

Mengintegrasikan Aspek Spasial Kemiskinan ke dalam Perencanaan Spasial Perkotaan: Solusi untuk Mengatasi Kemiskinan Perkotaan*

Rangkuman Eksekutif

Hasil studi SMERU pada 2011 tentang kemiskinan spasial perkotaan serta hubungan antara perencanaan tata ruang kota dan upaya penanggulangan kemiskinan di Kota Surakarta dan Kota Makassar menunjukkan bahwa pemahaman para pemangku kepentingan, terutama Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), mengenai hubungan antara unsur perencanaan spasial dan upaya penanggulangan kemiskinan masih terbatas. Selain itu, upaya penanggulangan kemiskinan baik di Surakarta maupun Makassar masih cenderung menitikberatkan pendekatan programatis dan cenderung berpijak pada mata anggaran, dan belum secara langsung menyentuh perencanaan spasial kota. Oleh karena itu, SMERU merekomendasikan agar pemangku kepentingan (i) meningkatkan kesadaran akan pentingnya informasi kemiskinan berbasis spasial dan karakteristik kemiskinan spasial sebagai dasar pertimbangan dalam penyusunan rencana induk tata ruang dan wilayah perkotaan maupun dalam perancangan program penanggulangan kemiskinan dan (ii) menciptakan program perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan yang peka akan kebutuhan, kondisi penghidupan, dan kerentanan kelompok miskin sesuai dengan konteks spasial kelompok tersebut.

I. Latar Belakang

Kemiskinan perkotaan kini menjadi isu yang kian relevan dan mendesak untuk ditangani terkait dengan tren dinamika pembangunan perkotaan di Indonesia. Sebagai ilustrasi, sepanjang 1980 hingga 2010, pertumbuhan populasi perkotaan di Indonesia mencapai 3,85% dan ini membuat proporsi penduduk perkotaan meningkat dari 22,10% pada tahun 1980 menjadi 44,28% pada 2010. Data juga menunjukkan bahwa proporsi penduduk miskin yang tinggal di perkotaan meningkat pesat dari 18,45% pada 1976 menjadi 36,61% pada 2009. Dari data tersebut terlihat bahwa kecenderungan urbanisasi kependudukan di Indonesia juga diikuti dengan urbanisasi kemiskinan yang lebih lanjut berdampak pada timbulnya berbagai aspek persoalan kemiskinan perkotaan seperti aspek fisik (berkaitan dengan ketersediaan infrastruktur dan sarana transportasi) dan aspek nonfisik seperti kondisi sosial-ekonomi (keterbatasan lapangan pekerjaan, kesenjangan, ketidakadilan), ataupun aspek ekologis (banjir dan pencemaran lingkungan).

Di antara kota-kota di Indonesia, Surakarta dan Makassar merupakan dua kota yang juga menghadapi masalah kemiskinan perkotaan yang relatif sama. Pemerintah Kota Surakarta, selain menghadapi permasalahan tingginya kepadatan penduduk, juga menghadapi persoalan tingginya tingkat kemiskinan yang



Herry Wijanarka/SMERU

Pemukiman di bantaran kali Bengawan Solo

mencapai 14,9% pada 2009.¹ Sementara itu, di tengah upaya untuk mewujudkan visinya sebagai "Kota Dunia" dan "Pintu Gerbang Indonesia Timur", Kota Makassar juga menghadapi tantangan terkait dengan jumlah penduduknya yang cukup besar, yaitu 1.339.374 jiwa pada 2010 (BPS Kota Makassar, 2011), meskipun proporsi

penduduknya yang miskin relatif rendah, yaitu 5,6% pada 2009 (BPS Kota Makassar, 2010). Di sisi lain, kedua kota juga terkenal dengan terobosan dan inisiatif pemerintahnya dalam penanggulangan kemiskinan. Pemerintah Kota Surakarta terkenal dengan program penataan pedagang kaki lima, program relokasi penduduk korban banjir, dan program daerah untuk perlindungan masyarakat miskin berupa bantuan pendidikan (BPMKS) dan kesehatan (PKMS). Untuk Kota Makassar, selain tersedianya program perlindungan sosial oleh Pemerintah Pusat, terdapat pula Program Makassar Bebas yang meliputi pelayanan dasar di bidang kesehatan, pembuatan Kartu Keluarga dan akta, angkutan anak sekolah, dan lain-lain.

