

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Definisi dan Dimensi Kemiskinan

2.1.1. Definisi Kemiskinan

World Bank (1990) menyatakan, bahwa kemiskinan adalah *"The inability to attain a minimal standard of living"* atau ketidak mampuan memenuhi standar hidup minimal. Selanjutnya pada tahun 2000/2001 World Bank kembali mendefinisikan kemiskinan sebagai *"The deprivation of well being* atau kesenjangan dari hidup sejahtera. Sedangkan pada tahun 2004 World Bank mendefinisi kemiskinan dengan cukup komprehensif yaitu *Poverty is hunger, poverty is lack of shelter, poverty is being sick and not being able to see doctor, poverty is not having access to school and knowing how to read, poverty is not having job, is fear for the future, living one day at time. Poverty is losing a child to illness brought about by unclean water. Poverty is powerlessness, lack of representation and freedom"*. Sedangkan PBB (2001) menyatakan bahwa kemiskinan adalah *"The lack of basic capabilities to live in dignity* atau ketiadaan kemampuan yang mendasar untuk hidup layak (Moeis, 2008).

Menurut Shubert (dalam Poli, 1998), *poverty is often defined as either absolute or relative. Absolute poverty is usually defined as lack of a subsistence level of food. Relative poverty is defined as some unsatisfied basic needs or income below a relative poverty line based on some minimum basket of food, goods and services*. Menurut Sallatang (1986), kemiskinan adalah ketidakcukupan penerimaan pendapatan dan pemilikan kekayaan materil, tanpa mengabaikan standar atau ukuran-ukuran fisiologi, psikologik dan sosial. Sementara itu Esmara (1986) mengartikan kemiskinan ekonomi sebagai keterbatasan sumber-sumber ekonomi untuk mempertahankan kehidupan yang layak. Dengan demikian fenomena kemiskinan umumnya dikaitkan dengan kekurangan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang layak. Basri (1995) mendefinisikan kemiskinan pada dasarnya mengacu pada keadaan serba kekurangan dalam pemenuhan sejumlah kebutuhan, seperti sandang, pangan, papan, pekerjaan, pendidikan,

pengetahuan, dan lain sebagainya. Kesimpulan dari pendapat-pendapat di atas bahwa kemiskinan merupakan kondisi serba kekurangan dalam pemenuhan kebutuhan pokok (utama) yang disebabkan oleh akibat sampingan dari suatu kebijaksanaan yang tidak dapat dihindari. Hal itu merupakan akar kemiskinan yang akan mengakibatkan ketidakberdayaan penduduk lapisan masyarakat bawah, sehingga membawa pada gejala kemiskinan yang bersifat multidimensional. Karena dalam kenyataannya berurusan juga dengan persoalan-persoalan non-ekonomi (sosial, budaya dan politik), dan juga adanya kebudayaan kemiskinan yang dimiliki oleh masyarakat miskin. Poli (1993) menyatakan kemiskinan pertama-tama menampakkan dirinya melalui gejala-gejala yang kelihatan dan terukur seperti rendahnya pendapatan per kapita, tabungan, modal, produktivitas, tingkat kematian balita dan pendidikan (Salim dkk, n.d.)

Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) kemiskinan adalah situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya ("Bab II Landasan teori," n.d.).

Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) menyatakan bahwa kemiskinan adalah ketidakmampuan memenuhi salah satu dari lima indikator kemiskinan atau yang disebut dengan Keluarga Pra Sejahtera (Pra-PKS). Sedangkan lima kriteria tersebut adalah: melaksanakan ibadah sesuai agama yang dianut, seluruh anggota makan minimal dua kali sehari, seluruh anggota keluarga mempunyai pakaian yang berbeda di rumah, sekolah, bekerja dan berpergian, bagian terluas lantai rumah bukan dari tanah, terakhir adalah bila anak sakit atau PUS (Pasangan Usia Subur) ingin mengikuti KB pergi ke sarana/petugas kesehatan serta diberi cara KB modern. Jika suatu keluarga mampu memenuhi lima indikator tersebut, maka keluarga tersebut masuk kategori Keluarga Sejahtera I (KS I). Namun pendekatan BKKBN ini dianggap masih kurang realistis karena konsep keluarga Pra Sejahtera dan KS I sifatnya normatif dan lebih sesuai dengan keluarga kecil/inti, disamping ke lima indikator tersebut

masih bersifat sentralistik dan seragam yang belum tentu relevan dengan keadaan dan budaya lokal.¹

