Papua? Tidak. Supaya rakyat Papua tetap bodoh.

Apakah Jakarta/Freeport ada pembangunan jalan lintas Papua? Tidak ada. Supaya akses ke tambang-tambang kekayaan alam itu tidak bisa ditembus publik.China menawarkan pembangunan jalan trans papua gratis kepada Indonesia. Indonesia menolak karena AS tidak setuju.Adalah Rumah sakit terbaik dibangun di Papua? Tidak ! Rakyat Papua tidak pernah mendapatkan pelayanan kesehatan terbaik. Infrastruktur publik di Papua paling buruk di seluruh Indonesia. Disengaja demikian agar papua tidak bisa maju. Rakyatnya tak boleh pintar.

Rakyat Papua yang mau mendapatkan sekolah dan pelayanan kesehatan terbaik harus ke Jawa. Sekolah di UGM atau berobat di Jakarta/Surabaya. Padahal Papua adalah daerah yang tingkat penyebaran aids nya tertinggi di Indonesia.. kenapa Jakarta tidak peduli? Sengaja ? Jakarta menyuap Papua dengan membikin kaya dan membikin mabok elit Papua. Membiarkan korupsi gila-gilaan oleh pejabat-pejabat Papua. Rakyatnya menderita. Papua punya semuanya: emas, tembaga, migas, perak, uranium, hutan, laut yang kaya ikan, bahkan batubara. Kemana itu semua?

China dengan cadangan devisanya terbesar didunia dan membutuhkan pekerjaan/investasi telah sukses bangun infrasturktur gratis di Afrika. Indonesia menolak. Sama halnya ketika Malaysia menawarkan jembatan semananjung Malaka - Sumatera gratis ke Indonesia. Hatta Rajasa menolak. Takut.

Saya pernah berkunjung ke HPH PT. Irmasulindo di Papua. Kalo tidak salah dapat konsensi 390.000 ha. Kayu-kayu Papua ditebang, dijual. Setelah kayu-kayu hutan habis ditebang, lahan ditanami kelapa sawit. Benar-benar kekayaan alam yzng luar biasa. Apakah ada untuk rakyat Papua? Hutan di Papua menurut karyawan PT. Irmasulindo lebih gampang ditebang daripada hutan di Sumatera. Geografinya lebih mudah. Kayak ATM bank.

Saya pernah ketemu dengan karyawan *Freport* warga asli Papua. Tamatan Australia. Dia tidak bisa jadi direksi. Jabatan GM mentok. Lalu dia datang ke Jjakarta beserta beberapa orang tokoh Papua. Menginap di hotel sentral pramuka. Mau ketemu Fredy Numberi, Hatta Rajasa, Mustafa, dan SBY. Mereka mau menuntut ada warga asli Papua jadi direksi di Freeport. Ujung-ujungnya dia ditawari uang USD 2 juta dan diancam. Disuruh pulang. Yang memfasilitasi karyawan freeport yang mau nuntut tersebut jadi direksi FI itu adalah Henky Luntungan dan Subur Budisantoso, elit PD. Gagal.

Kutipan di atas diasumsikan mampu menjawab semua pertanyaan yang penulis ajukan maupun masyarakat umum kadang-kadang mempertanyakan tentang kekayaan alam dan kemiskinan di pulau Papua. Sangat menarik dan mengingatkan kepada seluruh masyarakat Indonesia untuk mengetahui kondisi Papua maupun menjadi pelajaran berharga bagi masyarakat Indonesia lain, terutama Pemerintah untuk melakukan evaluasi total terhadap semua bentuk perjanjian kerja sama (Kontrak Karya) yang menjurus pada Penanaman Modal Asing di Indonesia.

Saiful Totona (2010) dalam judul utama bukunya mencantumkan “Miskin itu Menjual” Representasi Kemiskinan sebagai Komodifikasi

Tontonan. Totona menjelaskan tentang kemiskinan yang bermula dari program-program Televisi yang mencoba memperlihatkan kondisi kehidupan masyarakat yang ditayangkan. Teori Max tentang nilai guna komoditas (Totona, 2010: 14) menyatakan bahwa:

Komoditas berakar pada orientasi materialnya, dengan fokus pada aktivitas-aktifitas produktif para aktor. Di dalam interaksi-interaksi mereka dengan alam dan dengan para aktor lain, orang-orang memproduksi objek-objek yang mereka butuhkan untuk bertahan hidup. Objek-objek ini diproduksi untuk digunakan oleh dirinya sendiri atau orang lain di dalam lingkungan terdekat.

