

## **BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1. Definisi Kemiskinan**

Kemiskinan adalah permasalahan yang sifatnya *multidimensional*. Pendekatan dengan satu bidang ilmu tertentu tidaklah mencukupi untuk mengurai makna dan fenomena yang menyertainya. Definisi secara umum yang lazim dipakai dalam perhitungan dan kajian-kajian akademik adalah pengertian kemiskinan yang diperkenalkan oleh Bank Dunia yaitu sebagai ketidakmampuan mencapai standar hidup minimum (World Bank, 1990).

Friedman mendefinisikan kemiskinan (Usman, 2006) sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuatan sosial. Basis kekuatan sosial tidak terbatas hanya pada (1) modal produktif atau aset (misalnya organisasi sosial politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama, partai politik, sindikasi, koperasi dan lain-lain), tetapi juga pada (2) *net work* atau jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang dan lain-lain; (3) pengetahuan dan ketrampilan yang memadai; dan (4) informasi yang berguna untuk memajukan kehidupan mereka.

Scott menerangkan (Usman, 2006) bahwa kemiskinan setidaknya memiliki kondisi-kondisi yang pada umumnya didekati (1) dari segi pendapatan dalam bentuk uang ditambah dengan keuntungan-keuntungan non material yang diterima oleh seseorang sehingga secara luas kemiskinan meliputi kekurangan atau tidak memiliki pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk atau kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh masyarakat; (2) kadang-kadang didefinisikan dari segi kepemilikan aset yakni tanah, rumah, peralatan, uang, emas, kredit dan lain-lain; (3) kemiskinan non-materi meliputi berbagai macam kebebasan, hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak, hak atas rumah tangga dan kehidupan yang layak.

United Nations Development Program (UNDP) mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan untuk memperluas pilihan-pilihan dalam hidup, antara lain dengan memasukkan penilaian “tidak adanya partisipasi dalam

pengambilan keputusan publik” sebagai salah satu indikator kemiskinan (Cahyat 2004).

Cahyat (2004) juga menyatakan bahwa di penghujung abad 20 muncul pengertian terbaru mengenai kemiskinan yaitu bahwa kemiskinan juga mencakup dimensi kerentanan, ketidakberdayaan, dan ketidakmampuan untuk menyampaikan aspirasi (*voicelessness*). Jadi kemiskinan berwajah majemuk atau bersifat multi dimensi.

Jhingan (2000) mengemukakan tiga ciri utama negara berkembang yang menurutnya menjadi penyebab dan sekaligus akibat, yang saling terkait, dari kemiskinan yang terjadi. Ciri pertama, prasarana dan sarana pendidikan yang tidak memadai sehingga menyebabkan tingginya jumlah penduduk buta huruf dan tidak memiliki keterampilan atau keahlian. Ciri kedua, sarana kesehatan dan pola konsumsi buruk sehingga hanya sebagian kecil penduduk yang bisa menjadi tenaga kerja produktif. Akibatnya, laju pertumbuhan ekonomi menjadi terhambat.

Apabila kemiskinan dikaitkan dengan ukuran penentuannya seringkali dibedakan dalam dua definisi yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan secara absolut ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencukupi kebutuhan pokok minimum seperti pangan, sandang, kesehatan, perumahan dan pendidikan yang diperlukan untuk hidup dan bekerja. Kebutuhan pokok minimum diterjemahkan sebagai ukuran finansial dalam bentuk uang. Nilai kebutuhan minimum kebutuhan dasar tersebut dikenal dengan istilah garis kemiskinan. Penduduk yang pendapatannya dibawah garis kemiskinan digolongkan sebagai penduduk miskin.

Garis kemiskinan absolut (tidak berubah) dalam hal standar hidup, garis kemiskinan absolut mampu membandingkan kemiskinan secara umum. Sebagai contoh garis kemiskinan Amerika Serikat tidak berubah dari tahun ke tahun, sehingga angka kemiskinan sekarang mungkin terbanding dengan angka kemiskinan satu dekade yang lalu, dengan catatan definisi kemiskinan tidak berubah.

