

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Kemiskinan

BPS mendefinisikan kemiskinan sebagai suatu kondisi kehidupan yang serba kekurangan yang dialami seseorang yang mempunyai pengeluaran per kapita selama sebulan tidak cukup memenuhi kebutuhan hidup standar minimum. Kebutuhan standar minimum digambarkan dengan garis kemiskinan (GK) yaitu batas minimum pengeluaran per kapita per bulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan non makanan. Batas pemenuhan kebutuhan minimum mengacu pada rekomendasi Widya Karya Nasional dan Gizi pada tahun 1978, yaitu nilai rupiah dari pengeluaran untuk makanan yang menghasilkan energi 2.100 kilo kalori per orang setiap harinya. Sedangkan kebutuhan non pangan mencakup pengeluaran untuk perumahan, penerangan, bahan bakar, pakaian, pendidikan, kesehatan, transportasi, barang-barang tahan lama serta barang dan jasa esensial lainnya.

Defenisi kemiskinan oleh Kuncoro, (1997:102-103) adalah ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup minimum. Definisi tersebut menyiratkan tiga pernyataan dasar, yaitu : (1) Bagaimana mengukur standar hidup; (2) Apa yang dimaksud dengan standar hidup minimum; dan (3) Indikator sederhana yang bagaimanakah yang mampu mewakili masalah kemiskinan yang begitu rumit. Rumusan kemiskinan menurut Friedmann (1992) sebagai minimnya kebutuhan dasar sebagaimana yang dirumuskan dalam konferensi ILO tahun 1976. Kebutuhan dasar menurut koferensi itu dirumuskan sebagai berikut : (1) Kebutuhan minimum dari suatu keluarga akan konsumsi privat (pangan, sandang, papan dan sebagainya); (2) Pelayanan esensial atas konsumsi kolektif yang disediakan oleh dan untuk komunitas pada umumnya (air minum sehat, sanitasi, tenaga listrik, angkutan umum, dan fasilitas kesehatan dan pendidikan); (3) Partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi mereka ; (4) Terpenuhinya tingkat absolut kebutuhan dasar dalam kerangka kerja yang lebih luas dari hak-hak dasar manusia; (4) Penciptaan lapangan kerja (*employment*) baik sebagai alat maupun tujuan dari strategi kebutuhan dasar.

Menurut Sallatang (1986), kemiskinan adalah ketidakcukupan penerimaan pendapatan dan kepemilikan kekayaan materil, tanpa mengabaikan standar atau ukuran-ukuran fisiologi, psikologik, dan sosial. Sementara itu Esmara (1986), mengartikan kemiskinan ekonomi sebagai keterbatasan sumber-sumber ekonomi untuk mempertahankan kehidupan yang layak. Bradshaw (2005) merumuskan kemiskinan sebagai situasi yang serba kekurangan. Makanan pokok, tempat berlindung, sarana kesehatan adalah kebutuhan pokok yang harus dipenuhi dalam kehidupan yang bermartabat. Kebutuhan bersifat relatif dan berdasarkan pada definisi sosial dan pengalaman masa lalu (Sen, 1999). Valentine (1968) mengatakan bahwa esensi dari kemiskinan adalah ketimpangan (*inequality*).

Amartya Sen (dalam Banarjee et al, 2006: 10) berpendapat bahwa kemiskinan tidak hanya dilihat berdasarkan ketidakcukupan pendapatan namun lebih luas lagi. Kemiskinan adalah ketiadaan satu atau beberapa kemampuan dasar yang dibutuhkan untuk memperoleh fungsi minimal dalam kehidupan bermasyarakat. Hal ini termasuk tidak memiliki pendapatan yang memadai untuk memperoleh kecukupan makanan, pakaian, atau tempat berlindung (kemiskinan karena pendapatan) atau tidak mampu mengobati penyakit ke sarana kesehatan (kemiskinan karena kesehatan yang buruk), juga tidak memiliki akses terhadap pendidikan, partisipasi politik, atau peran didalam bermasyarakat.