Secara keseluruhan jika dikomparasikan dengan kondisi kemiskinan di Papua, maka bisa saja dianalogikan sama, bahwa “Pemerintah sengaja menjual kemiskinan masyarakat Papua” sebagai argumentasi dasar untuk menjual kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dengan cara mengizinkan investor untuk menanamkan modalnya di Papua maupun Indonesia pada umumnya. Langkah Pemerintah mengizinkan investor sebagai upaya mempercepat ketertinggalan, tetapi mengapa ditengah-tengah banyaknya investor rakyat ini menderita dan bertanya-tanya tentang kehidupan sosialnya.

Di kalangan masyarakat Papua sendiri kadang-kadang diskusi dan menganggap Pemerintah atau dalam bahasa kritisnya “Indonesia” sengaja memiskinkan untuk tidak berbuat sesuatu dan menjadi penonton setia di negerinya sendiri. Kilas baliknya adalah rasa ketidakpuasan yang harus dilampiaskan dengan cara mengganggu ketertiban masyarakat maupun

tingkat optimisme kepercayaan serta rasa Nasionalisme Indonesia terhadap Pemerintah yang selama ini dipertanyakan keberadaannya.

### 3. Sebab sebab dan Kategori Kemiskinan

#### a. Sebab- Sebab Kemiskinan

Berkaitan dengan faktor-faktor penyebab kemiskinan, menurut pedoman umum penanggulangan kemiskinan perkotaan Kementerian sosial Republik Indonesia (2011: 22), membagikan faktor-faktor penyebab kemiskinan terdiri dari dua hal yaitu:

##### 1) Faktor Internal

Faktor-faktor internal (dari dalam diri individu atau keluarga masyarakat miskin) yang menyebabkan terjadinya kemiskinan antara lain berupa kekurangmampuan dalam hal:

- a) Fisik (misalnya cacat, kurang gizi, sakit-sakitan).
- b) Intelektual (misalnya kurangnya pengetahuan, kebodohan, kekurangtauan informasi)
- c) Mental emosional (misalnya malas, mudah menyerah, putus asa, temperamental)
- d) Spritual (misalnya tidak jujur, penipu, serakah, tidak disiplin) sosial psikologis (misalnya kurang motivasi, kurang percaya diri, depresi/stres, kurang relasi, kurang mampu mencari dukungan).
- e) Keterampilan (misalnya tidak mempunyai keahlian yang sesuai dengan permintaan lapangan kerja).
- f) Asset ( misalnya tidak memiliki stok kekayaan dalam bentuk tanah, rumah, tabungan, kendaraan, dan modal kerja)

##### 2) Faktor Eksternal

Faktor-faktor eksternal (berada di luar diri individu atau keluarga) yang menyebabkan terjadinya kemiskinan antara lain:

- a) Terbatasnya pelayanan sosial dasar
- b) Tidak dilindunginya hak atas kepemilikan tanah
- c) Terbatasnya lapangan pekerjaan formal dan kurang terlindunginya usaha-usaha sektor informal
- d) Kebijakan perbankan terhadap layanan kredit mikro dan tingkat bunga yang tidak mendukung sektor usaha mikro

- e) Belum terciptanya sistem ekonomi kerakyatan dengan prioritas sektor riil masyarakat banyak
- f) Sistem mobilisasi dan pendayagunaan dana sosial masyarakat yang belum optimal (seperti zakat)
- g) Dampak sosial negatif dari program penyesuaian struktur (struktur Adjustment program /SAP)
- h) Budaya yang kurang mendukung kemajuan dan kesejahteraan
- i) Kondisi geografis yang sulit, tandus, terpencil atau daerah bencana
- j) Pembangunan yang belah berorientasi fisik material
- k) Pembangunan ekonomi antar daerah yang belum merata
- l) Kebijakan publik yang belum berpihak kepada penduduk miskin.