Meskipun demikian, hasil studi SMERU menunjukkan bahwa upaya-upaya tersebut belum sepenuhnya sensitif terhadap dan berintegrasi dengan aspek spasial kemiskinan perkotaan. Begitu pula dengan proses perencanaan perkotaan. Hal ini patut disayangkan mengingat pemahaman tentang dan pengintegrasian aspek tersebut sangat penting dan strategis dalam upaya perumusan strategi pembangunan yang secara khusus dapat mengurangi kemiskinan spasial perkotaan. Catatan kebijakan ini secara khusus membahas aspek spasial kemiskinan dan pentingnya pengintegrasian aspek ini ke dalam perencanaan kota.

II. Temuan Utama

Aspek Spasial Kemiskinan Perkotaan

SMERU melakukan Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP) di tiga kelurahan dari tiap kota studi. Kelurahan-kelurahan tersebut dipilih dengan mempertimbangkan sebaran lokasi geografis dan variasi tipologi penghidupan (Tabel 1).

Hasil AKP mengungkap beberapa hal berikut terkait dengan aspek spasial kemiskinan perkotaan.

Faktor spasial sangat memengaruhi dinamika kemiskinan dan kerentanan, serta karakteristik penghidupan kelompok miskin perkotaan. Hasil AKP memperlihatkan bahwa penduduk miskin yang bertempat tinggal di tengah kota mengalami kecenderungan peningkatan kesejahteraan dibandingkan dengan penduduk di lokasi lainnya di kota seperti pinggiran kota. Dalam hal ini, signifikansi pengaruh konteks spasial tengah kota adalah pada, antara lain, kondisi infrastruktur yang relatif baik, risiko bencana yang lebih kecil, dan akses yang lebih besar terhadap sumber ekonomi perkotaan seperti pasar, pabrik, ataupun lapangan pekerjaan lainnya. Kondisi ini meningkatkan kemampuan kelompok miskin untuk melindungi dan mengembangkan aset penghidupan mereka.

Aspek spasial kemiskinan merupakan penggambaran dari kondisi aset penghidupan masyarakat miskin yang tidak memadai

dan kurang mendukung upaya pencapaian penghidupan yang berkelanjutan. Seperti terlihat pada Tabel 2, aspek spasial kemiskinan yang muncul, yaitu kondisi permukiman yang kurang layak; kurangnya sarana sanitasi dan air bersih di permukiman kumuh; dan ketiadaan status kepemilikan lahan, menggambarkan minimnya aset fisik dan infrastruktur pada kelompok miskin. Sementara itu, kondisi aset ekonomi dan keuangan masyarakat miskin juga terbatas, hal mana menghambat mereka untuk dapat terintegrasi ke dalam perekonomian perkotaan yang lebih berkelanjutan.

Kaitan antara Aspek Spasial Kemiskinan dan Perencanaan Perkotaan

Hasil analisis terhadap isi empat dokumen perencanaan kunci (RPJMD, SPKD, RTRW, dan RP4D)² di kedua kota menunjukkan bahwa meski sudah ada perhatian terhadap isu kemiskinan, penggunaan data dan informasi tentang kemiskinan berbasis spasial, seperti sebaran penduduk miskin dan lokasi permukiman kumuh, di dalam dokumen-dokumen tersebut masih terbatas.

Begitu pula dengan penggunaan data tersebut untuk perencanaan dan pengelolaan program penanggulangan kemiskinan. Selain itu, dokumen perencanaan dan panduan pelaksanaan program juga belum secara jelas menyebutkan target pengurangan angka dan kondisi kemiskinan. Intervensi terhadap permasalahan seperti daerah kumuh juga masih dilakukan dengan pendekatan programatis, misalnya perbaikan rumah, dan belum secara signifikan menyentuh skala perencanaan di tingkat permukiman yang lebih terintegrasi.

Rencana Pembangunan Tata Ruang dan Wilayah kedua kota dinilai masih sangat teknis dan belum banyak menyertakan data dan elemen sosial, khususnya mengenai kemungkinan dampak rencana tersebut terhadap penghidupan masyarakat miskin. Di sisi lain, konteks spasial kemiskinan juga berimplikasi terhadap perencanaan tata ruang dan wilayah. Implikasi rencana induk perkotaan terhadap penghidupan masyarakat, khususnya kelompok miskin, sangat besar. Perubahan kondisi spasial sangat berpengaruh terhadap akses kelompok ini terhadap pekerjaan, transportasi, pendidikan, dan tempat tinggal. Hasil studi menunjukkan bahwa beberapa isu kebijakan dan perencanaan tata ruang yang ada belum mempertimbangkan aspek spasial kemiskinan dan kerentanan. Hal ini bukan hanya berimplikasi pada berkurangnya efektifitas upaya penanggulangan kemiskinan, tetapi juga dapat menimbulkan bentuk kemiskinan dan kerentanan baru atau memperparah kondisi kemiskinan yang sudah ada. Sebagai contoh, rencana pembangunan kawasan pelabuhan dan pergudangan di pesisir Kota Makassar belum mempertimbangkan kondisi penghidupan masyarakat miskin di wilayah tersebut yang sebagian besar berprofesi sebagai