Sumodiningrat (1989: 26). menyatakan bahwa kemiskinan bersifat multidimensional, dalam arti berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, budaya, politik dan aspek lainnya, sedangkan Kartasasmita (1997: 234) mengatakan bahwa kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang ditandai dengan pengangguran dan keterbelakangan, yang kemudian meningkat menjadi ketimpangan. Lebih lanjut Kartasasmita mengemukakan bahwa masyarakat miskin pada umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya kepada kegiatan ekonomi sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi. Hal tersebut senada dengan yang dikatakan Friedmann (1992: 123) yang mengatakan bahwa kemiskinan sebagai akibat dari ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuatan sosial. Gambaran kemiskinan dapat dilihat sebagai kelaparan, ketiadaan tempat berteduh,

ketidakmampuan mendapatkan pengobatan secara medis, ketiadaan akses untuk bersekolah dan buta huruf, pengangguran, kekhawatiran tentang masa depan bahkan kehidupan pada suatu hari berikutnya. Potret kemiskinan lainnya adalah kehidupan tidak sehat yang disebabkan oleh air yang kotor, ketidakberdayaan, kehilangan aspirasi dan kebebasan. Kemiskinan yang dipahami memiliki konsep multidimensional mencakup seluruh indikator kesejahteraan, mempunyai banyak wajah, yang berubah dari waktu ke waktu, dari satu tempat ke tempat yang lain¹.

Kemiskinan adalah ketidakberdayaan sekelompok masyarakat terhadap sistem yang diterapkan oleh suatu pemerintah sehingga mereka berada pada posisi yang sangat lemah dan tereksplorasi. Pengertian ini dikenal dengan kemiskinan struktural. Kenyataan menunjukkan bahwa kemiskinan tidak hanya berhubungan dengan ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar, tetapi juga berhubungan erat dengan berbagai dimensi kehidupan manusia seperti jaminan kesehatan, pendidikan, masa depan dan peranan sosial. Sehingga agar kemiskinan tersebut dapat dipahami secara utuh maka dimensi-dimensi lain dalam kehidupan juga harus diperhitungkan. Adapun dimensi-dimensi tersebut antara lain: ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar (pangan, sandang, papan); tidak adanya/kurangnya akses terhadap kebutuhan dasar lainnya seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, sanitasi, maupun transportasi; kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual maupun massal; rendahnya kualitas sumber daya manusia dan terbatasnya sumber daya alam; tidak adanya jaminan masa depan akibat rendahnya investasi pendidikan keluarga; tidak adanya/kurangnya akses terhadap lapangan pekerjaan dan mata pencaharian yang berkelanjutan, ketidakberdayaan akibat adanya cacat fisik dan mental; serta ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial seperti anak-anak terlantar, wanita akibat kekerasan dalam rumah tangga, janda miskin atau karena merupakan kelompok marjinal dan terpencil.

¹ Tara Bedi, et al., *Beyond the Numbers, Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies* (Washington D.C.: The World Bank, 2006), hal.1; World Bank Poverty Analysis. Diakses 30 Mei 2009 dari World Bank.

Lembaga Penelitian SMERU² menyatakan pengertian lain kemiskinan yakni sebagai ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan meningkatkan kualitas hidupnya. Kemiskinan timbul karena adanya ketimpangan dalam kepemilikan alat produksi, kemiskinan terkait pula dengan sikap, budaya hidup, dan lingkungan tertentu dalam suatu masyarakat. Mudrajat Kuncoro (2003: 123), kemiskinan didefinisikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup minimum, antara lain dalam hal pengukuran kemiskinan yang didasarkan pada konsumsi. Berdasarkan konsumsi ini, garis kemiskinan terdiri dari dua elemen yaitu: (1) pengeluaran yang diperlukan untuk membeli standar gizi minimum dan kebutuhan mendasar lainnya; (2) jumlah kebutuhan lain yang sangat bervariasi, yang mencerminkan biaya partisipasi dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

Suyanto (1995:59) mendefinisikan “Kemiskinan adalah suatu ketidakberdayaan”. Keberdayaan itu sesungguhnya merupakan fungsi kebudayaan. Artinya, berdaya tidaknya seseorang dalam kehidupan bermasyarakat dalam kenyataannya akan banyak ditentukan dan dipengaruhi oleh determinan-determinan sosial-budayanya (seperti posisi, status, dan wawasan yang dipunyainya). Sebaliknya, semua fasilitas sosial yang teraih dan dapat didayagunakan olehnya, akan ikut pula menentukan keberdayaannya kelak di dalam pengembangan dirinya di tengah masyarakat. Acapkali timbul suatu rasa pesimis di kalangan orang miskin dengan merasionalisasi keadaannya bahwa hal itu “sudah takdir”, dan bahwa setiap orang itu sesungguhnya sudah mempunyai suratan nasibnya sendiri-sendiri, yang mestinya malah harus disyukuri.