2.1.2. Dimensi kemiskinan

Cox (2004) membagi kemiskinan menjadi empat dimensi yaitu: kemiskinan yang diakibatkan globalisasi, kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan, kemiskinan sosial, dan kemiskinan konsekuensial. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi, dimana globalisasi menghasilkan pemenang dan pengkalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju, sedangkan negara-negara berkembang seringkali semakin terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan, yaitu kemiskinan subsisten (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan perdesaan (kemiskinan akibat peminggiran perdesaan dalam proses pembangunan), kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan). Kemiskinan sosial, seperti kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak, dan kelompok minoritas. Dan terakhir adalah Kemiskinan konsekuensial, yaitu kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal di luar si miskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk (Suharto, n.d.)

SMERU (2001) membagi kemiskinan menjadi beberapa dimensi, yaitu: pertama, ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan). Kedua, tidak adanya akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi). Ketiga, tidak adanya jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga). Keempat, kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun massal. Kelima, rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber alam. Keenam, tidak dilibatkannya dalam kegiatan sosial masyarakat. Ketujuh, tidak adanya akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan. Kedelapan, ketidakmampuan untuk

¹ *Analisa dan perhitungan tingkat kemiskinan tahun 2007*

berusaha karena cacat fisik maupun mental. Dan terakhir adalah ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial seperti anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil (Suharto, dkk; 2004).

Dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan atau (SNPK, 2005) memandang kemiskinan sebagai masalah multidimensi. Kemiskinan bukan hanya diukur dari pendapatan, tetapi juga mencakup kerentanan dan kerawanan orang atau sekelompok orang baik laki-laki maupun perempuan untuk menjadi miskin. Selain itu kemiskinan juga mencakup keterbatasan akses masyarakat miskin dalam penentuan kebijakan publik yang berdampak pada kehidupan mereka. Oleh sebab itu, pemecahan masalah kemiskinan tidak lagi dapat dilakukan oleh pemerintah sendiri melalui berbagai kebijakan sektoral yang terpusat, seragam dan berjangka pendek. Pemecahan masalah kemiskinan perlu didasarkan pada pemahaman suara masyarakat miskin itu sendiri dan adanya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak-hak dasar mereka, yaitu hak sosial, budaya, ekonomi dan politik.

2.2. Metode Pengukuran dan Indikator Kemiskinan

2.2.1. Metode Pengukuran Kemiskinan²

Metode yang digunakan Badan Pusat Statistik dalam menentukan kriteria miskin adalah dengan pendekatan *basic needs*. Dengan pendekatan tersebut, kemiskinan didefinisikan sebagai ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar. Dengan kata lain, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan makanan maupun non makanan yang bersifat mendasar. Oleh karena itu, indikator yang digunakan adalah *Head Count index* (HCI) yaitu jumlah dan prosentase penduduk miskin yang berada dibawah garis kemiskinan.

Perhitungan *Head Count Index* provinsi dibedakan menurut perkotaan dan perdesaan berdasarkan Garis Kemiskinan (makanan dan non makanan) yang juga dibedakan menurut perkotaan dan perdesaan. Garis Kemiskinan dihitung

² Dikutip dari buku “Analisis dan penghitungan tingkat kemiskinan tahun 2007”

berdasarkan rata-rata pengeluaran makanan dan non makanan perkapita pada kelompok referensi (*reference population*) yang telah ditentukan. Kelompok referensi ini didefinisikan sebagai penduduk kelas marginal, yaitu mereka yang hidupnya dikategorikan berada sedikit diatas garis kemiskinan.