Garis kemiskinan absolut sangat penting jika seseorang akan mencoba menilai efek dari kebijakan anti pemiskinan antar waktu, atau memperkirakan

dampak dari suatu proyek terhadap kemiskinan (misalnya, pemberian kredit skala kecil). Angka kemiskinan akan terbanding antara satu negara dengan negara yang lain hanya jika garis kemiskinan absolut yang sama digunakan di kedua negara tersebut. Bank dunia mengeluarkan garis kemiskinan absolut agar dapat membandingkan angka kemiskinan antar negara serta digunakan dalam menganalisis kemajuan dalam memerangi kemiskinan. Pada umumnya ada dua ukuran yang digunakan oleh Bank Dunia, yaitu : a) US \$ perkapita per hari dimana diperkirakan ada sekitar 1,2 miliar penduduk dunia yang hidup dibawah ukuran tersebut; b) US \$ 2 perkapita per hari dimana lebih dari 2 miliar penduduk yang hidup kurang dari batas tersebut. US dollar yang digunakan adalah US \$ PPP (*Purchasing Power Parity*), bukan nilai tukar resmi (*exchange rate*). Kedua batas ini adalah garis kemiskinan absolut.

Kemiskinan relatif merupakan kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat, sehingga menyebabkan ketimpangan distribusi pendapatan. Standar minimum disusun berdasarkan kondisi hidup suatu negara pada waktu tertentu dan perhatian terfokus pada golongan penduduk “termiskin”, misalnya 20 persen atau 40 persen lapisan terendah dari total penduduk yang telah diurutkan menurut pendapatan/pengeluaran. Kelompok ini merupakan penduduk relatif miskin. Dengan demikian, ukuran kemiskinan relatif sangat tergantung pada distribusi pendapatan/pengeluaran penduduk sehingga dengan menggunakan definisi ini berarti “orang miskin selalu hadir bersama kita”.

Dalam prakteknya, negara kaya mempunyai garis kemiskinan relatif yang lebih tinggi daripada negara miskin seperti pernah dilaporkan oleh Ravallion (1998 : p26). Dalam paper tersebut Ravallion menjelaskan mengapa, misalnya, angka kemiskinan resmi (*official figure*) pada awal tahun 1990-an mendekati 15 persen di Amerika Serikat dan mendekati 15 persen di Indonesia (negara yang jauh lebih miskin). Artinya, banyak dari mereka yang dikategorikan miskin di Amerika Serikat akan dikatakan sejahtera menurut standar Indonesia.

Tatkala negara menjadi lebih kaya (sejahtera), negara tersebut cenderung merevisi garis kemiskinannya menjadi lebih tinggi, dengan pengecualian Amerika

Serikat, dimana garis kemiskinan pada dasarnya tidak berubah selama hampir empat dekade. Misalnya Uni Eropa umumnya mendefinisikan penduduk miskin adalah mereka yang mempunyai pendapatan per kapita dibawah 50 persen dari median (rata-rata) pendapatan. Ketika *median*/rata-rata pendapatan meningkat, garis kemiskinan relatif juga meningkat.

Dalam hal mengidentifikasi dan menentukan sasaran penduduk miskin, maka garis kemiskinan relatif cukup untuk digunakan, dan perlu disesuaikan terhadap tingkat pembangunan negara secara keseluruhan. Garis kemiskinan relatif tidak dapat dipakai untuk membandingkan tingkat kemiskinan antar negara dan waktu karena tidak mencerminkan tingkat kesejahteraan yang sama.

Terminologi lain yang pernah dikemukakan sebagai wacana adalah kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural. Soetandyo Wignjosoebroto dalam "Kemiskinan Struktural : Masalah dan Kebijakan" (Suyanto, 1995: p59) mendefinisikan "Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang ditengarai atau didalihkan bersebab dari standar atau kriteria yang subjektif karena dipengaruhi oleh adat, budaya, daerah, dan kelompok sosial". Disamping itu kesulitan penentuan secara kuantitatif dari masing-masing komponen kebutuhan dasar karena dipengaruhi sifat yang dimiliki oleh komponen itu sendiri, misalnya selera konsumen terhadap suatu jenis makanan atau komoditi lainnya.