Dirumuskan dari ke dua faktor tersebut di atas dapat diketahui bahwa kondisi masyarakat miskin tidak mampu dalam hal:

- i. Memenuhi kebutuhan dasar sehari-hari, seperti tidak mampu memenuhi kebutuhan sandang, papan, pangan, air bersih, kesehatan dasar, dan pendidikan dasar
- ii. Penampilan peranan sosial, seperti tidak mampu melaksanakan tanggungjawab sebagai pencari nafkah, sebagai orang tua, dan sebagai warga masyarakat dalam suatu lingkungan komunitas.
- iii. Mengatasi masalah-masalah psikologis yang dihadapinya, seperti konflik kepribadian, stres, kurang percaya diri, masalah keluarga dan keterasingan dari lingkungan
- iv. Mengembangkan potensi diri dan lingkungan, seperti keterampilan wirausaha, keberanian memulai bisnis, membangun jaringan, akses informasi dan sebagainya

Penyebab kemiskinan versi Kementerian Sosial Republik Indonesia menggambarkan faktor internal dan eksternal sangat erat hubungannya terhadap perkembangan potensi angka kemiskinan. Kemiskinan itu memang timbul secara internal maupun eksternal. Hubungannya sangat berpengaruh karena segala faktor penentu yang berkaitan dengan kehidupan manusia menentukan jati diri manusia itu sendiri. Oleh karena itu upaya Pemerintah

menanggulangi kondisi kemiskinan boleh dapat memulai dari satu bidang tanpa meninggalkan faktor-faktor lainnya.

Sehubungan dengan penyebab kemiskinan Khandker (2012: 159-164), berpandangan bahwa penyebab kemiskinan harus diukur dari beberapa kriteria diantaranya sebagai berikut:

1. Karakteristik wilayah  
Karakteristik wilayah yang berbeda-beda di setiap negara dan kemiskinan di daerah-daerah yang memiliki sifat terisolasi secara geografis, basis sumber daya rendah, curah hujan rendah dan keadaan-keadaan iklim lainnya yang tidak ramah.
2. Karakteristik masyarakat  
Pada tingkat masyarakat, infrastruktur merupakan sebuah faktor penentu utama kemiskinan, kedekatannya adalah jalan yang diaspal, ketersediaan listrik, kedekatan dengan pasar besar, ketersediaan sekolah-sekolah dan link-link kesehatan di daerah dan jarak ke pusat Pemerintahan lokal
3. Karakteristik Rumah Tangga dan Individu  
Karakteristik rumah tangga dan individu mencakup struktur usia anggota rumah tangga, pendidikan, gender kepala rumah tangga dan jangkauan partisipasi dalam tenaga kerja.
4. Karakteristik Demografis  
masyarakat miskin cenderung tinggal dalam rumah yang besar dengan rata-rata ukuran keluarga 6,6 orang di kuintil termiskin dibandingkan dengan 4,9 orang di kuintil terkaya.
5. Karakteristik Ekonomi  
Pendapatan, pekerjaan dan harta benda rumah tangga dan aset lain yang digunakan dalam rumah tangga tersebut.
6. Karakteristik Sosil  
Standar hidup rumah tangga seperti pendidikan, kesehatan dan tempat tinggal banyak digunakan ukuran kemiskinan.

Ulasan faktor karakteristik yang dijabarkan Khandker maupun kementerian sosial Republik Indonesia identik dengan kondisi Indonesia pada umumnya, tetapi juga dunia sebab karakter-karakter dan sebab-sebab yang terurai di atas terdapat juga di setiap negara, cuma persoalannya strategi dan kinerja Pemerintah melibatkan seluruh komponen bangsa untuk

berkoordinasi bersama menanggulangi kemiskinan menjadi ukuran komparatif negara tersebut.

b) Kategori /Indikator Kemiskinan

Indikator kemiskinan yang menjadi sumber data program penanggulangan kemiskinan mengacu pada kriteria rumah tangga sasaran yang diterbitkan oleh BPS meliputi sebanyak 14 variabel (dalam Pedoman umum penanggulangan kemiskinan perkotaan kementerian sosial RI , 2011: 24-26), diantaranya sebagai berikut:

- 1) Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8m<sup>2</sup> per orang
- 2) Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambuh/kayu murahan
- 3) Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbai/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa plester
- 4) Tidak memiliki fasilitas buang air/bersama-sama dengan rumah tangga lain
- 5) Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik
- 6) Sumber air minum berasal dari sumur atau mata air tidak terlindungi /sungai/air hujan
- 7) Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah
- 8) Hanya mengkonsumsi daging /ayam/susu satu kali dalam seminggu
- 9) Hanya membeli 1 (satu) stel pakaian baru dalam setahun
- 10) Hanya sanggup makan sebanyak 1 (satu) /2(dua) kali dalam sehari
- 11) Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/ poliklinik.
- 12) Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah petani dengan luas lahan 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh perkebunan atau pekerjaan lainnya dengan perdebatan dibawah Rp. 600.000/per bulan
- 13) Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD
- 14) Tidak memiliki tabungan /barang yang mudah di jual dengan nilai 500.000,- seperti: sepeda motor (kredit/non kredit), emas, ternak, kapal motor atau barang modal lainnya.