Batas kecukupan makanan (pangan) dihitung dari besarnya rupiah yang dikeluarkan untuk makanan yang memenuhi kebutuhan minimum energi 2100 kalori per kapita per hari. Patokan ini mengacu pada hasil Widyakara Pangan dan Gizi 1978. Sejak tahun 1993 perhitungan kecukupan kalori ini didasarkan pada 52 komoditi makanan terpilih yang telah disesuaikan dengan pola konsumsi penduduk seperti padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak dan lain-lain. Formula dasar dalam menghitung Garis Kemiskinan Makanan (GKM) adalah:

$$GKM_j = \sum_{k=1}^{25} P_{jk} Q_{jk} = \sum_{k=1}^{52} V_k \quad (2.1)$$

dimana:

- GKM_j = Garis kemiskinan makanan daerah j (sebelum disetarakan menjadi 2100 kilo kalori)
- P_{jk} = Harga komoditi k di daerah j
- Q_{jk} = Rata-rata kuantitas komoditi k yang dikonsumsi di daerah j
- V_{jk} = Nilai pengeluaran untuk konsumsi komoditi k di daerah j
- j = Daerah (perkotaan atau perdesaan)

Selanjutnya GKM_j tersebut disetarakan dengan 2100 kilo kalori dengan mengalikan 2100 terhadap harga implisit rata-rata kalori menurut daerah j dari penduduk referensi, sehingga:

$$\overline{HK}_j = \frac{\sum_{k=1}^{52} V_{jk}}{\sum_{k=1}^{52} K_{jk}} \quad (2.2)$$

dimana:

- K_{jk} = Kalori dari komoditi k di daerah j
- \overline{HK}_j = Harga rata-rata kalori di daerah j

$$F_j = \overline{HK}_j \times 2100 \quad (2.3)$$

dimana:

F_j = Kebutuhan minimum makanan di daerah j yang menghasilkan energi setara dengan 2100 kilo kalori/kapita/hari

Sedangkan untuk batas kecukupan non makanan dihitung dari besarnya rupiah yang dikeluarkan untuk non makanan yang memenuhi kebutuhan minimum seperti perumahan, sandang, kesehatan, pendidikan, transportasi, dan lain-lain. Pemilihan jenis barang dan jasa non makanan mengalami perkembangan dan penyempurnaan dari tahun ke tahun disesuaikan dengan perubahan pola konsumsi penduduk. Pada periode sebelum tahun 1993 terdiri dari 14 komoditi diperkotaan dan 12 komoditi diperdesaan. Sejak tahun 1998 terdiri dari 27 sub kelompok (51 jenis komoditi) diperkotaan dan 25 sub kelompok (47 jenis komoditi) di perdesaan.

Nilai kebutuhan minimum per komoditi/sub-kelompok non-makanan dihitung dengan menggunakan suatu rasio pengeluaran komoditi/subkelompok yang tercatat dalam data SUSENAS modul konsumsi. Rasio tersebut dihitung dari hasil Survei Paket Komoditi Kebutuhan Dasar 2004 (SPKKD 2004). Adapun tujuan survei dilakukan untuk mengumpulkan data pengeluaran konsumsi rumah tangga per komoditi non-makanan yang lebih rinci dibandingkan data SUSENAS modul konsumsi. Nilai kebutuhan minimum non-makanan secara matematis dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$NF_p = \sum_{i=1}^n r_i X V_i \quad (2.4)$$

dimana:

NF_p = Pengeluaran minimum non-makanan atau Garis Kemiskinan Non Makanan daerah p ($GKNM_p$)
 V_i = Nilai komoditi per komoditi/sub-kelompok non-makanan daerah p (dari SUSENAS modul konsumsi)
 r_i = Rasio pengeluaran komoditi/sub-kelompok non-makanan menurut daerah (hasil SPKKD 2004)
 i = Jenis komoditi non-makanan terpilih di daerah p
 p = Daerah (perkotaan atau perdesaan)

2.2.2. Indikator Kemiskinan³

Berdasarkan pendekatan kebutuhan dasar, ada tiga indikator kemiskinan yang digunakan, yaitu:

