

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Konsep tentang Kemiskinan

Kemiskinan merupakan konsep yang multidimensional. Menurut Ellis (1998) dimensi kemiskinan menyangkut berbagai aspek, diantaranya adalah ekonomi, politik dan sosial-psikologis. Secara ekonomi, kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kekurangan sumberdaya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Sumberdaya dalam konteks ini menyangkut tidak hanya aspek finansial, melainkan pula semua jenis kekayaan (*wealth*) yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam arti luas. Berdasarkan konsepsi ini, maka kemiskinan dapat diukur secara langsung dengan menetapkan persediaan sumberdaya yang dimiliki melalui penggunaan standar baku yang dikenal dengan garis kemiskinan (*poverty line*). Cara seperti ini sering disebut dengan metode pengukuran kemiskinan absolut. Garis kemiskinan yang digunakan BPS (2002) sebesar 2,100 kalori per orang per hari yang disetarakan dengan pendapatan tertentu atau pendekatan Bank Dunia yang menggunakan 1 dolar AS per orang per hari adalah contoh pengukuran kemiskinan absolut.

Secara politik, kemiskinan dilihat dari tingkat akses terhadap kekuasaan (*power*). Kekuasaan dalam pengertian ini mencakup tatanan sistem politik yang dapat menentukan kemampuan sekelompok orang dalam menjangkau dan menggunakan sumberdaya. Ada tiga pertanyaan mendasar yang berkaitan dengan akses terhadap kekuasaan ini, yaitu (a) bagaimana orang dapat memanfaatkan sumberdaya yang ada dalam masyarakat, (b) bagaimana orang dapat turut ambil bagian dalam pembuatan keputusan penggunaan sumberdaya yang tersedia, dan (c) bagaimana kemampuan untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan.

Kemiskinan secara sosial-psikologis menunjuk pada kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan peningkatan produktivitas. Dimensi kemiskinan ini juga dapat diartikan sebagai kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor penghambat yang mencegah

atau merintangi seseorang dalam memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang ada di masyarakat. Faktor-faktor penghambat tersebut secara umum meliputi faktor internal dan eksternal. Faktor internal datang dari dalam diri si miskin itu sendiri, seperti rendahnya pendidikan atau adanya hambatan budaya.

Istilah kemiskinan muncul ketika seseorang atau sekelompok orang tidak mampu mencukupi tingkat kemakmuran ekonomi yang dianggap sebagai kebutuhan minimal dari standar hidup tertentu. Untuk memahami pengertian tentang kemiskinan ada berbagai pendapat yang dikemukakan. Menurut Suparlan (1995) kemiskinan dapat didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.

Standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap tingkat kesehatan, kehidupan moral, dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong sebagai orang miskin. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (1993) menjelaskan kemiskinan adalah situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya. Pendapat lain dikemukakan oleh Ala dalam Setyawan (2001) yang menyatakan kemiskinan adalah adanya gap atau jurang antara nilai-nilai utama yang diakumulasikan dengan pemenuhan kebutuhan akan nilai-nilai tersebut secara layak.

Menurut Chambers dalam Ala (1996), ada lima ketidakberuntungan yang melingkari kehidupan orang atau keluarga miskin yaitu:

1. kemiskinan (*poverty*);
2. fisik yang lemah (*physical weakness*);
3. kerentanan (*vulnerability*);
4. keterisolasian (*isolation*);
5. ketidakberdayaan (*powerlessness*).

Kelima hal tersebut merupakan kondisi nyata yang ada pada masyarakat miskin di Negara berkembang.

Menurut Mas'ood (2003) berdasarkan penyebabnya kemiskinan dapat dibedakan dalam dua jenis yakni :

### 1. Kemiskinan Alamiah

Kemiskinan ini timbul akibat kelangkaan sumber – sumber daya alam, kondisi tanah yang tandus, tidak ada pengairan dan kelangkaan prasarana.

### 2. Kemiskinan Buatan

Kemiskinan ini timbul akibat munculnya kelembagaan (seringkali akibat modernisasi atau pembangunan itu sendiri) yang membuat anggota masyarakat tidak dapat menguasai sumber daya, sarana dan fasilitas ekonomi yang ada secara merata (atau disebut juga dengan kemiskinan struktural).

Adapun ciri – ciri mereka yang tergolong miskin menurut Sumodiningrat (dalam Mas' oed, 2003) adalah :

1. Sebagian besar dari kelompok yang miskin ini terdapat di pedesaan dan mereka ini umumnya buruh tani yang tidak memiliki lahan sendiri. Kalaupun ada yang memiliki tanah luasnya tidak seberapa dan tidak cukup untuk membiayai ongkos hidup yang layak.
2. Mereka itu pengangguran atau setengah menganggur. Kalau ada pekerjaan maka sifatnya tidaklah teratur atau pekerjaan tidaklah memberi pendapatan yang memadai bagi tingkat hidup yang wajar.
3. Mereka berusaha sendiri, biasanya dengan menyewa peralatan dengan orang lain. Usaha mereka kecil dan terbatas dengan ketiadaan modal.
4. Rata – rata semua tidak memiliki peralatan kerja atau modal sendiri. Kebanyakan dari mereka tidak berpendidikan, apabila ada, tingkat pendidikannya rendah.
5. Mereka kurang berkesempatan untuk memperoleh dalam jumlah yang cukup bahan kebutuhan pokok, pakaian, perumahan, fasilitas kesehatan, komunikasi dan fasilitas kesejahteraan sosial pada umumnya.

Menurut Bank Pembangunan Asia (1999) dalam Papilaya (2004), kemiskinan adalah ketiadaan aset-aset dan kesempatan esensial yang menjadi hak setiap manusia. Setiap orang harus mempunyai akses pada pendidikan dasar dan rawatan kesehatan primer. Rumah tangga miskin mempunyai hak untuk menunjang

hidupnya dengan jerih payahnya sendiri, dan mendapat imbalan yang memadai, serta mempunyai perlindungan terhadap gangguan mendadak dari luar. Selain pendapatan dan layanan dasar, individu-individu dan masyarakat juga menjadi miskin jika mereka tidak diberdayakan untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan yang menentukan kehidupan mereka. Kemiskinan lebih baik diukur dengan ukuran: pendidikan dasar, rawatan kesehatan, gizi, air bersih, dan sanitasi; di samping pendapatan, pekerjaan, dan upah. Ukuran ini harus digunakan untuk mewakili hal-hal yang tidak berwujud, seperti rasa ketidakberdayaan dan ketiadaan kebebasan untuk berpartisipasi. Sedangkan definisi kemiskinan menurut Bank Dunia (2004) dalam Papilaya (2004) adalah tidak tercapainya kehidupan yang layak dengan pendapatan \$ 1 perhari.

Menurut Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN keluarga di Indonesia yang didata setiap tahun diklasifikasikan menurut kelompok sebagai berikut:

1. Keluarga Pra Sejahtera, yaitu keluarga itu belum dapat memenuhi kebutuhan dasar minimumnya;
2. Keluarga Sejahtera I, yaitu keluarga itu sudah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimumnya dalam hal sandang, papan, pangan, dan pelayanan kesehatan yang sangat dasar;
3. Keluarga Sejahtera II, yaitu keluarga itu selain dapat memenuhi kebutuhan dasar minimumnya, dapat pula memenuhi kebutuhan sosial psikologisnya, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan pengembangannya;
4. Keluarga Sejahtera III, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum, kebutuhan sosial psikologisnya, dan sekaligus dapat memenuhi kebutuhan pengembangannya, tetapi belum aktif menyumbangkan dan belum aktif giat dalam usaha kemasyarakatan dalam lingkungan desa atau wilayahnya;
5. Keluarga Sejahtera III Plus, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum, kebutuhan sosial psikologis, kebutuhan pengembangan sekaligus secara teratur ikut menyumbang dalam kegiatan sosial dan aktif pula dalam kegiatan semacam itu.

Dalam Buku Pedoman Komite Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2003 disebutkan, bahwa yang dimaksud masyarakat miskin umumnya ditandai ketidakberdayaan atau ketidakmampuan dalam beberapa hal, yaitu: (1) ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan, (2) ketidakberdayaan melakukan kegiatan usaha produktif, (3) ketidakberdayaan menjangkau akses sumber daya sosial dan ekonomi, (4) ketidakmampuan menentukan nasibnya sendiri serta senantiasa mendapat perlakuan diskriminatif, mempunyai perasaan ketakutan dan kecurigaan serta sikap apatif dan fatalistik, (5) ketidakmampuan membebaskan diri dari mental dan budaya miskin serta senantiasa merasa mempunyai martabat dan harga diri yang rendah. Ketidakberdayaan dan ketidakmampuan tersebut menumbuhkan perilaku miskin yang bermuara pada hilangnya kemerdekaan berusaha dan menikmati kesejahteraan secara bermartabat.

Menurut Chambers (1987) inti dari masalah kemiskinan terletak pada apa yang disebut *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan, yang terdiri dari lima unsur yang seringkali saling berkait satu dengan yang lain sehingga merupakan perangkap kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan peluang hidup orang atau keluarga miskin. Kerentanan dan ketidakberdayaan perlu mendapat perhatian yang utama. Kerentanan, menurut Chambers (1987) dapat dilihat dari ketidakmampuan keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu guna menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam, kegagalan panen, atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga miskin itu. Kerentanan ini sering menimbulkan *poverty rackets* atau roda penggerak kemiskinan, yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda dan asset produksinya sehingga mereka menjadi makin rentan dan tidak berdaya. Ketidakberdayaan keluarga miskin, salah satunya tercermin dalam kasus di mana elit desa dengan seenaknya memfungsikan diri sebagai oknum yang menjaring bantuan yang sebenarnya diperuntukkan bagi orang miskin. Ketidakberdayaan keluarga miskin mungkin dimanifestasikan dalam hal seringkali keluarga miskin ditipu dan ditekan orang yang memiliki kekuasaan. Ketidakberdayaan sering pula mengakibatkan terjadinya bias bantuan terhadap si miskin kepada kelas di atasnya yang seharusnya tidak berhak memperoleh subsidi.

Kemiskinan (dalam Papilaya, 2004) dapat dibagi menjadi dua bagian menurut sifat dasar, yaitu: (1) kemiskinan sementara (*transient poverty*), yaitu kemiskinan yang terjadi akibat krisis ekonomi, dan (2) kemiskinan kronik (*chronic poverty*). Menurut Hulme dan Shepherd (2003) dalam Papilaya (2004), "*chronic poverty has been defined as "occurring when an individual experiences significant capability deprivation for a period of five years or more...Capability deprivation are here seen as multi-dimensional going beyond the usual income and consumption measure, to include tangible and intangible assets, nutritional, status and indices of human deprivations"*.

Menurut KIKIS (2003) dalam Papilaya (2004), jenis-jenis kemiskinan, antara lain:

1. Kemiskinan manusia, yaitu kekurangan kapabilitas esensial manusia, terutama melek huruf dan gizi;
2. Kemiskinan pendapatan, yaitu kekurangan pendapatan sehingga tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi minimum;
3. Kemiskinan absolut, yaitu tingkat kemiskinan di bawah kebutuhan minimum untuk bertahan hidup yang tidak dapat dipenuhi, diterapkan dengan mengukur kebutuhan kalori minimum plus komponen bahan makanan yang esensial;
4. Kemiskinan relatif, yaitu didefinisikan dalam hubungannya dengan sesuatu rasio garis kemiskinan absolut, atau di negara maju sebagai proporsi pendapatan rata-rata per kapita.