Kemiskinan selama ini memang menjadi persoalan tersendiri, namun terpenting adalah bagaimana menempatkan setiap indikator ke dalam suatu wilayah tertentu dengan melihat kondisi kehidupan sosial masyarakatnya. Jelas berbeda antara indikator di daerah yang satu dengan daerah yang lainnya, seperti indikator menyangkut bangunan rumah yang terbuat dari bambu mungkin lebih tepat untuk daerah seantero Jawa, karena di luar Jawa seperti Papua tidak banyak membangun rumah dengan bambu, kecuali Kayu berkualitas tinggi.

Ada beberapa indikator lain seperti 16 kriteria kemiskinan (<https://docs.google.com>) yang hampir sama dengan 14 kriteria di atas tetapi menambahkan satu kriteria yaitu, mempekerjakan anak di bawah umur serta pendapatan keluarga per bulan yang mengacu pada kebutuhan hidup layak (KHL) sebagaimana di ungkapkan Wakil Wali Kota Solo, Hadi Rudyatmo pada hari Jumat tanggal 24 Agustus 2012 (dalam <http://krjogja.com>), bahwa kalau ada keluarga memperoleh pendapatan per bulan sesuai Upah Minimum Kota (UMK) masih tergolong miskin sebab besaran UMK saat ini masih di bawah KHL.

Kepala Badan pusat Statistik Rusman Heriawan pada hari Kamis tanggal 1 Juli 2010 (dalam <http://bisnis.news.viva.co.id>) mengatakan bahwa:

Kategori miskin adalah mereka dengan tingkat pengeluaran per kapita per bulan sebesar Rp211.726 atau sekitar Rp7000 per hari. Jumlah ini meningkat dibandingkan kategori miskin tahun 2009 per Maret yang tercatat sebesar Rp200.262 per hari. Rusman mengatakan BPS mencatat orang miskin dari pengeluaran karena pada dasarnya perhitungan dilakukan untuk mengetahui bagaimana pemenuhan terhadap kebutuhan dasar. "Metode kami, kemiskinan diukur dengan konsep

kemampuan memenuhi kebutuhan dasar, kenapa? karena kalau tidak memenuhi misal nasi, maka dia akan mati," ujar Rusman di Kantor BPS, Kamis 1 Juli 2010. Pengeluaran, menurut Rusman, dihitung karena BPS tidak mungkin mengukur kemiskinan didasarkan atas pendapatan. "Kalau kami mengukur pendapatan, itu tidak pernah berhasil. Alasannya karena selalu lupa, yang uang transportlah dan macem-macem," kata Rusman. Berbeda dengan cara mengukur didasarkan pengeluaran kebutuhan dasar. Kemiskinan ini diukur yakni dengan mengetahui ketidakmampuan bersangkutan dari sisi ekonomi. Sehingga bisa saja orang miskin itu mendapat bantuan seperti jaminan kesehatan berupa jamkesmas, bantuan subsidi beras murah, bantuan operasional sekolah dan lain-lain. Menurut Rusman bahwa metode ini dipakai sejak tahun 1998 dan dihitung secara konsisten sampai tahun ini. Perhitungan tidak berubah dan selalu mengacu pada prinsip-prinsip dasar yang sama. "Miskin itu apabila penduduk itu memiliki kemampuan pengeluaran dibawah garis kemiskinan," katanya. Tahun ini, kata Rusman, peranan komoditi menjadi faktor utama mempengaruhi kemiskinan jauh lebih tinggi, yakni sampai 73 persen, dibanding produk kebutuhan bukan makanan. "Orang miskin yang penting makan," kata dia. Sementara pengeluaran untuk sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan, masih di bawah 30 persen. Ketika orang tidak memenuhi kebutuhan dasar makan misalnya nasi, maka dia akan mati,". Lebih lanjut Heriawan menyebutkan bahwa: bukti persentasi penduduk atas peranan komoditi lebih tinggi yakni 73 persen dibanding produk kebutuhan makanan. Pengeluaran untuk sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan masih jauh di bawah harapan.