Sementara Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memandang bahwa kemiskinan memiliki manifestasi yang bervariasi, termasuk keterbatasan pendapatan dan kecukupan sumber daya produksi untuk menjamin mata pencaharian secara terus-menerus, kelaparan dan kurang gizi, kesehatan yang rendah, keterbatasan akses pada pendidikan dan pelayanan dasar, peningkatan jumlah penderita penyakit dan kematian karena penyakit, gelandangan dan rumah

² Lembaga Penelitian SMERU, Paket Informasi Dasar Penanggulangan Kemiskinan (Jakarta: BKPK dan SMERU, 2001) hal. vi dan 1

kumuh, lingkungan yang tidak sehat, serta diskriminasi sosial dan keterasingan. Kemiskinan juga ditandai dengan keterbatasan pada partisipasi pengambilan keputusan dalam kehidupan sosial budaya masyarakat.³

Dari berbagai pendapat di atas dapat dinyatakan bahwa fenomena kemiskinan umumnya dikaitkan dengan kekurangan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan kemiskinan merupakan kondisi serba kekurangan dalam pemenuhan kebutuhan pokok (utama), yang disebabkan oleh akibat sampingan dari suatu kebijaksanaan yang tidak dapat dihindari, merupakan akar kemiskinan dan akan mengakibatkan ketidakberdayaan penduduk lapisan masyarakat bawah, sehingga membawa pada gejala kemiskinan yang bersifat multidimensional, karena dalam kenyataannya berurusan juga dengan persoalan-persoalan non-ekonomi (sosial, budaya, dan politik).

2.2. Klasifikasi Kemiskinan

Sach (2005: 20) membedakan kemiskinan dalam tiga kategori yakni kemiskinan ekstrim (absolut), kemiskinan moderat dan kemiskinan relatif. Kemiskinan ekstrim adalah situasi rumah tangga yang tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan dasar dalam mempertahankan kelangsungan hidup. Rumah tangga yang mengalami kemiskinan ekstrim berada dalam situasi kelaparan kronis, tidak mampu mengakses sarana kesehatan, tidak memiliki sumber air minum bersih dan sanitasi yang baik, tidak mampu menyekolahkan sebagian atau semua anak dalam rumah tangga, dan mungkin kekurangan tempat perlindungan dasar. Kemiskinan moderat merujuk pada kondisi rumah tangga dapat memenuhi kebutuhan dasar namun hanya untuk kebutuhan dasar saja. Sedangkan kemiskinan relatif ditafsirkan sebagai pendapatan rumah tangga di bawah proporsi rata-rata pendapatan nasional. Rumah tangga yang termasuk dalam kemiskinan relatif di negara berpendapatan tinggi, tidak memiliki akses terhadap benda-benda budaya, hiburan, rekreasi, dan pelayanan kesehatan berkualitas, pendidikan dan keuntungan lain bagi kelompok sosial atas. Mempertimbangkan kemiskinan

³ United Nations (2006), "World Summit for Social Development Agreement," Programme of Action of the World Summit for Social Development" Copenhagen 1995. Diakses 5 Juni 2007 dari United Nations.

sebagai ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat juga mengarah pada konsep kemiskinan relatif. Di negara-negara maju pemenuhan kebutuhan dasar tidak lagi menjadi persoalan rumah tangga, ada penekanan yang lebih mendesak yaitu keterlibatan rumah tangga dalam dimensi sosial dan tidak menjauh dari “*mainstream*” masyarakat lain.

Menurut Todaro (2008: 203) kemiskinan dapat dibedakan menurut menurut sifatnya yang terdiri atas: kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Konsep kemiskinan absolut adalah jumlah masyarakat yang hidup dibawah tingkat penghasilan minimum yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok seperti makanan, pakaian dan tempat tinggal. Sementara kemiskinan relatif adalah suatu kondisi kehidupan masyarakat, meskipun tingkat pendapatan sudah mampu mencapai tingkat kebutuhan dasar minimum tetapi masih tetap jauh lebih rendah dibandingkan dengan keadaan masyarakat sekitarnya (Esmara, 1986). Demikian juga yang dikemukakan oleh Webster (dalam Keban, 1995) yang menjelaskan konsep kemiskinan relatif dan kemiskinan absolut dengan istilah “*relative deprivation*” merupakan suatu pendekatan yang bersifat sangat sosial, dimana kemiskinan itu sendiri merupakan suatu produk persepsi sosial, terhadap kebutuhan manusia.