- a. Pertama, *Head Count Index* (HCI-P₀), yaitu prosentase penduduk miskin yang berada dibawah Garis Kemiskinan (GK). Indikator HCI menggambarkan prevalensi kemiskinan dalam suatu masyarakat, namun indikator ini tidak menggambarkan jurang/degree kemiskinan maupun transfer dari si miskin si kaya dalam suatu waktu, dan secara implisit indikator HCI mengasumsikan distribusi yang merata antar si miskin (Moeis, 2007).
- b. Kedua, Indeks Kedalaman Kemiskinan atau *Poverty Gap index* (PGI) yang merupakan ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Semakin tinggi nilai indeks, semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk dari garis kemiskinan. Dengan indeks ini bisa dihitung jumlah subsidi yang dibutuhkan untuk mengentaskan kemiskinan. Namun dari indeks tersebut tidak tergambar jumlah si miskin dan distribusi antar simiskin yang lebih timpang (Moeis, 2007).
- c. Ketiga, Indeks Keparahan Kemiskinan (*Poverty Severity Index*) atau *Distributionally Sensitive Index* (DSI-P₂), indeks tersebut memberikan gambaran mengenai penyebaran pengeluaran diantara penduduk miskin dan mengukur seberapa parah kemiskinan yang terjadi dengan memberi bobot yang lebih tinggi bagi *poverty gap* yang lebih miskin dibandingkan yang kurang miskin. Semakin tinggi nilai indeks, semakin tinggi ketimpangan pengeluaran diantara penduduk miskin (Moeis, 2007).
- d. Penggunaan ketiga indikator ini lebih berguna untuk *policy makers*. Indeks keparahan kemiskinan-DSI dapat digunakan sebagai *target policy variable* bagi kebijakan anti kemiskinan. Sementara indeks kesenjangan kemiskinan-*poverty gap* dapat digunakan untuk menghitung besar dan alokasi dana untuk penghapusan kemiskinan (Ikhsan, 2006).
- e. Foster- Grees-Thorbecke (1984) telah merumuskan suatu ukuran yang digunakan untuk menghitung ke tiga indikator tersebut yaitu:

³ Dikutip dari buku "Analisis dan penghitungan tingkat kemiskinan tahun 2007"

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{Z - y_i}{Z} \right]^{\alpha} \quad (2.5)$$

dimana:

- α = 0,1,2
- Z = Garis Kemiskinan
- y_i = Rata-rata pengeluaran perkapita sebulan penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan ($i=1,2,\dots,q$), $y < Z$
- q = Banyak penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan
- n = Jumlah penduduk

Jika $\alpha=0$, diperoleh *Head Count Index* (P_0), jika $\alpha=1$ diperoleh *Poverty Gap Index* (P_1) dan jika $\alpha=2$ diperoleh *Distributionally Sensitive Index* (DSI) atau Indeks keparahan kemiskinan (P_2).

2.3. Karakteristik Determinan Kemiskinan

World Bank (2002) menyatakan bahwa faktor-faktor penyebab kemiskinan dapat berupa karakteristik makro, sektor, komunitas, rumah tangga, dan individu. Pada karakteristik makro, determinan kemiskinan dapat berupa potensi ekonomi daerah, tingkat inflasi dan lain-lain. Pada karakteristik sektoral, determinan kemiskinan dapat berupa tingkat pengangguran, pendidikan atau kontribusi sektor primer terhadap pertumbuhan ekonomi. Adapun karakteristik komunitas, determinan kemiskinan dapat berupa infrastruktur (seperti penyediaan air bersih, listrik, dan jalan). Dan pada karakteristik rumah tangga dan individu, determinan kemiskinan dapat berupa jumlah anggota keluarga, jumlah tahun bersekolah dari seluruh anggota keluarga, dan mata pencaharian kepala keluarga (Usman dkk, 2004).

2.4. Kebijakan dan Regulasi Terkait Program Penanggulangan Kemiskinan dalam Dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK)⁴

Sejak bergulirnya era otonomi daerah dan kebijakan desentralisasi fiskal, Pemerintah Indonesia mempunyai komitmen untuk mempercepat pemecahan masalah kemiskinan dengan membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan yang ditetapkan pada tanggal 7 Desember 2001 melalui Keputusan Presiden No. 124 tahun 2001 yang dilengkapi Kepres No. 8 tahun 2002.