Sangat tepat bila indikator kemiskinan diukur dari pemenuhan kebutuhan dasar, namun lebih tepat dan sempurna bila semua komponen yang mempengaruhi itu diperhitungkan dan diperjuangkan untuk memenuhi standar kelayakan hidupnya. Sehubungan dengan hal tersebut, Nawawi dalam pedoman penanggulangan kemiskinan perkotaan Kementerian Sosial RI (2011: 25) menyatakan bahwa kemiskinan merupakan konsep dan fenomena yang berwayuh wajah, bermata multi dimensional. Oleh karena itu, SEMERU misalnya menunjukkan bahwa kemiskinan memiliki beberapa ciri, antara lain:

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan)
2. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi)
3. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadannya investasi untuk pendidikan dan keluarga);
4. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individu maupun massal;
5. Rendahnya kualitas SDM dan keterbatasan sumber alam
6. Keterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat;
7. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan
8. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental
9. Ketidakmampuan dan ketidak beruntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marginal dan terpencil

### **C. Millennium Development Goals (MDGs)**

*Millennium Development Goals* yang dihasilkan melalui Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) *Millennium* Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) pada bulan September tahun 2000, menghasilkan kesepakatan bersama 189 negara anggota PBB yang diwakili oleh kepala Pemerintahan (Laporan *MDGs*). Kesepakatan tersebut (Prasetyawati: 2012) berorientasi pada pemenuhan hak-hak dasar kebutuhan manusia. *Millennium Development Goals (MDGs)* menurut (BAPPENAS, 2010: 3) merupakan komitmen nasional dan global dalam upaya lebih menyejahterakan masyarakat dengan mengacu pada tujuan pembangunan *Millennium* untuk diwujudkan diantaranya, (1) menghapuskan kemiskinan dan kelaparan berat; (2) mewujudkan pendidikan dasar untuk semua orang; (3) mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan; (4) menurunkan kematian anak; (5) meningkatkan kesehatan maternal; (6) melawan penyebaran HIV/AIDS, dan penyakit kronis lainnya (Malaria dan tuberkulosa); (7) menjamin

keberlangsungan lingkungan; dan (8) mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan (UNDP, 2007: 7).

Mengingat pentingnya program *Millennium Development Goals* dan juga Indonesia sebagai negara anggota PBB yang ikut ambil bagian dalam deklarasi tersebut maka, Pemerintah Indonesia mengambil langkah cepat dengan mengeluarkan berbagai regulasi dan kebijakan, terutama berupa peraturan Pemerintah dan rencana aksi daerah untuk menjadi acuan bagi Pemerintah daerah agar tujuan pembangunan *Millennium* ditempuh sesuai target yang ditentukan.

*Millennium Development Goals* pada dasarnya merupakan satu kesatuan dari sejumlah program yang saling berhubungan untuk dilaksanakan. Dengan demikian, untuk mengukur keberhasilan program *Millennium development goals* harus diukur dari semua program yang dicanangkan, karena hanya dengan terpenuhinya keseimbangan keberhasilan setiap program tersebut tujuan pembangunan *Millennium* akan dicapai pada tahun 2015.

#### **D. Landasan Teori**

Berhubung dengan peranan Pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan di Indonesia dan Papua pada khususnya, maka teori yang digunakan dalam Penelitian ini adalah teori Kesejahteraan (*Welfare Theory*) teori Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan teori pembangunan berkelanjutan (*sustainable Theory*).

### 1. Teori Kesejahteraan (*Welfare Theory*)

Dalam pandangan *Welfare Theory*, maju mundurnya sebuah negara tergantung pada sejauhmana negara berperan untuk menciptakan tingkat kesejahteraan terhadap kehidupan rakyatnya. Negara berperan penting untuk menunjukkan kemampuan mengelola Pemerintahan yang diwujudkan dengan pelaksanaan pembangunan yang sebelumnya dirangkaikan melalui landasan Konstitusi sebagai acuan pelaksanaan untuk dicapainya. Di Indonesia secara gamblang diuraikan di dalam alinea ke IV Pembukaan UUD 1945 yang juga merupakan cita-cita dan tujuan negara. Seluruh rangkaian dari tingkat perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pencapaian kesejahteraan hidup berbangsa dan bernegara atas seluruh aspek multidimensional. Dianutnya Teori negara kesejahteraan pada dasarnya memberikan kewajiban kepada negara untuk melakukan intervensi jika terdapat individu atau golongan yang mengalami kondisi tidak sejahtera (Tjandra, 2009: 121). Orientasinya adalah mewujudkan keadilan sosial (*social justice*) demi kesamaan kesejahteraan hidup bernegara tanpa mengabaikan, bahkan bermaksud memiskinkan rakyatnya. Terkait peranan negara, Mirza Nazution (2004: 1) mendefenisikan negara sebagai berikut :