Tabel 1. Karakteristik Penghidupan di Lokasi Penelitian

Karakteristik spasial: daerah tengah kota	Karakteristik spasial: daerah pinggir kota: bantaran sungai/pantai/laut	Karakteristik spasial: daerah pinggir: daerah pengembangan baru
Lokasi: Kel. Kemlayan (Surakarta) & Kel. Bara Baraya Utara (Makassar)	Lokasi: Kel. Sangkrah (Surakarta) & Kel. Tallo (Makassar)	Lokasi: Kel. Mojosongo (Surakarta) & Kel. Daya (Makassar)
Tipologi penghidupan kelompok miskin: pekerja informal, pedagang kaki lima, pemulung, tukang parkir	Tipologi penghidupan kelompok miskin: pekerja informal, buruh harian, buruh nelayan	Tipologi penghidupan kelompok miskin: pemulung tempat pembuangan akhir (TPA), buruh informal, buruh formal

Tabel 2. Implikasi terhadap Kebijakan Perencanaan Aspek Spasial Kemiskinan

No	Aspek Spasial Kemiskinan Perkotaan	Gambaran Aspek Spasial Kemiskinan di Berbagai Lokasi			Implikasi terhadap Perencanaan
		Daerah Tengah Kota	Daerah Pinggir Kota: Bantaran Sungai/ Pantai/ Laut	Daerah Pinggir Kota: Daerah Pengembangan Baru	
1	Penataan dan penyediaan permukiman	<ul style="list-style-type: none"> - Penataan permukiman - Risiko bencana kebakaran di permukiman padat - Isu pemukiman magersari (Surakarta) - Terbatasnya ruang sosial/ publik akibat tingginya kepadatan penduduk 	<ul style="list-style-type: none"> - Penataan permukiman penduduk miskin di pinggir sungai/laut - Penataan permukiman di daerah rawan banjir (Surakarta) dan rob (Makassar) 	<ul style="list-style-type: none"> - Penyediaan permukiman layak bagi pendatang miskin (buruh formal/ informal) - Penataan permukiman bagi korban banjir (Surakarta) - Perkembangan permukiman liar di daerah ilegal dan tidak layak (rawa dan lokasi TPA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Revitalisasi dan perbaikan infrastruktur permukiman kumuh - Rencana pengembangan dan pengendalian permukiman di daerah ilegal/tidak layak huni - Rencana mitigasi dan penanggulangan bencana banjir dan kebakaran
2	Penyediaan sarana air bersih dan sanitasi, termasuk pengelolaan sampah	<ul style="list-style-type: none"> - Terbatasnya akses terhadap air bersih dan sanitasi di permukiman kumuh - Isu sanitasi lingkungan; usaha pemotongan hewan di kawasan permukiman penduduk (Makassar) - Penumpukan sampah dan pengelolaan sampah yang belum maksimal 	<ul style="list-style-type: none"> - Terbatasnya akses terhadap air bersih dan sanitasi di permukiman kumuh - Pencemaran dan penumpukan sampah di sungai - Penumpukan sampah di sepanjang permukiman yang berlokasi di atas air 	<ul style="list-style-type: none"> - Kualitas infrastruktur air bersih dan sanitasi yang buruk - Belum ada sistem pengelolaan sampah terpadu di daerah permukiman ilegal 	<ul style="list-style-type: none"> - Penyediaan sarana sanitasi dan air bersih di lingkungan kumuh - Pengendalian pencemaran limbah rumah tangga dan industri rumah tangga - Sistem pengangkutan dan pengelolaan sampah di permukiman kumuh
3	Status kepemilikan lahan	<ul style="list-style-type: none"> - Status kepemilikan lahan (pribadi/keluarga, magersari) - Kemungkinan pengusuran karena menghuni lahan milik swasta/pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> - Status kepemilikan lahan (permukiman di atas laut) - Proses ganti rugi sebagai bagian dari program relokasi di bantaran sungai (Surakarta) 	<ul style="list-style-type: none"> - Perkembangan permukiman liar di daerah ilegal dan tidak layak (rawa dan lokasi TPA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Legalisasi dan sertifikasi tanah permukiman di atas lahan pemerintah atau swasta - Pengendalian permukiman di daerah ilegal/tidak layak huni (rawa, di atas sungai, lokasi TPA)
4	Integrasi perekonomian kelompok miskin	<ul style="list-style-type: none"> - Masih terbatasnya akses masyarakat miskin terhadap lapangan pekerjaan di sektor formal 	<ul style="list-style-type: none"> - Masih terbatasnya akses masyarakat miskin terhadap lapangan pekerjaan di sektor formal - Degradasi sumber daya alam (SDA) dan menurunnya potensi ekonomi perikanan (Makassar) 	<ul style="list-style-type: none"> - Masih terbatasnya akses masyarakat miskin terhadap lapangan pekerjaan di sektor formal - Kepastian kerja dan perlindungan sosial bagi buruh formal (Makassar) 	<ul style="list-style-type: none"> - Revitalisasi SDA pantai atau penyesuaian kehidupan bagi nelayan dalam rangka transisi ke perekonomian kota - Program peningkatan dan sertifikasi sumber daya manusia (SDM) untuk dapat masuk ke dalam lapangan kerja formal