Dari segi faktor penyebabnya, kemiskinan dapat dibedakan menjadi kemiskinan kultural, kemiskinan sumber daya ekonomi, dan kemiskinan struktural. Menurut Surbakti (Usman, 2006: p136), kemiskinan kultural bukanlah bawaan melainkan akibat dari tidak kemampuan menghadapi kemiskinan yang berkepanjangan. Kemiskinan bukanlah sebab melainkan akibat. Sikap-sikap seperti ini diabadikan melalui proses sosialisasi dari generasi ke generasi.

Kemiskinan sumber daya ekonomi melihat fenomena kemiskinan dari sisi ketiadaan atau kelangkaan sumber daya ekonomi baik faktor-faktor produksi yang berupa modal, tanah, sumber daya manusia dalam hal ini tingkat dan kualitas pendidikan maupun kondisi geografis yang terkait dengan tempat tinggal suatu masyarakat.

Kemiskinan struktural merupakan kemiskinan yang disebabkan oleh faktor struktur ekonomi dan politik yang melingkupi si miskin. Struktur ekonomi dan politik yang kurang berpihak pada sekelompok masyarakat tertentu sehingga menimbulkan hambatan-hambatan dalam akses sumber daya ekonomi, lapangan pekerjaan dan partisipasi dalam pembangunan .

Usman (2006) menyatakan bahwa teori yang menarik dan sering dijadikan acuan dalam membahas permasalahan kemiskinan serta sekaligus menunjukkan bahwa permasalahan kemiskinan bersifat multidimensi adalah teori lingkaran kemiskinan. Salah satu pencetus teori ini, Myrdal, pada tahun 1957 menjelaskan bahwa setiap individu dan masyarakat memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lain dalam menciptakan suatu problem yang muncul di dalam masyarakat.

Teori ini kemudian dikembangkan lagi oleh para pengamat permasalahan kemiskinan, diantaranya adalah Jonathan Secher. Ia menjelaskan bahwa pendidikan dan ketenagakerjaan di masyarakat berinteraksi dalam bentuk sebuah lingkaran yang saling terkait satu sama lain. Masyarakat yang tidak memiliki akses untuk berkembang dengan baik akan terdorong untuk bermigrasi ke tempat lain dan meninggalkan usahanya di tempat asal. Akibatnya, terjadi penurunan produktivitas dan penerimaan pajak di daerah tersebut. Penurunan penerimaan pajak akan berdampak pada pengurangan anggaran pembangunan di daerah itu termasuk belanja pembangunan untuk pendidikan. Penurunan kualitas pendidikan dan kualitas tenaga kerja pada akhirnya tidak dapat dihindari. Dengan tenaga kerja berkualitas rendah, industri tidak dapat mengadopsi teknologi yang lebih baik dan tidak mampu mengembangkan usahanya sehingga berakibat pada berkurangnya penyerapan tenaga kerja dan meningkatnya pengangguran.

## **2.2 Ukuran Kemiskinan**

Secara umum kemiskinan dijelaskan oleh indikator sebagai berikut (i) kekurangan kebutuhan dasar: ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar yaitu makanan dan gizi, pakaian, pendidikan dan kesehatan; (ii) tidakproduktif: ketidakmampuan melakukan upaya-upaya produktif; (iii) ketertutupan akses terhadap sumberdaya sosial dan ekonomi; (iv) keterpurukan: ketidakmampuan

menentukan nasibnya sendiri, diperlakukan secara tidak adil, didera ketakutan dan keraguan, dan berlaku apatis serta pesimistik; dan (v) ketergantungan: tidak mampu melepaskan diri dari kemiskinan dan mentalitas kultural serta rendah dalam apresiasi diri.