Negara adalah suatu organisasi di antara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang secara bersama-sama mendiami suatu wilayah (teritorial) tertentu dengan mengakui adanya suatu Pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang ada di wilayahnya. Organisasi negara dalam suatu wilayah bukanlah satu-satunya organisasi, ada organisasi-organisasi lain (keagamaan, kepartaian, kemasyarakatan dan organisasi lainnya yang masing-masing memiliki kepribadian yang lepas dari masalah kenegaraan). Kurang tepat apabila negara dikatakan sebagai

suatu masyarakat yang diorganisir. Adalah tepat apabila dikatakan diantara organisasi-organisasi di atas negara merupakan suatu organisasi yang utama di dalam suatu wilayah karena memiliki Pemerintahan yang berwenang dan mampu untuk dalam banyak hal campur tangan dalam bidang organisasi-organisasi lainnya.

Mengacu pada pandangan Nazution maka, posisi negara harus bertanggungjawab terhadap keselamatan dan kesejahteraan terhadap seluruh anggota masyarakat atau rakyatnya yang mendiami dalam wilayah tersebut, karena memang kehadiran Pemerintah dalam setiap dekade merupakan hasil daripada kehendak rakyat itu sendiri, dan akan tercipta apabila Pemerintah yang mewakili bangsa dan negara tersebut mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan apa pun berlandaskan pada konsep negara hukum Pancasila, yaitu segala urusan yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara berpatokan pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Dapat dianalisis bahwa masalah kemiskinan di Indonesia harus ditanggulangi, bahkan ditekan melalui program-program Pemerintah secara sistematis dan terstruktur demi menjamin kesejahteraan. Negara sebagai biang dan utama untuk berperan aktif sebagai pengatur juga pelayan untuk menafsirkan serta menerjemahkan amanat konstitusi sebagaimana di atur dalam Alinea ke IV UUD 1945.

## 2. Teori Pemerintahan yang baik (*Good Governance Theory*)

Teori Pemerintahan yang baik (*Good Governance Theory*) merupakan pandangan dan tujuan yang hendak dicapai dalam suatu sistem

Pemerintahan. Wujud dari *Good governance* adalah terciptanya keadilan dan kemakmuran. Asumsi terpenting untuk mengukur baik tidaknya Pemerintahan selalu dihubungkan dengan implementasi instrumen Pemerintahan itu sendiri. Instrumen yang dimaksud, menurut Muchsan (dalam Tjandra, 2009: 127) adalah terkait dengan efektifitas asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Asas-asas umum Pemerintahan tersebut adalah diantaranya :

(1). Asas prosedural yang murni, yakni asas-asas yang berkaitan dengan cara pembentukan suatu perbuatan administratif. Asas-asas ini terdiri dari (a). *asas that no man may judge in his own cause* atau juga disebut *asas likelihood bias*; (b). *Asas audit et alterm partem*; (c). Asas pertimbangan dari suatu perbuatan hukum administratif harus serasi dengan konklusinya dan pertimbangan serta konklusi tersebut harus berdasarkan fakta-fakta yang benar. (2). Asas yang berkaitan dengan isi atau materi dari perbuatan hukum administratif, meliputi: (a). Asas Kepastian hukum (*the Principle of legal security*); (b) Asas keseimbangan (*the principle of proportionslity*); (c). Asas kecermatan atau hati-hati (*the principle of carefullness*); (d). Asas ketajaman dalam menentukan sasaran (*the principle of good object*); (e) Asas permainan yang layak (*the principle of fairplay*); (f) Asas kebijakan (*the principle of cleverness*); (g) Asas gotong royong (*the principle of solidarity*).

Lebih lanjut menurut Fahmal (Tjandra, 2009:128-129)

mencantumkan:

Komponen *Good Governance* versi *Organization for the Economic Cooperation and Development (OECD)* melalui *United Nation Development Program (UNDP)*, meliputi : *participation, rule of law, tranparancy, responsiveness, consensus orentations, equality, efectiveness and efficiency, acuntability and than strategic vision* .