Pada bulan Januari 2003, Komite Penanggulangan Kemiskinan telah mengeluarkan dan mengesahkan dokumen I-PRSP (*Interim Poverty Reduction Strategy Paper*) sebagai panduan bagi penyusunan dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan. I-PRSP menyatakan bahwa dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan perlu disusun melalui empat langkah, yaitu pengkajian bersama permasalahan kemiskinan, kaji ulang kebijakan dan program, perumusan kebijakan dan program, dan pengembangan sistem pemantauan dan evaluasi penanggulangan kemiskinan.

Setelah melalui serangkaian kegiatan konsultasi publik, diskusi dengan tim pembaca kritis dan diskusi terfokus, sehingga diperoleh berbagai masukan yang kemudian pada tahun 2005 dokumen SNPK telah siap menjadi *guidelines* dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Dokumen SNPK merupakan dokumen strategi dan rencana aksi untuk mempercepat tujuan dan sasaran penanggulangan kemiskinan. Sebagai strategi dan rencana aksi dari pemerintah, dokumen SNPK tidak berdiri sendiri, tetapi menjadi bagian dari dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004 – 2009 berdasarkan Perpres No.7 tahun 2005. RPJMN tersebut memuat kebijakan pembangunan dan rencana kerja pemerintah selama lima tahun. Secara khusus, strategi dan rencana aksi penanggulangan kemiskinan menjadi salah satu prioritas utama dalam RPJMN dan menempati bab tersendiri dalam dokumen tersebut. Dengan demikian, dokumen SNPK selanjutnya dapat menjadi arah dalam melakukan pengarusutamaan berbagai kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

⁴ Dikutip dari dokumen SNPK (2005-2009)

Dengan mengacu RPJMN, pemerintah pusat setiap tahun akan menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) sebagai penjabaran dan operasionalisasi RPJM yang memuat kerangka regulasi, kerangka anggaran dan rincian program. Untuk memastikan terlaksananya strategi dan rencana aksi penanggulangan kemiskinan, maka pada tingkat pusat, SNPK wajib dijabarkan dan dilaksanakan setiap tahun melalui dokumen rencana kerja kementerian/lembaga dan akan diintegrasikan menjadi dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) mulai tahun 2006.

Pada tingkat provinsi dan kabupaten dan kota, strategi dan rencana aksi penanggulangan kemiskinan yang tertuang dalam dokumen SNKP menjadi pedoman dan acuan penanggulangan kemiskinan yang tertuang dalam bentuk dokumen SPKD (Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah) dan merupakan bagian integral dari rencana pembangunan di tingkat pemerintah provinsi, kota dan kabupaten.

Sebagai dokumen yang disusun melalui dukungan dan partisipasi aktif pihak swasta dan masyarakat, serta lembaga-lembaga internasional, dokumen SNPK juga diharapkan menjadi pedoman bersama bagi pelaku pembangunan lain. Oleh sebab itu, strategi, rencana aksi dan sasaran SNPK tidak hanya menjadi rencana kerja dan program pemerintah, tetapi juga menjadi “gerakan bersama” semua pelaku pembangunan (Pemerintah dan Masyarakat). Dengan demikian, tujuan SNPK yang salah satunya adalah menegaskan komitmen dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan milenium (*Millennium Development Goals*) terutama tujuan penanggulangan kemiskinan akan dapat terwujud sesuai dengan batas waktu yang telah direncanakan.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) terdiri atas empat jenis yaitu: Kebijakan ekonomi makro (yang menyangkut stabilitas ekonomi, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, memperluas kesempatan kerja, dan mengurangi kesenjangan antarwilayah), Kebijakan pemenuhan hak dasar (yang menyangkut pemenuhan atas pangan, layanan kesehatan, layanan pendidikan, hak berpartisipasi), Kebijakan pengembangan wilayah mendukung pemenuhan hak-

hak dasar (yang menyangkut percepatan pembangunan perdesaan, pembangunan perkotaan) dan Kebijakan perwujudan keadilan dan kesetaraan gender.