Dari beberapa definisi kemiskinan tersebut, penulis berpendapat bahwa kemiskinan bukan hanya sekedar ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasar saja, kemiskinan juga mencakup aspek sosial dan moral. Misalnya, kurangnya kesempatan berusaha, budaya hidup, dan lingkungan dalam suatu masyarakat, yang menempatkan mereka pada posisi yang lemah. Tetapi pada umumnya, ketika orang berbicara tentang kemiskinan, yang dimaksud adalah kemiskinan material.

## 2.2 Sebab-Sebab Kemiskinan

Sen dalam Ismawan (2003) mengutarakan bahwa penyebab kemiskinan dan keterbelakangan adalah persoalan aksesibilitas. Akibat keterbatasan dan ketertidaan akses maka manusia menghadapi keterbatasan (bahkan tidak ada) pilihan untuk mengembangkan hidupnya, kecuali menjalankan apa yang dapat dilakukan (bukan apa yang seharusnya dilakukan). Saat ini dengan demikian manusia mempunyai keterbatasan dalam melakukan pilihan, akibatnya potensi manusia untuk mengembangkan hidupnya menjadi terhambat.

Menurut Kuncoro yang mengutip Sharp (2000), penyebab kemiskinan adalah:

1. Secara mikro kemiskinan minimal karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah;
2. Kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumberdaya manusia. Kualitas sumber daya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumber daya ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi, atau karena keturunan;
3. Kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*The vicious cycle of poverty*). Adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas sehingga mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi yang berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya.

## 2.3 Pengukuran Tingkat Kemiskinan

Menurut Couduel, Hetschel dan Wodon (2005), terdapat 3 (tiga) metode dalam pengukuran kemiskinan, yaitu:

1. *Incidence of Poverty (headcount index)*. Metode ini mengukur jumlah penduduk yang memiliki pendapatan atau konsumsi di bawah garis kemiskinan, dimana mereka tidak mampu membiayai kebutuhan dasar hidup.

2. *Depth of Poverty (Poverty gap)*. Metode ini mengukur Kedalaman kemiskinan (jurang kemiskinan) yang menggambarkan seberapa jauh posisi rumah tangga miskin dari garis kemiskinan atau mengukur jarak antara rata-rata pendapatan atau konsumsi penduduk miskin dengan garis kemiskinan.
3. *Poverty severity (squared poverty gap)*. Ukuran ini tidak hanya mengukur perbedaan masyarakat miskin dari garis kemiskinan tetapi juga *inequality* diantara masyarakat miskin.

Foster, Greer, dan Thorbecke (1984) mengusulkan perhitungan kemiskinan tersebut yang dikenal dengan FGT indeks dengan rumus yang ditulis sebagai berikut:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^{\alpha}$$

Dimana  $z$  adalah garis kemiskinan,  $(z - y_i)$  adalah kedalaman kemiskinan rumah tangga  $i$ , dan  $n$  adalah total populasi. Tiga pengukuran  $\alpha$  adalah:

1.  $\alpha = 0 \rightarrow P_0$  adalah *head-count index*, yaitu proporsi penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan  $P_0 = q/n$ . Sebagai contoh, jika  $P_0 = 0,3$ , maka 30% dari populasi adalah miskin.
2.  $\alpha = 1$  adalah *Poverty Gap*, yaitu rata-rata kedalaman kemiskinan dalam populasi, yang dinyatakan sebagai proporsi garis kemiskinan,  $P_1 = 1/n \sum (z - y_i)/z$ . Sebagai contoh, jika  $P_1 = 0,2$  maka rata-rata kedalaman kemiskinan penduduk miskin relatif terhadap garis kemiskinan, jika di rata-rata dengan semua rumah tangga (baik yang miskin atau tidak), mewakili 20% dari garis kemiskinan.
3.  $\alpha = 2$  adalah *Poverty severity* yaitu ukuran indeks distribusi sensitifitas yang dapat mendeteksi distribusi pendapatan (atau pengeluaran sebagai proxy pendapatan) di antara masyarakat miskin. Dengan kata lain mengukur ketimpangan diantara masyarakat miskin itu sendiri.

Alat ukur lain yang juga dapat digunakan untuk melihat gambaran suatu kemiskinan adalah *Human Development Index (HDI)* atau Indeks Pembangunan Manusia dan *Human Poverty Index* atau Indeks Kemiskinan Manusia. Menurut Program Pembangunan PBB (UNDP), Indeks pembangunan manusia HDI merupakan komposit dari tiga factor yaitu: (a) harapan hidup pada waktu lahir, (b) melek huruf dewasa, dan (c) pendapatan per kapita. Sedangkan Indeks kemiskinan manusia, yaitu ukuran menurut UNDP untuk ketiadaan kebutuhan dasar manusia. Variabel yang digunakan untuk menentukan indeks ini adalah: (a) persentase orang yang diperkirakan akan meninggal sebelum usia 40 tahun; (b) persentase orang dewasa yang buta huruf; dan (c) layanan ekonomi menyeluruh yang diukur dari persentase orang yang tidak mempunyai akses pada layanan kesehatan dan air bersih yang aman dan persentase anak-anak balita yang beratnya di bawah normal, dan (7) ukuran pemberdayaan gender, yaitu Asesmen UNDP tentang tingkat kesenjangan gender di bidang-bidang ekonomi yang penting, partisipasi politik, dan pengambilan keputusan.

Saat ini menurut Maksum (2004) di Indonesia untuk mengukur tingkat kemiskinan di Indonesia digunakan "*the basic need approach*" yang dikembangkan oleh BPS. Pendekatan kebutuhan dasar adalah pengukuran pada konsumsi yang terkait dengan aspek kemiskinan. Metode ini didasarkan pada garis kemiskinan, yang rata-rata konsumsi (dalam Rupiah) dasar utama yang berisi makanan bundel (52 item) dan non-makanan bundle (46 item) yang biasanya dikonsumsi oleh kelompok referensi (sekelompok orang yang pengeluaran hanya berbaring di atas "diharapkan kemiskinan" baris, yaitu garis kemiskinan sebelumnya gembos oleh tingkat inflasi). Seorang individu yang belanja bulanan di bawah garis kemiskinan adalah dianggap miskin. Pendekatan ini menyediakan indikator makro kemiskinan karena berdasarkan pada sampel kecil dan ditujukan terutama untuk memberikan output indikator kemiskinan untuk tingkat provinsi dan nasional dari pemerintah, bukan untuk tingkat kecamatan.

Metode lain yang bisa digunakan untuk mengukur atau menganalisa tingkat kemiskinan menurut Todaro dan Smith (2004) adalah dengan memperhatikan ketimpangan distribusi pendapatan, baik distribusi "ukuran" yang merupakan

distribusi pendapatan masing-masing orang maupun distribusi "fungsional" atau distribusi kepemilikan faktor-faktor produksi.

Metode yang lazim dipakai untuk menganalisis statistik pendapatan perorangan adalah dengan menggunakan kurva Lorenz (Todaro dan Smith, 2004). Kurva Lorenz memperlihatkan hubungan kuantitatif aktual antara persentase penerima pendapatan dengan persentase pendapatan total yang benar-benar mereka terima, misalnya selama setahun. Semakin jauh jarak kurva Lorenz dari garis diagonal (yang merupakan garis pemerataan sempurna), maka semakin timpang atau tidak merata distribusi pendapatannya. Kasus ekstrem dari ketidakmerataan yang sempurna (yaitu, apabila hanya seorang saja yang menerima seluruh pendapatan nasional, sementara orang-orang lainnya sama sekali tidak menerima pendapatan) akan diperlihatkan oleh kurva Lorenz yang berhimpit dengan sumbu horizontal sebelah bawah dan sumbu vertikal sebelah kanan. Oleh karena tidak ada satu negara pun yang memperlihatkan pemerataan sempurna atau ketidakmerataan sempurna di dalam distribusi pendapatannya, semua kurva Lorenz dari setiap negara akan berada di sebelah kanan garis diagonal (Todaro dan Smith, 2004).

Perangkat terakhir dan sangat mudah digunakan untuk mengukur derajat ketimpangan pendapatan relatif di suatu negara, adalah dengan menghitung rasio bidang yang terletak antara garis diagonal dan kurva Lorenz dibagi dengan luas separuh segi empat dimana kurva Lorenz tersebut berada, yang disebut dengan Koefisien Gini (Todaro dan Smith, 2004). Menurut Fields (dalam Todaro dan Smith, 2004) koefisien Gini merupakan salah satu ukuran yang memenuhi empat kriteria yang sangat dicari, yaitu prinsip anonimitas, independensi skala, independensi populasi dan transfer. Untuk lebih jelasnya adalah sebagai berikut:

1. Prinsip anonimitas (*anonymity principle*) mengatakan bahwa ukuran ketimpangan seharusnya tidak tergantung pada siapa yang mendapatkan pendapatan yang lebih tinggi; dengan kata lain, ukuran tersebut tidak tergantung pada apa yang kita yakini sebagai manusia yang lebih baik, apakah itu orang kaya atau orang miskin.
2. Prinsip skala independensi (*scale independence principle*) berarti bahwa ukuran ketimpangan kita seharusnya tidak tergantung pada ukuran suatu perekonomian atau negara, atau cara kita mengukur pendapatannya;

dengan kata lain, ukuran ketimpangan tersebut tidak tergantung pada apakah kita mengukur pendapatan dalam dolar atau dalam sen, dalam rupee atau dalam rupiah, atau apakah perekonomian negara itu secara rata-rata kaya atau miskin, karena jika kita ingin mengukur ketimpangan, kita ingin ukuran sebaran pendapatan, bukan besarnya (meskipun perlu diingat juga bahwa besarnya pendapatan juga sangat penting dalam pengukuran kemiskinan).

3. Prinsip independensi populasi (*population independence principle*) menyatakan bahwa pengukuran ketimpangan seharusnya tidak didasarkan pada jumlah penerima pendapatan (jumlah penduduk).
4. Prinsip transfer (*transfer principle*) atau disebut juga prinsip *Pigou-Dalton*. Prinsip ini menyatakan bahwa dengan mengasumsikan semua pendapatan yang lain konstan, jika kita mentransfer sejumlah pendapatan dari orang kaya ke orang miskin (namun tidak sangat banyak hingga mengakibatkan orang miskin itu sekarang justru lebih kaya daripada orang yang awalnya kaya tadi), maka akan dihasilkan distribusi pendapatan baru yang lebih merata.