Reformasi 1998 kaitannya dengan Pemerintahan lokal maka yang harus diperhatikan adalah asas-asas penyelenggaraan Pemerintahan di tingkat

Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah. Asas-asas tersebut menurut (Handoyo, 2009: 289-302) terdiri dari: asas sentralisasi, desentralisasi, dekonsentralisasi maupun asas *medebewind* sesuai dengan urusan kewenangan antara Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 32/ 2004 tentang Pemerintahan daerah di Indonesia.

Upaya mencapai Pemerintahan yang baik memiliki kriteria-kriteria dan batasan kewenangan yang diatur sesuai dengan amanat UU No. 32/ 2004 tentang Pemerintahan daerah maupun undang-undang kekhususan dan keistimewaan untuk dilaksanakan menurut kewenangan prakarsanya sendiri. Terkait kewenangan, Syauckani (2003: 233) mengatakan bahwa:

Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan Negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan Pemerintahan nasional dan Pemerintahan daerah yang lainnya.

Rumusan menarik yang disampaikan Syauckani sebenarnya menekankan pada fungsi negara terhadap warga negara dalam bentuk upaya mengembangkan fungsi pelayanannya. Penekanannya kepada Pemerintah, khususnya Pemerintah pusat yang memiliki legitimasi untuk memberikan pelayanan, perlindungan, pengaturan dan mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara atau pun dengan negara lain. Apa yang ditekankan Syauckani bila mengamati situasi sekarang ini maka perilaku Pemerintah pusat terhadap Pemerintah

daerah tidak populer karena Pemerintah daerah diperlakukan seperti “Bayi mainan”, apalagi terhadap warga negara yang menentang ketidakadilan atas fungsi negara tersebut terkadang dinilai penentang dan menjadikan musuh negara (musuh dalam selimut).

### 3. Teori Pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Theory*)

Pembangunan (*development*) dimaknai sebagai hasil perencanaan, penetapan dan pelaksanaan program-program Pemerintah, baik Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah dalam rangka mencapai tujuan negara yang di cita-citakan. Teori Pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Theory*) merupakan upaya keharusan Pemerintah untuk mengembangkan segala rencana kerja dalam bentuk program maupun kebijakan dengan segala sumber daya melalui target-target waktu disesuaikan dengan dinamika luar negeri maupun dalam negeri untuk berkesinambungan membangun negara .

Pembangunan berkelanjutan berfokus pada menyempurnaan kualitas hidup berbangsa dan bernegara untuk dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan oleh semua komponen bangsa agar kegiatan pembangunan berjalan efektif dan efisien sesuai dengan tujuan perencanaan pembangunan Nasional sebagaimana diuraikan dalam alinea ke empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pasal 1 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU No. 25/ 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa:

- a. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.
- b. Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua, komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.
- c. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Sehubungan dengan perencanaan pembangunan nasional Pasal 2 menyebutkan:

- 1) Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional.
- 2) Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.
- 3) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara.
- 4) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk:
  - a) Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
  - b) Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi Pemerintah maupun antara pusat dan daerah;
  - c) Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
  - d) Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
  - e) Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Pembangunan berkelanjutan dimaksudkan untuk menentukan tindakan masa depan oleh semua komponen dalam bentuk sistem perencanaan waktu bagi Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah dengan mengutamakan nilai-nilai demokrasi dan prinsip-prinsip kebersamaan secara sistematis, koordinatif dengan mengutamakan asas-asas

umum Pemerintahan yang baik dan berwibawa (AAUPB) antara pusat dan daerah.

Forrester (1971 dan Meadows 1974 yang dikutip oleh Sofian Efendi (dalam Samodra Wibawa, 1991: 14) mengungkapkan tentang studi nasib umat manusia (*human Predicaments*) oleh Tim *massachussets Institut of Technology (MIT)* dan *the club of Rome* yang melontarkan kritik terhadap pembangunan yang berorientasi pertumbuhan semata-mata. Kesimpulannya adalah, batas akhir pertumbuhan akan tercapai lebih cepat apabila penduduk, industrialisasi dan pengarusan sumber daya alam berkembang terus pada tingkat yang tinggi. Malapetaka hanya dapat dihindarkan kalau tingkat pertumbuhan lebih dikendalikan agar tercipta kondisi ekologi, sosial dan ekonomi yang stabil serta berkelanjutan. Forrester dan Meadows sebagaimana dikutip oleh Wibawa ( 1991: 14)

Konsep pembangunan yang ditawarkan adalah suatu proses pembangunan yang pemanfaatan sumber daya, investasi, orientasi pengembangan teknologi dan perubahan kelembagaannya dilakukan secara harmonis, menyeluruh dengan penuh kehati-hatian mengelolah potensi saat ini dan masa depan sesuai untuk kebutuhan dan aspirasi masyarakat; supaya pembangunan berkelanjutan tetap dipertahankan seperti apa yang disampaikan *Word Commission on Environment and Development* yang dikutip Efendi.