Mudrajat Kuncoro (2003: 122), melihat kemiskinan dari dua sisi yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut adalah suatu keadaan dimana penduduk hidup di bawah garis kemiskinan tertentu atau pendapatan yang diperolehnya berada di bawah garis kemiskinan, tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum antara lain: pangan, sandang, kesehatan, papan, pendidikan. Kemiskinan relatif adalah pangsa pendapatan nasional yang diterima oleh masing-masing golongan pendapatan atau berkaitan erat dengan distribusi pendapatan.

Di samping itu Nasution (1996) berpendapat bahwa kemiskinan dibagi dalam dua kategori, yakni kemiskinan struktural dan alamiah. Kemiskinan struktural disebut juga sebagai kemiskinan buatan (*man made poverty*). Baik langsung maupun tidak langsung kemiskinan buatan disebabkan oleh tatanan kelembagaan yang mencakup tidak hanya tatanan organisasi tetapi juga mencakup

masalah aturan yang ditetapkan. Kemiskinan buatan membuat sebagian anggota masyarakat tidak mampu menguasai sarana ekonomi dan berbagai fasilitas yang tersedia. Sedangkan kemiskinan alamiah terjadi disebabkan oleh rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan sumberdaya alam, penggunaan teknologi rendah dan bencana alam. Pada kondisi sumberdaya manusia dan sumberdaya alam lemah/terbatas, peluang produksi relatif kecil atau tingkat efisiensi produksinya relatif rendah. Selain itu terdapat juga bentuk-bentuk kemiskinan yang sekaligus menjadi faktor penyebab kemiskinan (asal mula kemiskinan). Ia terdiri dari: (1) *Kemiskinan natural*, (2) *Kemiskinan kultural*, dan (3) *Kemiskinan struktural* (Kartasmita, 1996: 235, Sumodiningrat, 1998: 67, dan Baswir, 1997: 23).

1. **Kemiskinan natural** adalah keadaan miskin karena dari awalnya memang miskin. Kelompok masyarakat tersebut menjadi miskin karena tidak memiliki sumberdaya yang memadai baik sumberdaya alam, sumberdaya manusia maupun sumberdaya pembangunan, atau walaupun mereka ikut serta dalam pembangunan, mereka hanya menadapat imbalan pendapatan yang rendah. Menurut Baswir (1997: 21) kemiskinan natural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor alamiah seperti karena cacat, sakit, usia lanjut atau karena bencana alam. Kondisi kemiskinan seperti ini menurut Kartasmita (1996: 235) disebut sebagai "*Persistent Poverty*" yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun. Daerah seperti ini pada umumnya merupakan daerah yang kritis sumberdaya alamnya atau daerah yang terisolir.
2. **Kemiskinan kultural** mengacu pada sikap hidup seseorang atau kelompok masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budaya di mana mereka merasa hidup berkecukupan dan tidak merasa kekurangan. Kelompok masyarakat seperti ini tidak mudah untuk diajak berpartisipasi dalam pembangunan, tidak mau berusaha untuk memperbaiki dan merubah tingkat kehidupannya. Akibatnya tingkat pendapatan mereka rendah menurut ukuran yang dipakai secara umum. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan Baswir (1997: 21) bahwa ia miskin karena faktor budaya seperti malas, tidak disiplin, boros dan lain-lainnya.

3. **Kemiskinan struktural** adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor buatan manusia seperti kebijakan ekonomi yang tidak adil, distribusi aset produksi yang tidak merata, korupsi dan kolusi serta tatanan ekonomi dunia yang cenderung menguntungkan kelompok masyarakat tertentu (Baswir, 1997: 21). Selanjutnya Sumodiningrat (1998: 27) mengatakan bahwa munculnya kemiskinan struktural disebabkan karena berupaya menanggulangi kemiskinan natural, yaitu dengan direncanakan bermacam-macam program dan kebijakan. Namun karena pelaksanaannya tidak seimbang, pemilikan sumber daya tidak merata, kesempatan yang tidak sama menyebabkan keikutsertaan masyarakat menjadi tidak merata pula, sehingga menimbulkan struktur masyarakat yang timpang. Menurut Kastasmita (1996: 236) hal ini disebut “*accidental poverty*”, yaitu kemiskinan karena dampak dari suatu kebijaksanaan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat.