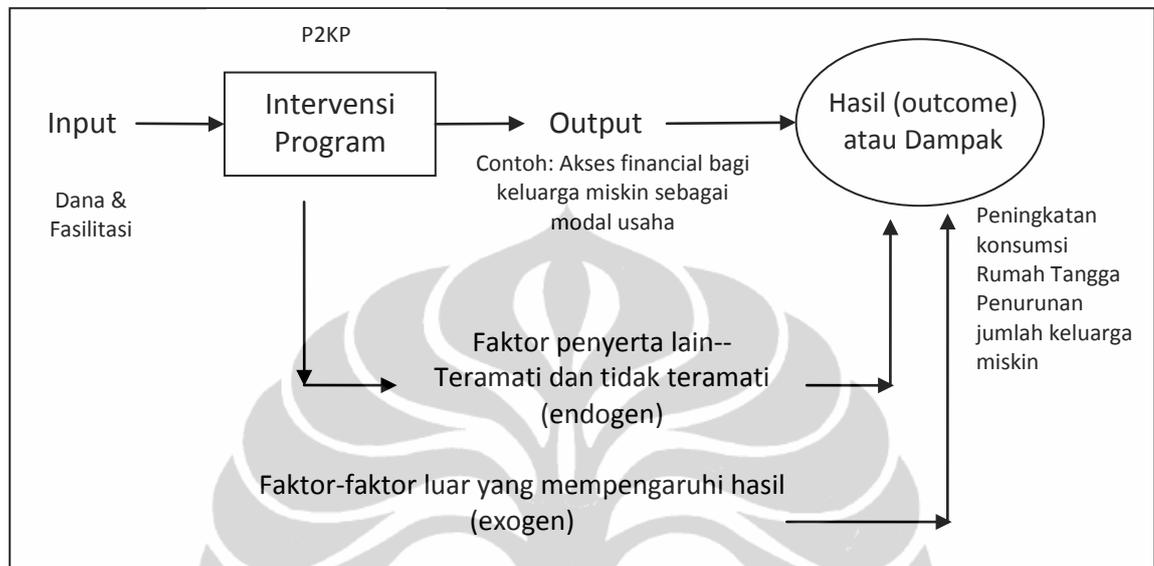
Todaro (2004) mengemukakan bahwa jika keempat kriteria ini disepakati, maka dengan melakukan pengukuran koefisien Gini untuk setiap negara dan mengurutkannya, maka kita akan dapat melihat perbandingan ketimpangan di negaranegara tersebut dimana koefisien Gini yang lebih besar berarti distribusi pendapatannya lebih timpang.

#### **2.4. Metode Evaluasi Dampak Program Penanggulangan Kemiskinan**

Metode pengukuran mengenai dampak kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan evaluasi dampak (*Impact Evaluation*). Metode *Impact Evaluation* bermaksud untuk menentukan secara umum apakah suatu program menghasilkan dampak yang diharapkan bagi individu, keluarga dan lembaga, dan apakah dampak-dampak tersebut dihasilkan dari intervensi program tersebut. *Impact Evaluation* juga dapat mengetahui dampak-dampak yang tidak direncanakan baik positif maupun negative terhadap penerima manfaat. Penekanannya adalah sejauh mana proyek tersebut

dapat mencapai kelompok miskin dan dampaknya terhadap kesejahteraan mereka (Baker, 2000). Secara sederhana, metode evaluasi dampak dapat dijelaskan pada gambar sederhana berikut:

**Gambar 2.1 Konsep Evaluasi Dampak**



Sumber: Telah diolah kembali dari Ezemenari dkk, 1999

Ezemenari dkk (1999) menekankan bahwa evaluasi berbeda dengan monitoring. Kunci utama perbedaan antara keduanya adalah, evaluasi menekankan pada penelusuran penyebab hasil (*outcomes*) sedangkan monitoring menekankan pada penelusuran terhadap progress implementasi dan proses-prosesnya, untuk meyakinkan bahwa target yang telah disepakati tercapai.

Beberapa pertanyaan yang berkenaan dengan *Impact Evaluation* adalah: Bagaimana proyek tersebut mempengaruhi penerima manfaat? Apakah ada perbaikan secara langsung dari proyek tersebut atau apakah ada peningkatan secara umum? Dapatkah desain program ditingkatkan atau di modifikasi untuk meningkatkan dampaknya? Apakah biaya yang dikeluarkan dapat dijustifikasi?

Jawaban pertanyaan-pertanyaan ini tidak dapat diukur semata-mata dari hasil akhir program tersebut. Kemungkinan ada faktor-faktor lain yang berhubungan dengan hasil akhir tapi tidak disebabkan oleh proyek tersebut. Untuk memastikan bahwa metode tersebut tepat, sebuah *impact evaluation* harus dihadapkan pada kondisi *counterfactual*, yaitu apa yang akan terjadi bila proyek tersebut tidak ada, apakah kondisi masyarakat menjadi lebih buruk atau tetap

membalik juga (Baker, 2000). Namun untuk mendapatkan kondisi *counterfactual* tidaklah sederhana.

*Impact Evaluation* menganalisa sejauh mana suatu program dapat menyebabkan perubahan yang diinginkan pada sekelompok masyarakat yang ditargetkan. Dengan kata lain metode ini bertujuan untuk mengetahui 'net' impact suatu intervensi baik terhadap keluarga-keluarga maupun lembaga-lembaga sebagai dampak yang dihasilkan semata-mata hanya dari intervensi itu sendiri. Dengan demikian *Impact Evaluation* menekankan pada evaluasi hasil, berikut perkembangan jangka pendek dan jangka menengah yang diakibatkan oleh intervensi tersebut (Ezemenari dkk, 1999).

Input terhadap suatu proyek akan menggiring pada hasil atau dampak melalui output yang dihasilkan atau melalui dampak pada variable-variable lain yang kemudian berdampak pada hasil. Akan ada juga faktor-faktor penyerta lain yang diakibatkan oleh proyek tersebut baik yang teramati maupun tidak teramati. Selain itu, mungkin ada juga faktor lain yang berhubungan dengan hasil (contohnya penurunan jumlah keluarga miskin) tapi bukan disebabkan oleh proyek tersebut. Proses 'netting out' dampak dari intervensi dari faktor luar dapat diketahui dengan adanya kelompok control (*control group*), yaitu sekelompok individu yang tidak menerima manfaat dari proyek namun memiliki karakteristik yang serupa dengan kelompok penerima manfaat atau kelompok aksi (*treatment group*), sebagai pembanding. Penentuan kedua kelompok ini, *control group* dan *treatment group*, merupakan kunci dalam mengidentifikasi apa yang akan terjadi bila intervensi tidak ada (Ezemenari dkk, 1999).

Pendekatan evaluasi dampak secara konvensional adalah dengan menggunakan pra dan paska intervensi proyek dan perbandingan *control group* (booklet World Bank IEG, 2006). Hal tersebut dapat di lihat pada Tabel 2.1 berikut:

**Tabel 2.1 Desain Control Group Pra- dan Pasca Test**

Waktu	W1 Awal Program (baseline)	W2 Intervensi Program (bisa dalam beberapa minggu atau beberapa tahun)	W3 Akhir Program (dampak)
<i>Treatment Group</i> (Kelompok Aksi)	A1	X	A2
<i>Control Group</i> (Kelompok Kontrol -Random atau non-random)	K1		K2

Kelompok Aksi (*Project Group*) adalah kelompok yang mengikuti program intervensi. A1 adalah titik observasi Kelompok Aksi sebelum intervensi berjalan (*baseline*), X adalah intervensi program, dan A2 adalah titik observasi Kelompok Aksi sesudah intervensi berjalan (*impact*). Kelompok Kontrol (*Control Group*) adalah Kelompok yang tidak mengikuti program. K1 adalah titik observasi Kelompok Kontrol sebelum intervensi berjalan (*baseline*) dan K2 adalah titik observasi Kelompok Kontrol sesudah intervensi berjalan (*impact*). Dalam kehidupan nyata yang diliputi berbagai kendala, mungkin satu atau lebih dari titik-titik observasi (A1, A2, K1, dan K2) terpaksa tidak dapat disertakan, namun pada penelitian ini dimana program atau intervensi merupakan phase kedua dari program P2KP yang sudah dijalankan sebelumnya secara parsial, maka data pada seluruh titik observasi sudah direncanakan. Metode yang digunakan oleh perencana program dalam menentukan Kelompok Kontrol adalah *randomized controls* dimana dengan metode ini dampak program dapat dilihat dari perbandingan rata-rata variable hasil (Ezemenari, 1999). Hal ini akan dijelaskan lebih lanjut pada Bab Metode Penelitian.

### **2.5 Program Evaluasi Dampak Penanggulangan Kemiskinan (Pengalaman di Beberapa Negara)**

Penelitian dengan menggunakan metode evaluasi dampak (*Impact Evaluation*) untuk program pengentasan kemiskinan telah dilakukan di beberapa negara. Diantaranya adalah Program TRAJABAR di Argentina, yang melakukan evaluasi dampak (*Impact Evaluation*) tentang manfaat yang diperoleh orang miskin dari pasar tenaga kerja. Program ini dilaksanakan untuk mengurangi kemiskinan

dengan memberikan kesempatan secara simultan bagi tenaga kerja dari kalangan orang miskin dan memperbaiki infrastruktur sosial bagi masyarakat miskin. Untuk project TRAJABAR II proses evaluasi dilaksanakan selama masa persiapan dan selama masa pelaksanaan. Evaluasi dampak dilakukan untuk menentukan apakah program dapat atau tidak mencapai tujuan kebijakan yang telah ditentukan dan untuk menentukan area dimana program yang dilaksanakan membutuhkan perbaikan untuk memaksimalkan keefektifannya. Evaluasi dampak yang dilakukan menyangkut aspek: (a) pendapatan yang dihasilkan partisipan program; (b) alokasi sumber daya program di seluruh area target; (c) kualitas dari infrasturktur project yang didanai; dan (d) peran dari masyarakat dan NGO terhadap hasil project. Statistik deskriptif dari partisipan TRAJABAR 2 menunjukkan bahwa tanpa akses terhadap program (pendapatan perkapita keluarga dikurangi upah program) sekitar 85 % peserta program akan jatuh ke dalam 20 % terbawah dari distribusi pendapatan nasional dan dengan demikian diklasifikasikan sebagai masyarakat miskin di Argentina.

Penelitian lain adalah *Evaluating Bolivia's Social Investment Fund (SIF)*. Project ini dimulai pada tahun 1991 di Bolivia sebagai promosi dari institusi keuangan yang melakukan investasi dalam sektor sosial, terutama dalam bidang kesehatan, pendidikan dan sanitasi. Tujuan kebijakan adalah untuk mengarahkan investasi ke area-area yang selama ini terabaikan oleh jasa pemerintahan, yaitu masyarakat miskin. Dana SIF kemudian dialokasikan sesuai dengan indeks kemiskinan daerah, namun program tersebut disesuaikan dengan kebutuhan, mengikuti permintaan masyarakat untuk project-project di tingkat daerah. Desain penelitian meliputi evaluasi secara terpisah mengenai pendidikan, kesehatan, dan air bersih yang memantau tingkat efektifitas dari sisi penentuan target dan juga dampak dari investasi pelayanan sosial terhadap masyarakat seperti angka partisipasi sekolah, kondisi kesehatan dan ketersediaan air bersih. Hasil dari SIF menunjukkan bahwa investasi umumnya tidak ditargetkan secara baik kepada masyarakat miskin. Project kesehatan dan kebersihan memberikan manfaat kepada keluarga yang tidak terlalu miskin dalam hal pendapatan per kapita dan tidak ada hubungan antara pendapatan perkapita dan manfaat pendidikan SIF.

## **2.6 Kemiskinan di Indonesia dan Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Menanggulangi Kemiskinan**

### **2.6.1 Gambaran Kemiskinan di Indonesia**

Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, antara lain: tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi, geografis, gender dan kondisi lingkungan. Mengacu pada strategi nasional penanggulangan kemiskinan, definisi kemiskinan adalah kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat (RPJM, 2004 - 2009). Definisi ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya.

Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertahanan, sumberdaya alam, dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki.

Permasalahan kemiskinan dalam RPJM 2004 – 2009 dilihat dari aspek pemenuhan hak dasar, beban kependudukan, serta ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender.

#### **1. Kegagalan Pemenuhan hak dasar**

Meliputi:

##### **a. Terbatasnya kecukupan dan mutu pangan**

Pemenuhan kebutuhan pangan yang layak dan memenuhi persyaratan gizi masih menjadi persoalan bagi masyarakat miskin. Rendahnya kemampuan daya beli merupakan persoalan utama bagi masyarakat miskin. Rendahnya kemampuan daya beli merupakan persoalan utama bagi masyarakat miskin. Sedangkan permasalahan stabilitas ketersediaan pangan secara merata dan harga yang terjangkau, tidak terlepas

dari ketergantungan yang tinggi terhadap makanan pokok beras dan kurangnya upaya diversifikasi pangan. Sementara itu permasalahan pada tingkat petani sebagai produsen, berkaitan dengan belum efisiennya proses produksi pangan, serta rendahnya harga jual yang diterima petani.