Makna terpenting yang ingin disampaikan adalah Pemerintah dalam melanjutkan pembangunan berkelanjutan tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan semata-mata tanpa mempertimbangkan penduduk, industri maupun pengurusan sumber daya alam karena malapetaka bisa saja terjadi dikemudian hari. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya harus

mempertimbangkan penghematan sumber daya, arah investasi serta perkembangan teknologi dan perubahan kelembagaan secara harmonis untuk memenuhi kebutuhan saat ini dengan memperhatikan kegunaannya di masa yang akan datang. Pemerintah akan mengalami kerugian yang dibarengi kemiskinan, bila pasokan sumber daya menipis bahkan habis karena keliru memperhitungkan arah kebijakan investasi masa depan maupun teknologi informasi yang akan dikembangkannya. Tujuan pembangunan berkelanjutan yang ingin dicapai adalah:

pembangunan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pada saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka; Sofian Efendi Wibawa, 1991: 17)

Pembangunan berkelanjutan menurut Korten sebagaimana dikutip oleh Wibawa (1991: 83) menjelaskan bahwa:

Pembangunan berkelanjutan berpusat pada masyarakat, menekankan peranan Pemerintah untuk hanya sebagai fasilitator atau *enabler*. Pada gilirannya pengelolaan sumber daya ditumpukan kepada masyarakat lokal sendiri.

Berkaitan dengan peranan Pemerintah dapat dianalisis bahwa, Pemerintah pada hakikatnya adalah pelayan masyarakat (*public service*) yang tampil sebagai pengemudi alias fasilitator. Patokan kemandirian negara diukur dari kualitas maupun kuantitas kemampuan masyarakat lokal dalam mengimbangi kemajuan negara lain. Namun kemandirian masyarakat lokal akan berkembang dan berlanjut apabila kehendak Pemerintah untuk memberdayakan rakyat benar-benar didorong dengan suplai anggaran, penyediaan sarana produksi maupun efektifitas fungsi kontrol dalam

membimbing sistem produksi dalam negeri. Langkah-langkah seperti di atas sangat penting karena kerugian pun akan berkurang apabila sarana penunjang pengelolaan sumber daya itu sendiri mengandalkan hasil produksi dalam negeri.

Salah satu contoh kongkrit kerugian negara atau masyarakat lokal adalah, keberadaan PT *Freeport* Indonesia dalam melangsungkan eksploitasi dan ekspansi sumber daya alam Papua yang hampir mencapai setengah abad lamanya. Kerugian negara sungguh berlipat ganda karena hasil galian sebagai bahan mentah di ambil dari Indonesia yang kemudian dikirim ke negara asal untuk diproduksi menjadi bahan jadi, lalu dikirim lagi ke Indonesia melalui mekanisme pasar untuk belanja dalam bentuk bahan jadi.

Permasalahan yang timbul dari kerugian terhadap masyarakat Papua dari kekayaan alam Papua misalnya, hasil produksi yang bahan mentahnya bersumber dari Papua melalui mekanisme pasar yang di sepakatnya. Padahal menurut UU No. 25/ 2004 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah No. 8/ 2008 tentang Tahapan Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan daerah (Safii, 2010: 13) menyebutkan bahwa:

Birokrasi Pemerintahan daerah berkedudukan sebagai unsur pelaksana dari kebijakan yang ditetapkan kepala daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif), baik kebijakan jangka panjang untuk masa waktu 20 tahun (RPJPD), menengah untuk masa waktu lima tahun (RPJMD) dan pendek untuk masa tahunan (RKPD)

Pengalaman-pengalaman kerugian di atas jika terus berlanjut dalam setiap dekade pergantian pemimpin negara, maka beban negara terus

tertumpuk dalam proses pembangunan berkelanjutan, sehingga semua pihak perlu merefleksikan dan berdiskusi demi membangun pembangunan berkelanjutan yang akan datang.