Masalah-masalah kemiskinan tersebut di atas menurut Nurkese (dalam Sumodiningrat, 1999: 150) sebagai suatu “lingkaran setan kemiskinan” yang meliputi enam unsur, yaitu : Keterbelakangan, Kekurangan modal, Investasi rendah, Tabungan rendah, Pendapatan rendah, Produksi rendah.

Lain halnya dengan pendapat Chambers yang mengatakan bahwa inti dari masalah kemiskinan dan kesenjangan sebenarnya, di mana “*deprivation trap*” atau jebakan kemiskinan ini terdiri dari lima unsur yaitu: Kemiskinan, Kelemahan jasmani, Isolasi, Kerentanan, Ketidakbedayaan. Kelima unsur tersebut saling kait mengait antara satu dengan yang lain dan saling mempengaruhi (Chambers, 1983: 145-147).

2.3. Indikator Kemiskinan

Penentuan indikator kemiskinan dapat dibagi dalam dua pendekatan yakni pendekatan moneter dan pendekatan non moneter. Pendekatan moneter menggunakan faktor-faktor yang berhubungan langsung dengan uang atau variabel-variabel yang dikonversi kedalam nilai uang. Pendekatan moneter menggunakan nilai pendapatan atau nilai pengeluaran konsumsi tertentu yang dianggap memenuhi kebutuhan dasar yang dijadikan sebagai garis kemiskinan

untuk menentukan status miskin atau tidak miskin. Pendapatan menurut Haig dan Simons merupakan konsumsi yang dikurangi dengan perubahan nilai kekayaan bersih. Sedangkan pengeluaran konsumsi merupakan penjumlahan nilai barang-barang atau jasa yang dibeli dan barang atau jasa yang dihasilkan sendiri.⁴ Pendekatan moneter menggunakan nilai pengeluaran konsumsi dianggap lebih baik jika dibandingkan dengan nilai pendapatan dengan beberapa alasan: (i) *consumption is a better outcome than income* (konsumsi aktual lebih berhubungan dengan kondisi kesejahteraan dalam memenuhi kebutuhan dasarnya); (ii) *consumption may be better measured than income* (bagi para petani di desa kesulitan untuk mengingat jumlah pendapatan yang diperoleh mengingat pendapatan tersebut berdasarkan siklus hasil panen); *consumption may better reflect a standard household's actual standar of living and ability to meet basic needs*. Namun tidak tertutup pengukuran kemiskinan menggunakan faktor pendapatan karena lebih mudah membedakan sumber-sumber pendapatan yang diperoleh. Sedangkan pendekatan non moneter menggunakan faktor-faktor yang tidak berhubungan dengan uang yang diasosiasikan dengan kekurangan pada dimensi kesehatan, nutrisi, pendidikan, kepemilikan asset, peran sosial dalam masyarakat, ketidakberdayaan dan rendahnya penghargaan diri,

Penghitungan kemiskinan yang pernah dilakukan oleh Sayogyo (dalam Seldayo dkk, 2003) pada awal tahun 1970-an menggunakan tingkat konsumsi ekuivalen beras per kapita sebagai indikator kemiskinan. Tingkat ekuivalen konsumsi beras di daerah perdesaan adalah 240 kg per orang per tahun, sedangkan untuk daerah perkotaan sebesar 360 kg beras per orang per tahun. Penduduk yang mengkonsumsi dibawah nilai ekuivalen tersebut digolongkan miskin.⁵ Selain Sayogyo, Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) juga melakukan perhitungan dengan pendekatan non moneter lainnya. BKKBN menggunakan 23 indikator untuk menggolongkan keluarga ke dalam 5 kategori yakni Keluarga Pra Sejahtera, Keluarga Sejahtera I, Keluarga Sejahtera II, Keluarga Sejahtera III dan Keluarga Sejahtera III Plus. Keluarga miskin menurut

⁴ World Bank Institute, Introduction to Poverty Analysis, hal.26-28

⁵ Ade Cahyat, "Bagaimana kemiskinan diukur? Beberapa model penghitungan kemiskinan di Indonesia:", Governance Brief Number 2 (November 2004), Center for International Forestry Research, hal.1

BKKBN adalah keluarga yang tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih dari enam indikator penentu kemiskinan alasan ekonomi⁶, yakni: (1) Pada umumnya seluruh anggota keluarga makan dua kali sehari atau lebih; (2) Anggota keluarga memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian; (3) Bagian lantai yang terluas bukan dari tanah; (4) Paling kurang sekali seminggu keluarga makan daging/ikan/telur; (5) Setahun terakhir seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru; (6) Luas lantai rumah paling kurang delapan meter persegi untuk tiap penghuni.