Berdasarkan beban persoalan yang dihadapi, ketidakmampuan masyarakat dalam mencukupi kebutuhan makanan minimum terutama dihadapi oleh sekitar 8,9 juta jiwa atau 4,39 persen masyarakat miskin yang berada dibawah garis kemiskinan makanan (BPS, 2002). Sedangkan dalam cakupan yang lebih tinggi, permasalahan ini juga dihadapi oleh masyarakat miskin yang berada dibawah garis kemiskinan makanan maupun non makanan yang berjumlah 37,3 juta jiwa atau 17,4 persen pada tahun 2003. Bahkan berdasarkan data yang digunakan MDGs dalam indikator kelaparan, hampir dua-pertiga dari penduduk di Indonesia masih berada dibawah asupan kalori sebanyak 2100 kalori perkapita/hari. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan kecukupan kalori, disamping menjadi permasalahan masyarakat miskin, ternyata juga dialami kelompok masyarakat lainnya yang berpendapatan tidak jauh di atas garis kemiskinan.

**b. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan**

Masalah utama yang menyebabkan rendahnya derajat kesehatan masyarakat miskin adalah rendahnya akses terhadap layanan kesehatan dasar, rendahnya mutu layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat, dan kurangnya layanan kesehatan reproduksi.

Meskipun secara nasional kualitas kesehatan masyarakat telah meningkat, namun disparitas status kesehatan antar masyarakat, antarkawasan, dan antara perkotaan dan pedesaan masih cukup tinggi. Angka kematian balita pada golongan termiskin adalah hampir empat kali lebih tinggi dari golongan terkaya (RPJM, 2004).

Rendahnya mutu layanan kesehatan dasar disebabkan oleh terbatasnya tenaga kesehatan, kurangnya peralatan, dan kurangnya sarana kesehatan. Selain itu berdasarkan Survei Dasar Kesehatan Indonesia (SDKI) 2002 – 2003 (dalam RPJM, 2004) menunjukkan bahwa 48,7 persen masalah dalam mendapatkan pelayanan kesehatan adalah karena kendala biaya,

jarak, dan transportasi. Pemanfaatan rumah sakit masih didominasi oleh golongan mampu, sedang masyarakat miskin cenderung memanfaatkan pelayanan di puskesmas. Demikian juga persalinan oleh tenaga kesehatan pada penduduk miskin, hanya sebesar 39,1 persen disbanding 82,3 persen pada penduduk kaya (Dalam RPJM, 2004). Asuransi kesehatan sebagai suatu bentuk system jaminan sosial hanya menjangkau 18,74 persen penduduk pada tahun 2001, yang sebagian besar diantaranya pegawai negeri dan penduduk mampu.

**c. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan**

Pembangunan pendidikan ternyata belum sepenuhnya mampu memberi pelayanan secara merata kepada seluruh lapisan masyarakat. Keterbatasan masyarakat miskin untuk mengakses layanan pendidikan dasar terutama disebabkan tingginya beban biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung. Meskipun SPP untuk jenjang SD/MI telah secara resmi dihapuskan oleh Pemerintah tetapi pada kenyataannya masyarakat tetap harus membayar iuran sekolah. Pengeluaran lain diluar iuran sekolah, seperti pembelian buku, alat tulis, seragam, uang transport, dan uang saku menjadi faktor penghambat pula bagi masyarakat miskin untuk menyekolahkan anaknya. Di samping itu sampai dengan tahun 2003 ketersediaan fasilitas pendidikan untuk jenjang SMP/MTs ke atas di daerah pedesaan, daerah terpencil dan kepulauan masih terbatas. Hal tersebut menambah keengganan masyarakat miskin untuk menyekolahkan anaknya karena bertambahnya biaya yang harus dikeluarkan.

Terbatasnya akses keluarga miskin terhadap pendidikan formal selayaknya dapat diatasi dengan penyediaan pelayanan pendidikan non formal yang berfungsi baik sebagai transisi dari dunia sekolah ke dunia kerja maupun sebagai bentuk pendidikan sepanjang hayat dan diarahkan terutama untuk meningkatkan kecakapan hidup serta kompetensi vokasional. Namun demikian pendidikan non formal yang memiliki fleksibilitas waktu penyelenggaraan dan materi pembelajaran yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan peserta didik belum dapat diakses secara luas

oleh masyarakat miskin baik karena aksesibilitasnya maupun karena kualitasnya masih terbatas. Oleh sebab itu akses, kualitas dan format pendidikan non formal perlu terus dikembangkan untuk dapat memberi pelayanan pendidikan yang berkualitas bagi masyarakat miskin.

**d. Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha**

Masyarakat miskin umumnya menghadapi permasalahan terbatasnya kesempatan kerja, terbatasnya peluang mengembangkan usaha, lemahnya perlindungan terhadap asset usaha, perbedaan upah serta lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan seperti buruh migran perempuan dan pembantu rumah tangga. Masyarakat miskin dengan keterbatasan modal dan kurangnya keterampilan maupun pengetahuan, hanya memiliki sedikit pilihan pekerjaan yang layak dan terbatasnya peluang untuk mengembangkan usaha. Terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia saat ini seringkali menyebabkan mereka terpaksa melakukan pekerjaan yang beresiko tinggi dengan imbalan yang kurang memadai dan tidak ada kepastian akan keberlanjutannya.

**e. Terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi**

Masalah utama yang dihadapi masyarakat miskin adalah terbatasnya akses terhadap perumahan yang sehat dan layak, rendahnya mutu lingkungan pemukiman dan lemahnya perlindungan untuk mendapatkan dan menghuni perumahan yang layak dan sehat. Di perkotaan keluarga miskin sebagian besar tinggal di perkampungan yang berada di balik gedung-gedung pertokoan dan perkantoran, dalam petak-petak kecil, saling berhimpit, tidak sehat dan seringkali dalam satu rumah ditinggali lebih dari satu keluarga. Mereka tidak mampu membayar biaya awal untuk mendapatkan perumahan.

**2. Beban kependudukan.**

Beban masyarakat miskin makin berat akibat besarnya tanggungan keluarga dan adanya tekanan hidup yang mendorong terjadinya migrasi. Menurut data Badan Pusat Statistik (2002), rumah tangga miskin mempunyai

rata-rata anggota keluarga lebih besar daripada rumah tangga tidak miskin. Rumah tangga miskin di perkotaan rata-rata mempunyai anggota 5,1 orang, sedangkan rata-rata anggota rumah tangga miskin di pedesaan adalah 4,8 orang. Dengan beratnya beban rumah tangga, peluang anak dari keluarga miskin untuk melanjutkan pendidikan menjadi terhambat dan seringkali mereka harus bekerja untuk membantu membiayai kebutuhan keluarga.

### **3. Ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender.**

Laki-laki dan perempuan memiliki pengalaman kemiskinan yang berbeda. Dampak yang diakibatkan oleh kemiskinan terhadap kehidupan laki-laki juga berbeda dari perempuan. Sumber dari permasalahan kemiskinan perempuan terletak pada budaya patriarki yang bekerja melalui pendekatan, metodologi dan paradigma pembangunan. Praktek pemerintahan yang bersifat hegemoni dan patriarki serta pengambilan keputusan yang hierarkhis telah meminggirkan perempuan secara sistematis dalam beberapa kebijakan, program dan lembaga yang tidak responsive gender.

Menurut Konferensi Dunia Untuk Pembangunan Sosial di Kopenhagen 1995, kemiskinan dalam arti luas di negara-negara berkembang memiliki wujud yang multidimensi yang meliputi sangat rendahnya tingkat pendapatan dan sumberdaya produktif yang menjamin kehidupan berkesinambungan; kelaparan dan kekurangan gizi; keterbatasan dan kurangnya akses kepada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya; kondisi tak wajar dan kematian akibat penyakit yang terus meningkat; kehidupan bergelandang dan tempat tinggal yang jauh dari memadai; lingkungan yang tidak aman; serta diskriminasi dan keterasingan sosial.

Wujud kemiskinan sebagaimana yang dikemukakan di atas tercermin pada rumah tangga miskin yang terdapat di Indonesia, baik di perkotaan maupun di pedesaan. Dalam hubungan ini Badan Pusat Statistik (BPS, 1992) mengemukakan karakteristik rumahtangga miskin dapat dilihat dari jumlah pekerja dan tempat tinggal, pemilikan dan penguasaan tanah (pertanian), tingkat pendidikan dan jam kerja kepala rumah tangga, serta jenis dan status pekerjaan kepala rumah tangga. Dikemukakan bahwa rumah tangga miskin hanya mempunyai satu orang pekerja yang menghasilkan pendapatan. Sebagian besar kondisi tempat tinggal mereka

belum memenuhi persyaratan kesehatan yang memadai. Rumah tangga miskin hanya memiliki lahan (pertanian) yang sangat kecil atau bahkan banyak diantaranya tidak memilikinya sama sekali. Tingkat pendidikan kepala rumah tangganya sangat rendah. Jam kerja mereka rata-rata per minggu relatif jauh lebih lama dengan upah yang rendah. Disamping itu jenis dan status pekerjaan kepala rumah tangga di pedesaan sebagian besar adalah petani kecil atau buruh tani dan di perkotaan berupa usaha atau kegiatan sendiri kecil-kecilan, terutama sektor informal baik yang sah menurut peraturan yang berlaku maupun yang ilegal. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Hart (1981), sebagai ilustrasi, sektor informal yang sah menurut peraturan yang berlaku itu adalah berupa tukang kayu/batu, pedagang kecil eceran dan asongan, tukang ojek/becak, tukang cukur, tukang sol/semir sepatu, dan sebagainya. Sedangkan sektor informal yang ilegal adalah seperti pencopet, pencuri, penadah barang curian, prostitusi, penyelundup, dan lain-lain.

Bank Dunia dalam suatu *Dissemination Paper*-nya (*The World Bank*, 2003) tentang “Kota-kota Dalam Transisi: Tinjauan Sektor Perkotaan Pada Era Desentralisasi di Indonesia”, antara lain mengemukakan tentang kondisi kemiskinan perkotaan di Indonesia. Hal ini dapat disimpulkan bahwa hak masyarakat miskin perkotaan terhadap tanah, rumah, infrastruktur dan pelayanan dasar, kesempatan kerja dan mendapatkan pinjaman, pemberdayaan dan partisipasi, rasa aman dan keadilan sangatlah terbatas sekali dalam kehidupan mereka sehari-hari (*The World Bank*, 2003).

Lebih lanjut dikemukakan dalam laporan Bank Dunia tersebut tentang kondisi berbagai aspek kemiskinan perkotaan di Indonesia, yang dapat diringkaskan dan dimodifikasikan sebagaimana dikemukakan berikut ini.