Ada beberapa ukuran kemiskinan yang telah diterapkan di Indonesia dewasa ini, diantaranya adalah ukuran dari Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), dan *United Nations Development Program* (UNDP). BPS mengartikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi standar minimum kebutuhan dasar yang meliputi kebutuhan makanan maupun non-makanan.

Dari sisi makanan, BPS menggunakan indikator yang direkomendasikan oleh Widyakara Pangan dan Gizi tahun 1998 yaitu kebutuhan gizi 2.100 kalori per orang per hari, sedangkan dari sisi kebutuhan non-makanan tidak hanya terbatas pada sandang dan papan melainkan termasuk pendidikan dan kesehatan. Model ini pada intinya membandingkan tingkat konsumsi penduduk dengan suatu garis kemiskinan (GK), yaitu jumlah rupiah untuk konsumsi per orang per bulan. Sedangkan data yang digunakan adalah data makro hasil Survei Sosial dan Ekonomi Nasional (Susenas).

Selain melakukan perhitungan jumlah penduduk miskin dalam analisis tentang penduduk miskin, BPS juga menyertakan hasil analisis tentang karakteristik rumah tangga miskin. Di dalamnya tergambar kondisi rumah tangga miskin berdasarkan karakteristik sosial demografi, pendidikan, kesehatan, sumber penghasilan, rasio ketergantungan, ketenagakerjaan, kondisi perumahan dan lain-lainnya. Karakteristik rumah tangga yang dianggap BPS memiliki keterkaitan erat dengan kemiskinan diantaranya adalah jumlah anggota rumah tangga, mereka yang kepala rumah tangganya berstatus sebagai janda, pendidikan kepala rumah tangga rendah atau kepala rumah tangga buta huruf, perbedaan geografis antara kota dan desa, lapangan usaha dan status pekerjaan, penguasaan luas lantai per kapita, rumah tangga tanpa akses terhadap air bersih, fasilitas buang air besar, pemanfaatan listrik dan sebagainya.

Ukuran lain kemiskinan dikembangkan oleh BKKBN, yang menggunakan data mikro hasil pendaftaran keluarga prasejahtera dan sejahtera I. Dalam ukuran ini, sebuah keluarga disebut miskin jika: (i) tidak bisa melaksanakan kewajiban-kewajiban rutin dalam agamanya; (ii) tidak bisa makan dua kali dalam sehari; (iii) tidak mempunyai pakaian lain untuk bekerja/bersekolah dan melakukan aktivitas lainnya; (iv) tinggal di rumah yang sebagian besar ruangnya berlantai tanah; (v) tidak bisa membayar biaya fasilitas kesehatan.

Metode penghitungan penduduk miskin yang dilakukan BPS sejak pertama kali hingga saat ini menggunakan pendekatan yang sama yaitu pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan didefinisikan sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan makanan maupun non makanan yang bersifat mendasar. Berdasarkan pendekatan tersebut, indikator yang digunakan adalah Head Count Index (HCI) yaitu jumlah presentase penduduk miskin yang berada dibawah garis kemiskinan (GK).

Dalam buku seri Publikasi Susenas Mini yang dikeluarkan BPS (1999) disebutkan bahwa jumlah dan presentase penduduk miskin dihitung berdasarkan pengeluaran per kapitanya. Mereka yang memiliki pengeluaran lebih rendah dari GK dikategorikan sebagai penduduk miskin. Garis kemiskinan, sebagai standar kebutuhan dasar, terdiri dari dua komponen dasar yaitu batas kecukupan makanan dan non makanan. GK ini pada prinsipnya adalah standar minimum yang diperlukan oleh seseorang untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan non makanan selama satu bulan.

Analisis kemiskinan dengan hanya menggunakan indikator dan jumlah presentase penduduk miskin ( $P_o$ ) seperti yang diukur melalui HCI dipandang belum mencukupi. HCI memang dapat memberikan informasi tentang proporsi penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan namun tidak dapat mengindikasikan seberapa miskin penduduk miskin tersebut. Hal ini mengingat ukuran yang digunakan HCI tidak berubah jika seseorang miskin menjadi lebih miskin. Ukuran tersebut juga tidak mampu menggambarkan variasi tingkat kemiskinan diantara penduduk miskin.