buruh nelayan. Dengan pembangunan kawasan tersebut di masa mendatang, kelompok ini akan menghadapi kerentanan baru terkait dengan perubahan kondisi spasial. Akibatnya, mereka bisa bertambah miskin karena kehilangan sumber mata pencaharian, sementara transisi ke kegiatan perekonomian perkotaan lainnya belum terjadi dengan sepenuhnya.

Hubungan Perencanaan Spasial dan Upaya Penanggulangan Kemiskinan

Hasil studi juga menunjukkan bahwa pemahaman pemangku kepentingan mengenai hubungan antara unsur perencanaan

spasial dan upaya penanggulangan kemiskinan masih terbatas.

Sebagian besar pemangku kepentingan, terutama Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), masih melihat perencanaan spasial dan penanggulangan kemiskinan sebagai dua hal yang tidak saling berhubungan. Selain itu, sebagian besar SKPD masih melihat penanggulangan kemiskinan secara sektoral dan mengaitkannya secara terbatas dengan dinas-dinas yang mengurus sektor dan kegiatan sosial seperti Bappeda, Badan Pemberdayaan Masyarakat (BPM), ataupun Dinas Sosial.

Pendekatan pengentasan masyarakat miskin, baik di Surakarta maupun Makassar, masih sering menitikberatkan pendekatan programatis dan mendasarkan pijakan pada mata anggaran serta belum signifikan menyentuh langsung perencanaan spasial kota. Responden dari kalangan pejabat pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya (organisasi nonpemerintah (ornop), misalnya) lebih sering merujuk pada program-program penanggulangan kemiskinan seperti Makassar Bebas di Makassar dan PKMS serta BPMKS di Surakarta. Kegiatan perbaikan permukiman kumuh dan perbaikan rumah juga masih pada tataran program dan belum pada tataran strategi ataupun konsep perencanaan spasial berjangka panjang.

III. Rekomendasi Kebijakan

Dalam rangka mengefektifkan upaya penanggulangan kemiskinan serta mengurangi kemungkinan dampak negatif dari rencana induk perkotaan dan perubahan kondisi spasial terhadap penghidupan masyarakat, terutama masyarakat miskin, beberapa hal yang perlu dilakukan oleh para pemangku kepentingan di tingkat kota, baik dari kalangan pemerintah maupun nonpemerintah, adalah sebagai berikut.

1. Meningkatkan kesadaran akan pentingnya informasi kemiskinan berbasis spasial dan karakteristik kemiskinan spasial sebagai dasar pertimbangan dalam penyusunan rencana induk perkotaan maupun dalam perancangan program penanggulangan kemiskinan.

Peningkatan kesadaran ini dapat dimulai dengan pengumpulan data tentang kondisi awal kemiskinan baik secara kuantitatif maupun kualitatif-partisipatoris yang kemudian diikuti dengan kajian tentang potensi dampak

sosial atau prediksi perubahan penghidupan masyarakat yang dapat terjadi akibat pembangunan/penerapan perencanaan tata ruang kota.