#### 1. Kepemilikan dan Akses Terhadap Tanah yang Sulit dan Sangat Terbatas

Penataan tanah perkotaan yang tidak jelas dan harga tanah yang tinggi sangat menekan masyarakat miskin perkotaan. Sistem hak atas tanah yang kompleks dengan berbagai macam hak atas tanah dari hak milik hingga hak guna sementara, serta biaya mendapatkan sertifikat tanah yang tinggi, mengakibatkan masyarakat miskin pada umumnya tinggal secara ilegal pada lahan milik negara atau pihak lainnya. Kebanyakan keluarga miskin yang memiliki tanah hanya mempunyai hak tradisional atas tanah (girik), tidak

mempunyai hak yang resmi, sehingga mudah bagi pemerintah atau proyek-proyek besar untuk menggusur mereka tanpa memberikan kompensasi yang wajar atau memadai. Ditambah lagi dengan derasnya arus urbanisasi, ketiadaan pekerjaan dan tekanan penghidupan menimbulkan terjadinya pemakaian tanah untuk membangun rumah spontan dan gubuk secara liar, dan memunculkan daerah kumuh untuk kehidupan keluarga miskin. Kesemuanya itu merupakan potret yang umum terjadi di daerah pekotaan, terutama pada kota-kota besar.

2. Rumah Berfungsi Ganda serta Kepemilikannya Sangat Berisiko dan Kebanyakannya Ilegal

Perumahan bagi masyarakat miskin, khususnya di perkotaan, bukan hanya sebagai tempat berlindung tetapi juga merupakan aset, tempat berusaha/bekerja dan sumber berpijak untuk memperoleh penghasilan yang tercermin antara lain berupa bertumpuknya barang-barang bekas yang akan dijual. Namun demikian terdapat keterbatasan mereka dalam melakukan pilihan lokasi atas rumah atau tempat tinggalnya tersebut. Sehubungan dengan itu mereka terpaksa memilih diantara beberapa alternatif lokasi yang terbatas dimana terdapat hambatan akses untuk bekerja dan ketidakpastian dalam kepemilikan ditambah dengan kondisi lingkungan bekerja yang tidak aman, yang berisiko tinggi terhadap kesehatan, keselamatan dan keamanan mereka. Seringkali terjadi bahwa kaum miskin itu membangun penampungan dan gubuk di lahan kosong secara liar yang bukan di atas lahan miliknya. Dan terhadap bangunan rumah/gubuk liar tersebut seringkali terjadi penertiban dan penggusuran, sehingga berakibat keluarga miskin tersebut semakin menderita.

3. Tingkat Pendidikan Keluarga Sangat Rendah dan Ketergantungan Hidup Keluarga yang Besar

Sungguhpun tingkat pendidikan mereka sangat rendah, namun rumah tangga perkotaan rata-rata berpendidikan relatif lebih baik dibandingkan dengan rumah tangga pedesaan, disamping itu terdapat perbedaan yang tajam dalam tingkat pendidikan antara keluarga kaya dengan keluarga miskin perkotaan. Tingkat partisipasi sekolah dan kemampuan membaca masyarakat miskin lebih tinggi di perkotaan (tertinggi di Jakarta) dibandingkan dengan yang terdapat di pedesaan, namun tingkatan ini tidak otomatis ditentukan berdasarkan jenis dan

kondisi hunian. Dan, warga buta huruf lebih banyak terdapat pada masyarakat miskin di beberapa kota tertentu dibandingkan dengan di daerah pedesaan.

#### 4. Kondisi Lingkungan Buruk Yang Berisiko Penyakit dan Akses/Tingkat Kesehatan Yang Sangat Rendah

Secara umum, masyarakat perkotaan memiliki akses yang relatif lebih besar untuk mendapatkan fasilitas kesehatan. Namun tingkat kesehatan mereka belum tentu lebih baik karena terdapatnya gizi yang buruk, tekanan lingkungan sanitasi yang buruk, dan perilaku hidup yang tidak sehat. Dan bahkan seringkali pelayanan dan tingkat kesehatan di wilayah miskin perkotaan tidak lebih baik, dan terkadang lebih buruk daripada daerah pedesaan. Dibandingkan dengan populasi keseluruhan secara umum dapat dikatakan penghuni kawasan kumuh di perkotaan memiliki harapan hidup yang lebih pendek, serta tingkat kematian ibu dan bayi yang lebih tinggi. Tambahan pula disini terdapat berbagai masalah kesehatan seperti penyakit diare/disentri, kekurangan gizi dan gangguan mental.

#### 5. Status Pekerjaan Tidak Menentu dan Bekerja Seadanya Sebisa Mungkin Serta Tingkat Pengangguran Yang Tinggi

Dari hasil survei dikemukakan bahwa status dan jenis pekerjaan penduduk (miskin) tidaklah otomatis merupakan indikasi sesungguhnya dari keadaan kemiskinan di perkotaan. Di sini status pekerjaan secara independen tidak bisa serta merta dijadikan ukuran tingkat pendapatan yang rendah atau ukuran kriteria kemiskinan. Dan ini lebih nyata tampak bahwa mereka yang bekerja di sektor informal tertentu selama masa krisis moneter tahun 1997 dapat bertahan dan bahkan lebih baik kondisinya daripada sektor formal, terutama pada bidang manufaktur tertentu, yang bahkan banyak terjadi PHK terhadap para pekerjanya. Dalam kaitan dengan status dan jenis pekerjaan tersebut pada berbagai sektor lapangan kerja dilaporkan bahwa pengangguran di daerah perkotaan relatif lebih tinggi dibandingkan dengan di daerah pedesaan. Dan tingkat penganggurannya cenderung meningkat untuk kaum miskin (dan non miskin) dengan peningkatan yang berhubungan dengan kondisi dan fasilitas pemukiman buruk yang tidak menguntungkan.

## 6. Sangat Terbatasnya Akses ke Fasilitas Dasar Perkotaan

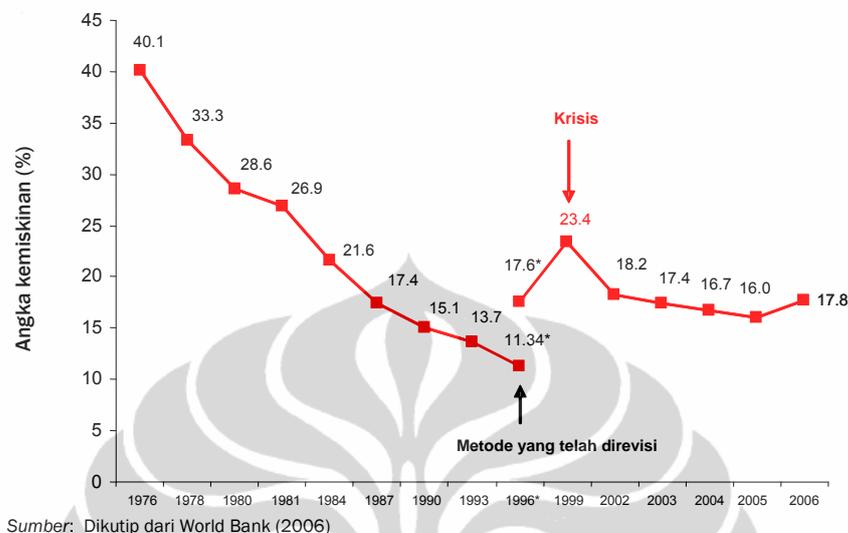
Kaum miskin perkotaan sangat kurang tercukupi kebutuhannya atas pelayanan kebutuhan dasar mereka seperti air bersih, sanitasi, saluran air dan jalan akses. Kondisi ini terjadi antara lain karena kurangnya bantuan dan penanganan pemerintah, baik berupa pemeliharaan maupun investasi baru atas infrastruktur lingkungan yang diperlukan masyarakat setempat. Menurut hasil survai ternyata relatif lebih banyak rumah tangga di perkotaan yang tidak memiliki akses air bersih dibandingkan rumah tangga di pedesaan. Banyak di antara kaum miskin perkotaan yang terpaksa membeli air bersih, dan bahkan mereka tergantung pada fasilitas air minum “swasta” yang lebih mahal. Demikian pula dalam hal fasilitas toilet, kondisinya serba kurang dan menyedihkan, meskipun tidak banyak bedanya antara di perkotaan dan di pedesaan.

Dalam hal pembuangan sampah, kebanyakan masyarakat miskin dan pemukiman miskin menggunakan lahan terbuka, lubang-lubang atau saluran air. Ini menyebabkan risiko kontaminasi terhadap air permukaan dan air tanah di daerah perkotaan yang penduduknya padat. Selain menimbulkan polusi terhadap lingkungan hidup, hal ini juga merusak keindahan kota dan menimbulkan bahaya banjir yang selalu melanda pemukiman mereka sewaktu musim penghujan.

### 2.6.2 Perkembangan Tingkat Kemiskinan di Indonesia

Setelah terguncang akibat badai krisis ekonomi, politik dan sosial pada akhir 1990-an, Indonesia kini mulai kembali stabil. Krisis yang menimpa Indonesia tersebut telah menjatuhkan jutaan penduduk ke jurang kemiskinan dan menjadikan negara ini sebagai negara berpenghasilan rendah. Angka kemiskinan, yang meningkat lebih dari sepertiga kali selama masa krisis, kembali turun mencapai tingkat sebelum masa krisis pada tahun 2005, meskipun pada tahun 2006 mengalami sedikit peningkatan akibat lonjakan harga beras pada akhir tahun 2005 dan awal 2006 (World Bank, 2006). Hal tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:

**Gambar 2.2. Kemiskinan di Indonesia menurun pesat sampai dasawarsa 1990an, dan kembali berkurang sesudah krisis**

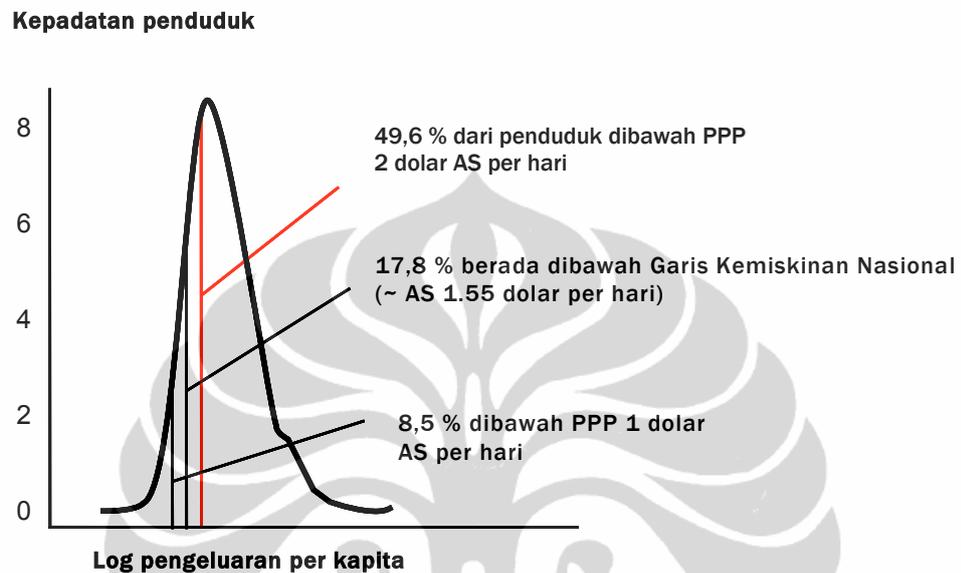


Meskipun angka kemiskinan nasional secara umum telah turun ke tingkat sebelum krisis—dengan tidak memperhitungkan kenaikan angka kemiskinan yang baru saja terjadi pada 2006—hampir 35 juta penduduk masih hidup dalam kemiskinan. Jumlah ini masih melebihi total jumlah penduduk miskin di seluruh Asia Timur, tidak termasuk China (World Bank, 2006).