Selain HCI, indikator lain yang digunakan untuk mengukur tingkat kemiskinan adalah index kedalaman kemiskinan (*poverty gap index*) atau P1 dan index keparahan kemiskinan (*distributionally sensitive index*) atau P2 yang dirumuskan oleh Foster-Greer-Thorbecke (Tambunan 2001). Indikator P1 mengukur kesenjangan (jarak) rata-rata antara pengeluaran masing-masing penduduk miskin dan GK. Semakin tinggi P1 berarti semakin jauh jarak antara rata-rata pengeluaran penduduk miskin dan garis kemiskinan. Sebagai contoh, dua daerah A dan B memiliki P0 yang sama tetapi daerah A memiliki P1 yang lebih tinggi dibanding daerah B. Hal ini menunjukkan bahwa walau presentase penduduk miskin di kedua daerah tersebut sama, penduduk miskin di daerah A secara rata-rata lebih miskin dibanding penduduk miskin di daerah B.

Indikator P2 merupakan ukuran penyebaran pengeluaran di antara penduduk miskin. Semakin tinggi nilai P2 berarti pengeluaran di antara penduduk miskin semakin menyebar dari nilai rata-ratanya. Sebagai contoh, dua daerah A dan B memiliki P0 dan P1 yang sama tetapi daerah A memiliki P2 yang lebih tinggi dibanding daerah B. Hal ini berarti presentase penduduk miskin di kedua daerah tersebut sama dan secara rata-rata penduduk miskin di kedua daerah tersebut sama miskinnya. Namun demikian tingkat kemiskinan penduduk miskin di daerah A lebih beragam dibanding daerah B. Dengan demikian P2 merupakan ukuran tingkat keparahan kemiskinan.

Selain itu, model pembangunan manusia dari UNDP juga digunakan sebagai ukuran kemiskinan di Indonesia. Lembaga ini secara berkala - setiap tiga tahun - sejak tahun 1990 mempublikasikan Laporan Pembangunan Manusia atau *Human Development Report* (HDR). HDR berisi penjelasan tentang empat indeks yaitu Indeks Pembangunan Manusia atau *Human Development Index* (HDI), Indeks Pembangunan Gender atau *Gender Empowerment Measure* (GEM) dan Indeks Kemiskinan Manusia atau *Human Poverty Index* (HPI). Indikator setiap indeks tersebut ditunjukkan dalam Tabel 2-1. Di Indonesia, HDR menggunakan data BPS, terutama data Susenas, sehingga memiliki unit survei yang sama dengan BPS yaitu rumah tangga.

Tabel 2.1 – Indikator Indeks dalam HDR

Jenis Indeks	Indikator
HDI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat harapan hidup</li> <li>• Tingkat melek hidup orang dewasa</li> <li>• Rata-rata lama bersekolah</li> <li>• Tingkat daya beli per kapita</li> </ul>
HPI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelahiran yang tidak dapat bertahan sampai usia 40 tahun</li> <li>• Tingkat buta huruf orang dewasa</li> <li>• Presentase penduduk yang tidak memiliki akses pada air yang aman untuk digunakan</li> <li>• Presentase penduduk yang tidak memiliki akses pada fasilitas kesehatan</li> <li>• Presentase balita yang kurang makan</li> </ul>
GDI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat harapan hidup laki-laki dan perempuan</li> <li>• Tingkat melek huruf orang dewasa laki-laki dan perempuan</li> <li>• Rata-rata lama sekolah untuk laki-laki dan perempuan</li> <li>• Perkiraan tingkat pendapatan laki-laki dan perempuan</li> </ul>
GEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentase jumlah anggota DPR dari laki-laki dan perempuan</li> <li>• Presentase jumlah pegawai tingkat senior, manager, profesional dan posisi teknis dari laki-laki dan perempuan</li> <li>• Perkiraan tingkat pendapatan laki-laki dan perempuan</li> </ul>