2. **Menciptakan sistem perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan yang peka akan kebutuhan dan kondisi penghidupan kelompok miskin serta kerentanan yang mereka hadapi sesuai dengan konteks spasialnya.** Mekanisme perlindungan bagi kelompok miskin di daerah pinggiran sungai atau pantai/laut harus lebih berkonsentrasi pada mitigasi risiko bencana serta pengintegrasian ke dalam ekonomi perkotaan untuk mengantisipasi menurunnya kondisi SDA. Adapun untuk daerah tengah kota, upaya perlindungan dapat difokuskan pada penataan permukiman di kawasan ilegal dengan penyediaan sarana sanitasi dan air bersih serta antisipasi penggusuran. Untuk daerah pinggiran kota, upaya dapat dikonsentrasikan pada penyediaan lahan permukiman baru yang teratur dan penyediaan akses transportasi yang murah dan memadai.

Di tataran teknis, pengintegrasian kondisi kemiskinan ke dalam perencanaan spasial perkotaan dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut.

1. **Mengintegrasikan data tentang kemiskinan dengan informasi berbasis spasial, misalnya, dengan GIS dalam bentuk peta interaktif ataupun peta sosial.** Data kemiskinan terintegrasi seperti ini dapat digunakan sebagai acuan dalam penyusunan program penanggulangan kemiskinan agar lebih efektif dan tepat sasaran sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Data kemiskinan berbasis spasial yang dapat digunakan adalah, antara lain, data PLS termutakhir yang berskala nasional atau data di tingkat daerah dengan kriteria kemiskinan daerah, misalnya data PJM Pronangkis PNPM.
2. **Membangun kemitraan dengan kalangan nonpemerintah ataupun lembaga donor untuk membuat inovasi.** Hasil studi menunjukkan bahwa kemitraan antara Pemerintah Kota Surakarta dan Ornop Solo Kota Kita dapat menghasilkan inovasi dalam penyediaan informasi kemiskinan berbasis spasial yang dapat digunakan untuk penyusunan perencanaan pembangunan. ■

LEMBAGA PENELITIAN
SMERU
RESEARCH INSTITUTE

Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Jl. Cikini Raya No. 10A,
Jakarta 10330 Indonesia
Phone: 6221-3193 6336;
Fax: 6221-3193 0850
e-mail: smeru@smeru.or.id;
website: www.smeru.or.id

DAFTAR ACUAN

- BPS Provinsi Jawa Tengah (2011) *Jawa Tengah dalam Angka 2010*. Semarang: BPS Provinsi Jawa Tengah.
BPS Kota Makassar (2010) *Kota Makassar dalam Angka 2009*. Makassar: BPS Kota Makassar.
BPS Kota Makassar (2011) *Kota Makassar dalam Angka 2010*. Makassar: BPS Kota Makassar.

* Catatan kebijakan ini disusun berdasarkan draf laporan studi "Mengatasi Kemiskinan Perkotaan: Meningkatkan Pembelajaran tentang Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Kota Surakarta dan Kota Makassar" yang didanai oleh Ford Foundation. Studi yang dilakukan pada 2011 ini mengkaji aspek spasial kemiskinan perkotaan serta hubungan perencanaan tata ruang perkotaan dengan upaya penanggulangan kemiskinan di Kota Surakarta dan Kota Makassar. Studi ini menerapkan Pendekatan Penghidupan Berkelanjutan (Sustainable Livelihood Approach) sebagai kerangka analisisnya dan menggunakan Analisis Kemiskinan Partisipatoris (Participatory Poverty Assessment) sebagai metode pengumpulan datanya.

¹ Tingkat kepadatan penduduk Kota Surakarta adalah yang tertinggi di Provinsi Jawa Tengah, yakni mencapai 11.996,41 orang/km² (BPS Provinsi Jawa Tengah, 2011).

² RPJMD = Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah; SPKD = Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah; RTRW = Rencana Tata Ruang dan Wilayah; RP4D = Rencana Pembangunan Perumahan dan Permukiman Daerah.

www.fordfoundation.org

Tim Penyusun
Lembaga Penelitian SMERU

Catatan kebijakan ditulis oleh
Prio Sambodho, Rizki Fillaili,
dan R. Justin Sodo

Editor: Gunardi Handoko, Budhi
Adrianto

Desain & Tata Letak: Novita
Maizir

©2012 SMERU

Untuk catatan kebijakan lainnya,
silakan kunjungi www.smeru.or.id.