Selain itu, angka kemiskinan nasional menutupi gambaran tentang kelompok besar penduduk ‘hampir-miskin’ di Indonesia, yang hidupnya mendekati garis kemiskinan. Hampir 41 persen dari seluruh rakyat Indonesia atau mendekati 90 juta penduduk hidup di antara garis kemiskinan 1 dan 2 dolar AS per hari (Gambar 2.3). Analisis menunjukkan bahwa perbedaan antara penduduk miskin dan yang hampir-miskin sangat kecil, menunjukkan bahwa strategi penanggulangan kemiskinan hendaknya dipusatkan pada perbaikan kesejahteraan mereka yang masuk dalam dua kelompok kuintil berpenghasilan paling rendah. Hal ini juga berarti bahwa kerentanan untuk jatuh miskin sangat tinggi di Indonesia: walaupun hasil survei tahun 2004 menunjukkan hanya 16,7 persen penduduk Indonesia yang tergolong miskin, lebih dari 59 persen dari mereka pernah jatuh miskin dalam periode satu tahun sebelum survei dilaksanakan. Data terakhir juga mengindikasikan tingkat pergerakan tinggi (masuk dan keluar) kemiskinan selama

periode tersebut, lebih dari 38 persen rumah tangga miskin pada tahun 2004 tidak miskin pada tahun 2003 (World Bank, 2006).

**Gambar 2.3. Empat puluh satu persen penduduk Indonesia hidup dengan penghasilan antara 1 dan 2 dolar AS per hari**



Sumber: Dikutip dari World Bank, 2006.

Sangat rentannya kelompok penduduk hampir-miskin ini juga dibuktikan dengan meningkatnya angka kemiskinan yang dipicu oleh kenaikan harga beras pada tahun 2006, yang mengakibatkan angka kemiskinan meningkat dari 16,0 persen menjadi 17,8 persen.

Berdasarkan data BPS (Maksum, 2004), bila dilihat dari pengukuran kedalaman kemiskinan (P1) dan keparahan kemiskinan (P2) di Indonesia antara tahun 1996-2004 maka dapat dilihat pada tabel 2.2 berikut:

**Tabel 2.2 Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Keparahan Kemiskinan (P2), untuk daerah perkotaan dan pedesaan di Indonesia (1996-2004)**

	Tahun	Perkotaan	Pedesaan
P1	1996	1,59	1,80
	1999	3,52	4,84
	2002	2,59	3,34
	2003	2,55	3,53
	2004	2,18	3,43
P2	1996	0,50	0,43
	1999	0,98	1,39
	2002	0,71	0,85
	2003	0,74	0,93
	2004	0,58	0,90

Sumber: Maksum (2004)

Dari tabel diatas terlihat bahwa baik kedalaman maupun keparahan kemiskinan memburuk secara drastis setelah terjadinya krisis di tahun 1997. Di daerah perkotaan kedalaman kemiskinan dan keparahan kemiskinan berturut turut mencapai 3,52% dan 0,98%. Kondisi tersebut semakin memburuk di daerah pedesaan yaitu mencapai 4,84% dan 1,39%. Hal tersebut menunjukkan bahwa akibat krisis, jurang antara garis kemiskinan dengan rata-rata standar hidup masyarakat miskin perkotaan dan pedesaan di Indonesia dengan garis kemiskinan telah meningkat sekitar 2,5 kali lipat. Namun demikian sejak tahun 2002 kedalaman maupun keparahan kemiskinan mengalami perbaikan baik di daerah perkotaan maupun pedesaan di Indonesia.

### **2.6.3 Program/Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Menanggulangi Kemiskinan di Indonesia**

#### **2.6.3.1 Program-Program yang Pernah Dilaksanakan**

Pemerintah sebenarnya telah melaksanakan upaya penanggulangan kemiskinan sejak Pelita I yang sudah menjangkau pelosok tanah air. Upaya ini telah menghasilkan perkembangan yang positif. Namun demikian krisis ekonomi yang melanda Indonesia telah menimbulkan lonjakan pengangguran dan meningkatkan kemiskinan. Hal ini menyadarkan kita bahwa pendekatan yang dipilih dalam penanggulangan kemiskinan perlu dikoreksi atau diperkaya dengan upaya untuk meningkatkan taraf hidup.

Ada beberapa alasan penting mengapa kemiskinan perlu mendapat perhatian untuk ditanggulangi (Remi dan Tjiptoherijanto, 2002), yaitu :

1. Kemiskinan merupakan kondisi yang kurang beruntung bagi kaum miskin, akses terhadap perubahan politik dan institusional sangat terbatas.
2. Kemiskinan merupakan kondisi yang cenderung menjerumuskan orang miskin ke dalam tindak kriminalitas.
3. Bagi para pembuat kebijaksanaan, kemiskinan itu sendiri juga mencerminkan kegagalan kebijaksanaan pembangunan yang telah diambil pada masa lampau.

Sesungguhnya, Indonesia telah cukup memiliki perhatian terhadap kelompok miskin, terlihat dari berbagai produk hukum dan kebijakan yang telah dibuat selama ini. Hal ini mengindikasikan adanya perhatian khusus bagi mereka yang secara kategorial sangat miskin dan tidak bisa didekati dengan strategi ekonomi yang normal. Dengan kata lain, pemerintah memandangnya sebagai kewajiban sosial dengan memberikan bantuan – bantuan yang berformat hibah.

Dasar hukum utama program penanggulangan kemiskinan adalah UUD 1945. pada pasal 34 UUD 1945 yang terdiri dari 4 ayat, dicantumkan secara jelas landasan program kemiskinan sebagai berikut :

- (1) Ayat 1 : Fakir miskin dan anak – anak yang terlantar dipelihara oleh negara
- (2) Ayat 2 : Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- (3) Ayat 3 : Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- (4) Ayat 4 : Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang undang.

Khusus pada ayat 1 terlihat bahwa program bantuan untuk anak – anak terlantar dan fakir miskin bukanlah bantuan yang bertujuan untuk merangsang kemampuan ekonomi, setidaknya dalam waktu dekat.

Kemudian dalam pasal 28 ayat 5 yang berbunyi “setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan

manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Ayat ini menunjukkan bahwa pemerintah diperbolehkan memberikan perlakuan yang khusus kepada satu kelompok masyarakat, sehingga prinsip “adil dalam peluang” dapat dikedepankan dengan memberikan kemampuan yang relative seimbang pada mereka yang membutuhkan.

Pada tingkatan yang lebih implementatif, dalam Undang – Undang No. 5 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas), disebutkan empat strategi penanggulangan kemiskinan, yaitu :

1. Penciptaan kesempatan (*create opportunity*) melalui pemulihan ekonomi makro, pembangunan yang baik, dan peningkatan pelayanan umum.
2. Pemberdayaan masyarakat (*people empowerment*) dengan meningkatkan akses terhadap sumber daya ekonomi dan politik.
3. Peningkatan kemampuan (*increasing capacity*) melalui pendidikan dan perumahan.
4. Perlindungan sosial (*social protection*) untuk mereka yang memiliki cacat fisik, fakir miskin, kelompok masyarakat yang terisolir, serta terkena pemutusan hubungan kerja (PHK), dan korban konflik sosial.

Poin keempat menunjukkan secara tegas perlunya kebijakan yang segmentatif, salah satunya berupa program perlindungan sosial yang menghususkan kelompok paling bawah. Tiga bentuk program sebelumnya (poin 1, 2, dan 3) belum dapat diakses oleh kelompok paling miskin.

Pemerintah juga menyadari bahwa keluarga miskin tidak saja berlokasi pada desa – desa miskin di wilayah terpencil dimana telah tercakup dalam program IDT, tetapi juga di tempat – tempat lain yang kurang terpencil bahkan di perkotaan. Karena itu paradigma baru dalam penanggulangan kemiskinan dilakukan upaya pemberdayaan masyarakat melalui sasaran kelompok masyarakat tidak individual lagi dan setiap upaya pemberdayaan baik yang dilakukan pemerintah, dunia usaha maupun kelompok peduli masyarakat miskin seharusnya dipandang sebagai pancingan dan pemacu untuk menggerakkan ekonomi rakyat. Untuk itu maka dalam berbagai upaya penanggulangan kemiskinan memenuhi lima hal pokok sebagai berikut :

1. Bantuan dana sebagai modal usaha.
2. Pembangunan prasarana sebagai pendukung pengembangan kegiatan sosial ekonomi masyarakat.
3. Penyediaan sarana untuk memperlancar pemasaran hasil produksi barang dan jasa masyarakat.
4. Pelatihan bagi aparat dan masyarakat.
5. Penguatan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat.

Sesungguhnya tidak banyak bedanya upaya penanggulangan kemiskinan dipertanian dibandingkan dengan di pedesaan. Namun karena cakupan, kondisi dan tingkatnya yang agak berbeda satu sama lain, maka focus, sasaran dan penekanan upaya penanggulangan kemiskinan tersebut dapat berbeda antara daerah perkotaan dan daerah pedesaan. Pada awal-awal proses pembangunan bahkan hingga lima tahun Pelita Kelima dimana penduduk miskin lebih terkonsentrasi di daerah pedesaan yang hidup dari pertanian, maka program pembangunan pemerintah dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia lebih berorientasi dan terfokus kearah pedesaan tersebut. Hal ini dilakukan dengan berbagai program dalam upaya penanggulangan kemiskinan tersebut yang secara garis besar dapat disimpulkan menurut kelompok yang dibedakan dalam empat hal (BPS, 1992), yaitu: *Pertama*, Program Peningkatan Produksi Pertanian. Program ini dilakukan antara lain dengan intensifikasi pemanfaatan lahan, penyaluran pupuk dan obat-obatan, kebijakan penetapan harga gabah, dan sebagainya. *Kedua*, Program Pembangunan Prasarana dan Sarana Fisik. Program ini meliputi pembangunan jalan penghubung antar desa dan jalan lingkungan desa/kampung, sistem pembuangan sampah dan air kotor, sistem drainase, distribusi listrik, instalasi air bersih, hidran umum, sarana MCK, dan sebagainya. *Ketiga*, Program Pengembangan SDM bagi Penduduk Miskin. Program ini antara lain berupa kesempatan memperoleh pendidikan dasar (melalui program Inpres SD) dan akses pada pelayanan kesehatan (melalui Puskesmas). Dalam program pendidikan bagi kelompok miskin ini juga didukung dengan pengangkatan dan penataran guru, pengadaan buku sekolah, dan lain-lain. Dan sejalan dengan itu juga diselenggarakan pelatihan ketrampilan terhadap tenaga kerja. Sedangkan pengadaan kemudahan akses

pelayanan kesehatan terutama ditujukan pada upaya pencegahan penyakit, pemeliharaan kesehatan, dan pelayanan pengobatan, terutama bagi masyarakat miskin. *Keempat*, Berbagai Program Lainnya, antara lain program transmigrasi, program padat karya dan program pengembangan kawasan terpadu. Program kawasan terpadu ini kemudian diintegrasikan ke dalam program IDT (Inpres Desa Tertinggal).

Oleh Kementerian Koordinasi Kesra dalam Dokumen Interim Strategi Penanggulangan Kemiskinan (2002) semua upaya pemerintah melalui program-program yang dikemukakan diatas disebutnya sebagai kebijakan dan program untuk menanggulangi kemiskinan melalui penyediaan kebutuhan dasar, yang meliputi: (a) pangan, (b) pelayanan kesehatan dan pendidikan, (c) perluasan kesempatan kerja, (d) bantuan sarana dan prasarana pertanian, (e) bantuan kredit usaha bagi masyarakat miskin, dan (f) bantuan prasarana pemukiman kumuh di perkotaan.