Sumber : Buku Kajian Masyarakat Sipil atas Perda khusus Ibukota dan RPJMD 2007-2012

Pendekatan rata-rata per kapita yang diterapkan dalam penghitungan kemiskinan mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Biasanya pendekatan rata-rata per kapita ini belum mempertimbangkan tingkat konsumsi. Bahkan ada juga pengukuran secara internasional. Sebagaimana disebutkan diatas bahwa ukuran yang dipakai adalah satuan mata uang dolar dalam bentuk *Purchasing Power Parity*. Berikut adalah beberapa kriteria dan garis kemiskinan yang sering dirujuk dalam khazanah kajian akademis tentang kemiskinan.

**Tabel 2.2 Beberapa kriteria dan Garis Kemiskinan**

NO	PENELITIAN	KRITERIA	GARIS KEMISKINAN		
			Kota (K)	Desa (D)	K + D
1	Hendra Esmara (1969/1970)	Konsumsi beras perkapita per tahun (kg)	-	-	125
2	Sayogya (1971)	Tingkat pengeluaran ekuivalen beras per orang per tahun (kg) • Miskin (M) • Miskin Sekali (MS) • Paling Miskin (PM)	480 360 270	320 240 180	- - -
3	Anne Booth (1969/1970)	Kebutuhan gizi minimum per orang per hari • Kalori • Protein	- -	- -	2.000 50
4	Gupta (1973)	Kebutuhan gizi minimum per orang per tahun (Rp)	-	-	2.400
5	Hasan (1975)	Pendapatan minimum per kapita per tahun (US \$)	125	95	-
6	Ginneken (1969)	Kebutuhan gizi minimum per orang per hari • Kalori • Protein	- -	- -	2.000 50
7	BPS (1984)	• Konsumsi kalori perkapita perhari • Pengeluaran perkapita perbulan (Rp)	- 13371	- 7746	2.100 -
8	Sayogya (1984)	Pengeluaran perkapita perbulan	8240	6585	-
9	Bank Dunia	Pengeluaran perkapita perbulan (Rp)	6719	4479	-
10	Garis kemiskinan Internasional	Pendapatan perkapita pertahun : • Nilai US \$ • US \$ Paritas daya beli	- -	- -	75 200
11	Garis kemiskinan Internasional, Ahluwalia, 1975	Tingkat pendapatan perkapita pertahun	-	-	75

Sumber : Buku Analisis Perhitungan Tingkat Kemiskinan Tahun 2008, BPS

### 2.3 Penelitian Sebelumnya

Berikut adalah beberapa studi tentang determinan kemiskinan yang pernah dilakukan di Indonesia :

**Tabel 2.3 Penelitian dan Kajian yang Pernah Dilakukan Sebelumnya**

Studi	Keterangan
2001, Asep Suryahadi dan Sudarno Sumarto, <i>The chronic poor, The Transient Poor and Vulnerability in Indonesia Before and After Crissis</i>	Data : Susenas & Podes 96 Peta Kemiskinan Secara Makro menurut region, gender, Pendidikan, Sektor
2006, Abdul Azis Usman, <i>Karakteristik kemiskinan dan pengaruhnya terhadap Kondisi Kemiskinan di provinsi Sumatera Barat</i>	Data : Susenas Sumatera Barat 2002
2008, Muhammad Arif Tasrif –Wahyu Sulistiadi-dkk (Kemitraan-Partnership), <i>Telaah Masyarakat Sipil atas Kebijakan Pembangunan di DKI Jakarta terhadap Rakyat Miskin</i>	Data : RPJMD DKI Jakarta 2007-2012 Susenas DKI 2007
2005, Jaka Sumantana, <i>Fenomena Lingkaran Kemiskinan : Analisis Ekonometrika Regional</i>	Data : Susenas panel 1999-2002
2009, Mukhamad Muhanif, <i>Studi Determinan Karakteristik Rumah Tangga Dan Perubahannya Pada Pergerakan Kemiskinan Dinamik Di Indonesia</i>	Data : Susenas Panel 2005-2007