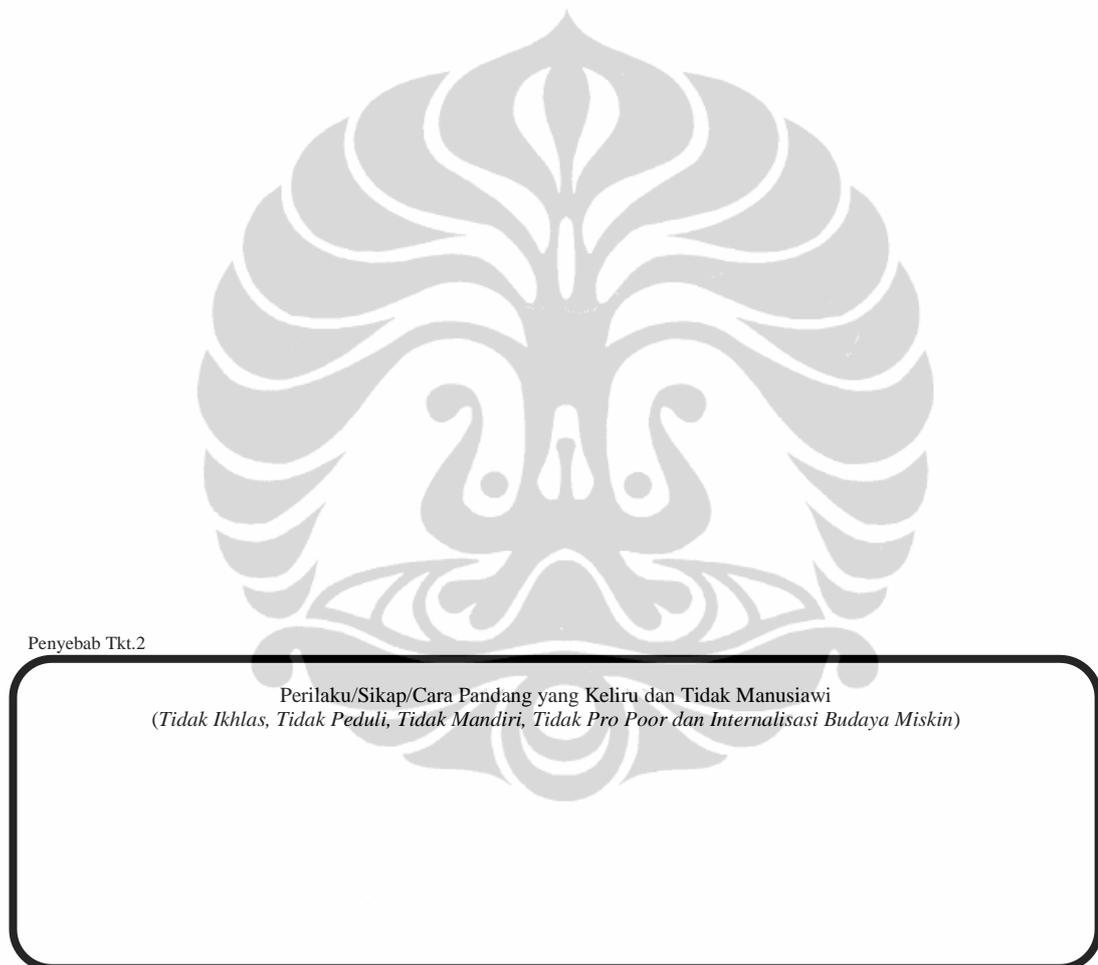
Selanjutnya upaya pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan tersebut telah lebih diintensifkan melalui program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (PDT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) dan pada saat krisis ekonomi telah diluncurkan pula program Jaring Pengaman Sosial (JPS).

#### **2.6.3.2 Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) tahap 2**

Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun "gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan", yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip universal.

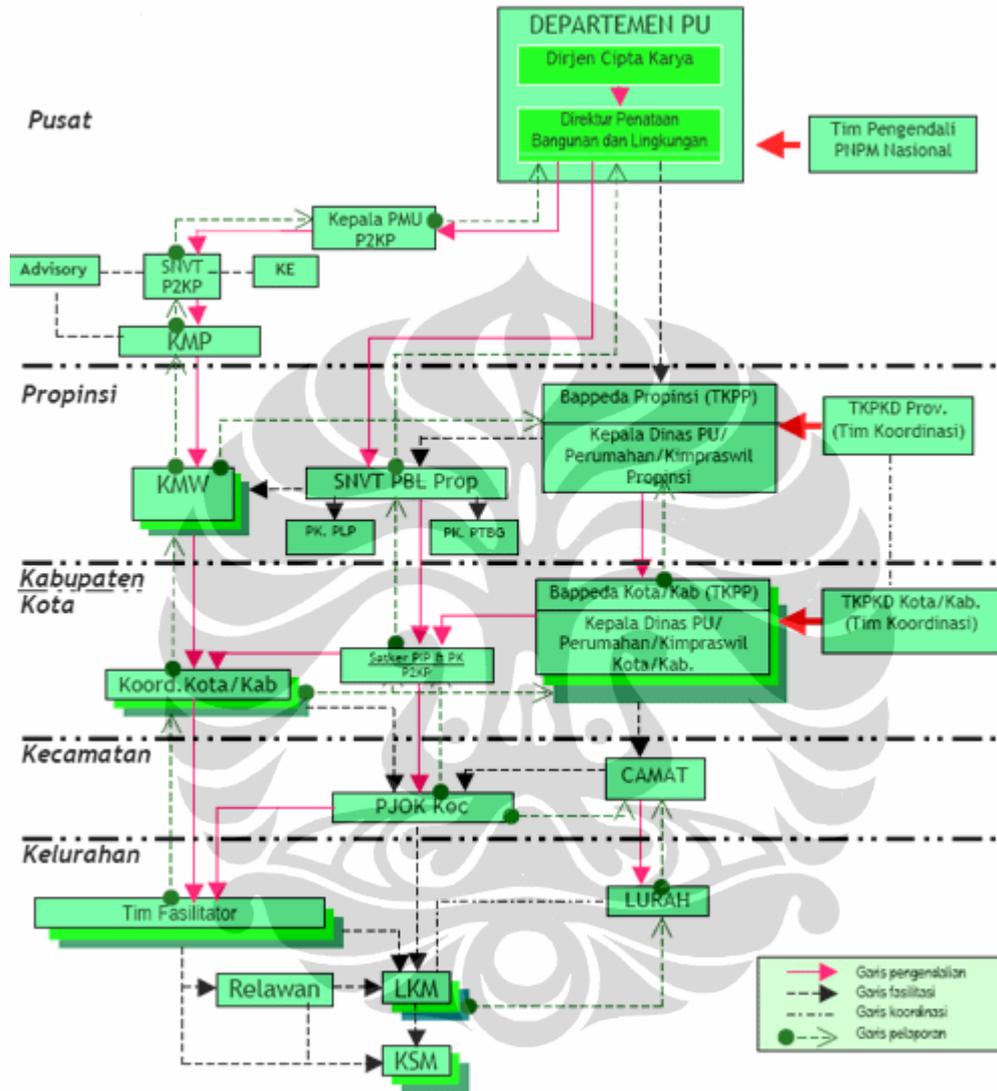
Pandangan tentang akar penyebab kemiskinan yang menjadi landasan pengembangan program P2KP dapat dilihat dalam gambar 2.4 berikut:

**Gambar 2.3**  
**Pandangan P2KP tentang Akar Penyebab Kemiskinan**



Adapun Struktur Organisasi dari P2KP adalah sebagai berikut

**Gambar 2.5.**  
**Struktur Organisasi P2KP**



Sumber: [www.p2kp.org](http://www.p2kp.org)

Program P2KP telah dilaksanakan sejak tahun 1999 (P2KP 1) yang didasari oleh meningkatnya tingkat kemiskinan di Indonesia akibat krisis ekonomi. P2KP 2 sendiri dilaksanakan dari tahun 2004 hingga 2008. Program ini dilandasi dengan pemahaman bahwa masalah kemiskinan merupakan akibat dari kondisi masyarakat yang belum berdaya yang tercermin pada sikap tidak peduli, tidak percaya diri, tidak mandiri, hanya mengandalkan bantuan pihak

lain untuk mengatasi masalah, dan yang lebih mengkhawatirkan yaitu menghilangnya nilai-nilai kemanusiaan dan prinsip-prinsip kemasyarakatan.

Dengan kondisi sosial sedemikian maka dipahami bahwa program pembangunan akan sulit untuk berhasil dan bertahan (*sustainable*). Secara mendasar P2KP mengarah pada transformasi soSial masyarakat yang diawali dari pemberdayaan manusianya. Konsep pemberdayaan dalam P2KP dikenal dengan istilah ‘TRIDAYA’ yaitu: daya ekonomi, yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas ekonomi sehingga tercipta masyarakat lokal yang produktif; daya sosial, yang bertujuan untuk meningkatkan modal social, dan daya lingkungan yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pembangunan (infrastruktur) agar tercipta lingkungan yang lestari.

Sebagai kelanjutan dari Program P2KP-1, P2KP-2 memiliki 3 tujuan utama yaitu:

1. Membentuk organisasi masyarakat (Badan Keswadayaan Masyarakat – BKM) yang terpercaya yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat miskin perkotaan dan meningkatkan suara masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan publik;
2. Meningkatkan kapasitas pemerintah daerah untuk lebih responsive terhadap kebutuhan masyarakat miskin melalui peningkatan kerjasama dengan organisasi masyarakat (BKM);
3. Meningkatkan pelayanan bagi masyarakat miskin baik dari sisi finansial, sosial, maupun infrastruktur.

Dengan mengimplementasikan pemberdayaan pada ketiga daya tersebut dan tercapainya tujuan maka hasil yang diharapkan adalah:

1. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat sehingga mampu secara mandiri dan berkelanjutan mengembangkan lingkungan pemukiman yang berkelanjutan;
2. Meningkatnya kapasitas pemerintah daerah sehingga bersama kelompok peduli dan organisasi masyarakat dapat membentuk sinergi yang secara bersama-sama (*collective action*) menanggulangi kemiskinan.

Adapun komponen dari Program P2KP ini adalah:

1. Pengembangan masyarakat dan penguatan peran Pemda.

Pengembangan masyarakat ditingkat kelurahan mencakup kegiatan membangun kesadaran kritis masyarakat, pengorganisasian, sampai kegiatan perencanaan partisipatif melalui penyusunan program jangka menengah penanggulangan kemiskinan (PJM Pronangkis) yang pelaksanaannya didampingi oleh Fasilitator Kelurahan. Sedangkan penguatan peran Pemda mencakup kegiatan peningkatan kapasitas TKPKD, membangun komunitas belajar perkotaan, termasuk fasilitasi penyiapan SPKD dan PJM Pronangkis tingkat Kota yang pelaksanaannya difasilitasi oleh Konsultan Manajemen Wilayah (KMW).

2. Bantuan Langsung Masyarakat.

BLM adalah dana stimulant yang diberikan kepada masyarakat kelurahan untuk proses pembelajaran pelaksanaan TRIDAYA sesuai dengan PJM Pronangkis yang telah disepakati seluruh warga. Tujuan utamanya adalah membuka akses masyarakat ke sumber daya yang dapat langsung digunakan, sehingga kelompok penerimanya haruslah masyarakat miskin yang kriterianya ditetapkan sendiri oleh seluruh warga kelurahan. Jumlah bantuan yang diberikan berkisar antara 100 – 500 juta rupiah per kelurahan yang besarnya tergantung pada jumlah penduduk miskin dan jumlah penduduk total kelurahan bersangkutan.

3. Dana Penanggulangan Kemiskinan Terpadu (PAKET)

PAKET adalah dana pendamping untuk pelaksanaan kegiatan yang dibiayai bersama pemerintah kabupaten/kota dengan masyarakat dan disalurkan langsung kepada kelompok kemitraan yang dibentuk bersama. Tujuannya memberikan pengalaman praktis untuk proses pembelajaran membangun jaringan kemitraan. Diharapkan dengan terlembaganya kemitraan diantara seluruh pelaku ditingkat kabupaten, (Pemerintah-Masyarakat-Kelompok peduli) maka penanggulangan kemiskinan dapat menjadi gerakan bersama.

Jumlah bantuan yang diberikan sebesar 4,5 – 7,5 Milyar rupiah per kabupaten/kota yang dicairkan dalam 3 tahap.

#### 4. Dana Replikasi

Replikasi adalah dana pendamping untuk perluasan cakupan wilayah yang akan dilakukan Pemerintah kota/kabupaten. Tujuannya untuk mendorong Pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pro-poor program. Jumlah bantuan yang diberikan sebesar 75 – 225 juta per kelurahan.

#### 5. Dana Pengembangan Lingkungan Pemukiman

Dana ini adalah dana stimulan yang diberikan kepada masyarakat kelurahan untuk belajar menyiapkan program dan rencana tindak kemitraan dengan tujuan utama untuk mendorong kemandirian masyarakat untuk menciptakan tatanan kehidupan dalam lingkungan hunian yang sehat, produktif dan berkelanjutan. Jumlah bantuan yang diberikan sebesar 150 juta rupiah per kelurahan. (Info P2KP)

Pada dasarnya P2KP di desain untuk : i) menyelaraskan kebutuhan dan tuntutan masyarakat dengan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah; ii) mengembangkan kapasitas pemerintah untuk bekerja sama dan membantu organisasi masyarakat; iii) meyakinkan kemenerusan kepemilikan fasilitas atau program oleh masyarakat. Secara lebih terinci, indikator dari karakteristik masyarakat dari setiap tatanan masyarakat, dapat dilihat pada tabel berikut ini:

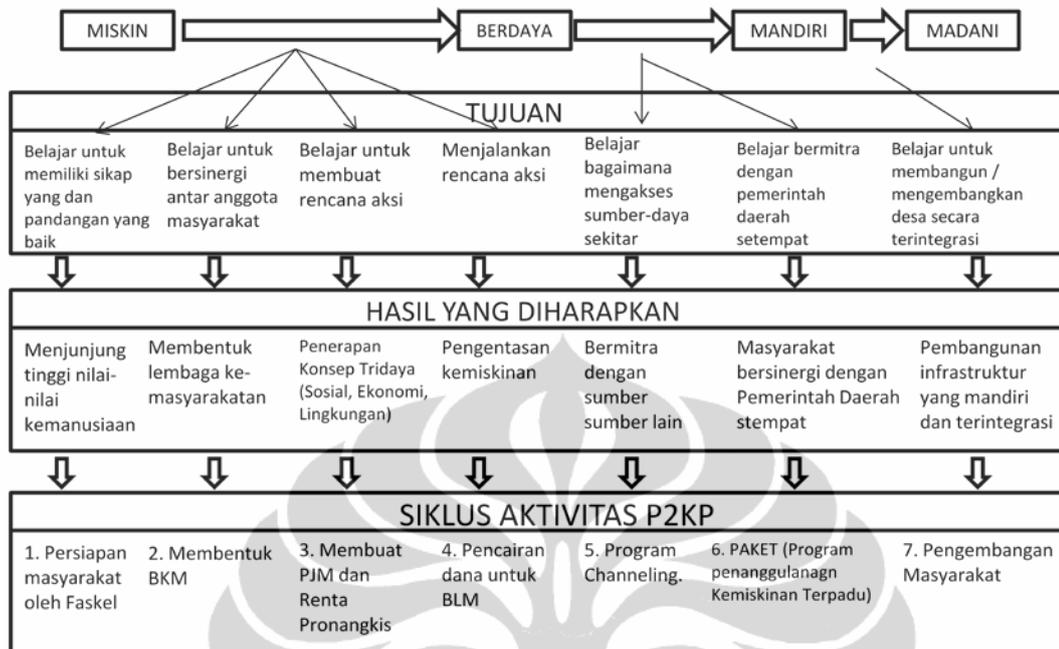
Tabel 2.3. Indikator Tatanan Masyarakat

Masyarakat Miskin	Masyarakat Berdaya	Masyarakat Mandiri	Masyarakat Madani
Kerentanan, Ketidakberdayaan, keterisolasian, dan ketidakmampuan untuk menyampaikan aspirasi.	Bersifat proaktif, mampu berorganisasi dengan menerapkan nilai-nilai kemanusiaan dan prinsip-prinsip P2KP. Mampu mengembangkan asset dan potensinya.	Mampu mengekspresikan kemandiannya secara Pro Aktif dan Partisipatif, Masyarakat mampu menggali sumber daya lokal maupun dari luar melalui kemitraan	Masyarakat mampu mengatur sistem sosial dan menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat secara baik ( <i>Local Good Governance</i> )
Tingginya beban sosial ekonomi masyarakat.	Pembelajaran melalui pendekatan Tridaya: Pemberdayaan Sosial, Ekonomi dan Lingkungan Usaha Ekonomi Mikro dan pinjaman bergulir.	Menerapkan pendekatan Tridaya. Memiliki jaringan sosial ekonomi yang luas. Berhasil membangun kemitraan dengan berbagai pihak.	Tumbuhnya dukungan dan kebersamaan untuk menanggulangi kemiskinan ( <i>Gerakan Masyarakat</i> )
Rendahnya Kualitas dan produktivitas SDM.  Kemungkinan merosotnya mutu generasi mendatang.	Pemberdayaan sosial melalui pelatihan-pelatihan ( <i>leadership</i> , kewirausahaan keterampilan teknis).  Pembangunan sarana dan prasarana lingkungan.	Memiliki program jaminan sosial pendidikan untukarganya.  Melakukan investasi swadaya pembangunan untuk peningkatan kualitas lingkungan permukimannya.	Lahirnya berbagai inisiatif warga untuk berbagai program yang lebih <i>Pro-poor</i> .  Masyarakat mampu mengelola & menyelenggarakan pembangunan lingkungan permukimannya secara mandiri ( <i>Neighborhood Development</i> )
Rendahnya partisipasi aktif masyarakat.	Warga aktif berorganisasi. Berjalannya proses perencanaan partisipatif. Kelembagaan BKM menjadi motor penggerak pembangunan.	Melakukan kontrol sosial terhadap berbagai program pembangunan di wilayahnya.	Tumbuh dan melembaganya <i>Set Governing</i> , dimana berbagai persoalan dan kehidupan bermasyarakat mampu ditangani oleh masyarakat sendiri.
Menurunnya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.	Penguatan kelembagaan masyarakat (BKM).  Menerapkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang dikembangkan P2KP.	Berhasil melembagakan nilai-nilai dan prinsip yang dikembangkan P2KP dalam tatanan kehidupan bermasyarakat.	Pengembangan kemampuan advokasi lembaga masyarakat.  Lahirnya berbagai kebijakan pelayanan publik yang lebih <i>Pro-poor</i> dan menerapkan prinsip <i>Good Governance</i> .

Sumber: Direktorat Jenderal Cipta`Karya Departemen Pekerjaan Umum. 2005. *Pedoman Umum P2KP*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Cipta`Karya Departemen Pekerjaan Umum), p. 120.

Secara garis besar, strategi pelaksanaan P2KP dapat dilihat pada gambar berikut dibawah ini:

**Gambar 2.6 Konsep P2KP untuk menciptakan transformasi sosial melalui siklus intervensi**



SUMBER: STRATEGIC CONCEPT OF P2KP -3 FOR NANGGROE ACEH DARUSSALAM, KMW-2 NAD

Lokasi P2KP 2 meliputi pulau Kalimantan, Sulawesi, Nusatenggara Barat, dan bagian selatan Pulau Jawa yang tidak tercakup dalam P2KP 1. Untuk daerah Jawa Barat, lokasi sasaran P2KP2 meliputi 6 kota/kabupaten dengan jumlah kecamatan 15 dan jumlah kelurahan 151. Secara garis besar lokasi sasaran P2KP2 dapat dilihat pada table 3.6 dibawah.

P2KP 2 dibiayai melalui pinjaman Bank Dunia (IBRD Loan dan IDA Credit) dengan total senilai 100 juta dolar Amerika, yang efektif sejak November 2002 dan berakhir pada Juni 2008. Pelaksanaan Program P2KP 2 itu sendiri dimulai sejak tahun 2004 hingga 2008.

**Tabel 2.4. Daftar Lokasi Sasaran P2KP-2**

Propinsi	Tahap P2KP	Jml Kota/ Kab	Jml Kec.	Jml Kel.	Jml Penduduk	Jml KK	Dana BLM (juta Rp.)
1. Kalimantan Barat	2.1	5	21	203	525.226	58.983	38.850
2. Kalimantan Tengah	2.1	3	4	46	157.983	17.685	9.800
3. Kalimantan Selatan	2.1	5	9	83	457.612	48.558	21.350
4. Gorontalo	2.1	3	6	68	172.023	16.998	12.200
5. Sulawesi Utara	2.1	4	10	72	255.437	25.649	14.400
6. Sulawesi Tengah	2.1	2	3	32	109.531	9.310	5.900
7. Sulawesi Selatan	2.1	19	42	323	998.397	92.281	60.900
8. Sulawesi Tenggara	2.1	6	18	121	253.836	25.374	20.450
9. Nusa Tenggara Barat	2.1	7	26	184	1.262.393	165.410	57.000
10. Banten	2.2	1	1	12	41.646	5.718	3.000
<b>11. Jawa Barat</b>	<b>2.2</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>151</b>	<b>882.721</b>	<b>90.911</b>	<b>39.050</b>
12. Jawa Tengah	2.2	11	35	462	1.938.089	189.347	100.000
13. Jawa Timur	2.2	8	20	302	1.392.415	131.749	68.100
Total P2KP 2		80	210	2.059	8.447.309	877.973	451.000

Sumber: Info P2KP edisi Pebruari 2007

#### 2.6.4 Studi Terdahulu tentang Evaluasi Dampak Program Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia

Untuk Indonesia, penelitian mengenai evaluasi dampak (*Impact Evaluation*) pernah dilakukan oleh John Voss yang melakukan penelitian tentang Evaluasi Dampak Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Tahap II di Indonesia (*Impact Evaluation of the Second Phase of the Kecamatan Development Program in Indonesia*). PPK ini difokuskan pada masyarakat pedesaan termiskin di Indonesia, dengan memberikan dana *block grants* antara Rp. 500.000.000 sampai Rp. 1.000.000.000 kepada kecamatan sesuai dengan ukuran populasi masyarakatnya. Evaluasi ini dilakukan terhadap 5 indikator untuk mengestimasi dampak dari program PPK tahap 2, yaitu (a) konsumsi riil per kapita; (b) status kemiskinan; (c) penggunaan jasa rawat jalan; (d) tingkat pengangguran dan (e) tingkat pendaftaran siswa Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama. Hasil dari penelitian ini antara lain adalah (a) sebagai akibat dari partisipasi program, konsumsi perkapita riil masyarakat miskin di daerah PPK II lebih tinggi 11 % dibandingkan di daerah kontrol; (b) proporsi rumah tangga yang keluar dari kemiskinan di daerah PPK II

lebih tinggi 9,2 % dibandingkan daerah kontrol; (c) rumah tangga hampir miskin di daerah PPK II lebih kecil resikonya untuk jatuh ke dalam kemiskinan dibandingkan daerah kontrol.