2.4. Faktor Penyebab Kemiskinan

Dalam Paket Informasi Dasar (BKPK, 2001: 4) disebutkan bahwa faktor-faktor penyebab yang mendasar dari kemiskinan itu adalah sebagai berikut: (i) Kegagalan kepemilikan, terutama tanah, dan modal; (ii) Terbatasnya ketersediaan bahan baku kebutuhan dasar, sarana dan prasarana; (iii) Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor; (iv) Adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung; (v) Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antar sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern); (vi) Rendahnya produktifitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat; (vii) Budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya; (viii) Tidak adanya tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*); dan (ix) Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Sedangkan penyebab kemiskinan menurut suara orang miskin (dalam BKPK, 2001: 5) yaitu: (i) Keterbatasan pendapatan, modal, dan sarana untuk memenuhi kebutuhan dasar, termasuk: modal sumber daya manusia, misalnya pendidikan formal, keterampilan, dan kesehatan yang memadai; modal produksi, misalnya lahan dan akses terhadap kredit; modal sosial, misalnya jaringan sosial dan akses terhadap kebijakan dan keputusan politik; sarana fisik, misalnya akses terhadap prasana dasar seperti jalan, air bersih, listrik; dan hidup di daerah yang terpencil; (ii) Kerentanan dan ketidakmampuan menghadapi guncangan-

⁶ BKKBN (2004), Pendataan Keluarga, Selayang Pandang. Diakses 10 Juni 2009

goncangan karena: krisis ekonomi; kegagalan panen karena hama, banjir atau kekeringa; kehilangan pekerjaan (PHK); konflik sosial dan politik; korban kekerasan sosial dan rumah tangga; bencana alam (longsor, gempa bumi, perubahan iklim global); serta musibah seperti jatuh sakit, kebakaran, kecurian atau ternak terserang wabah penyakit) dan; (iii) Tidak adanya suara yang mewakili dan terpuruk dalam ketidakberdayaan di dalam institusi negara dan masyarakat karena; tidak ada kepastian hukum; tidak ada perlindungan dari kejahatan; kesewenang-wenangan aparat; ancaman dan intimidasi; kebijakan public yang tidak peka dan tidak mendukung upaya penanggulangan kemiskinan; rendahnya posisi tawar masyarakat miskin.

Acemoglu (dalam Banerjee et al, 2006:19) menyatakan bahwa penyebab fundamental terjadinya perbedaan kesejahteraan antar negara adalah kondisi geografis dan insitusi/lembaga yang ada. Unsur geografis yang dianggap sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan adalah iklim yang mempengaruhi usaha dalam bekerja, insentif dan produktivitas. Kemudian kondisi geografis juga dapat mempengaruhi teknologi yang digunakan oleh masyarakat terutama di bidang pertanian. Dan yang terakhir adalah hambatan penyakit menular. "*The burden of infectious disease is similarly higher in the tropics than in the temperate zones*" (Sach, 2000: 32). Kondisi geografis menekankan pada kekuatan alam sebagai faktor utama terhadap kemiskinan suatu masyarakat sedangkan kondisi institusi/kelembagaan merupakan pengaruh buatan manusia (*man-made influence*). Menurut pandangan ini kelompok masyarakat yang ada diorganisir untuk menjunjung tinggi hukum, mendorong investasi diberbagai bidang, memfasilitasi partisipasi masyarakat yang luas, dan mendukung transaksi pasar. Terdapat tiga elemen penting institusi yang baik yakni: (i) penegakkan dan pengakuan terhadap hak kepemilikan diranah masyarakat luas, sehingga setiap individu memiliki insentif untuk berinvestasi dan terlibat dalam kegiatan ekonomi; (ii) pembatasan terhadap kaum elite, politisi dan kelompok-kelompok masyarakat yang berkuasa sehingga mereka tidak dapat mengambil alih atau menguasai pendapatan atau investasi dari yang lain dan menciptakan "permainan" yang tidak seimbang; (iii) kesempatan yang sama pada segmen masyarakat yang

luas sehingga mereka dapat ikut berinvestasi terutama sumber daya manusia dan berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi produktif.

Menurut Sharp et.al (1996: 167) penyebab kemiskinan adalah (i) ketidaksamaan kepemilikan sumberdaya; (ii) perbedaan kualitas sumberdaya manusia; dan (iii) perbedaan dalam akses modal. Sedangkan Todaro berpendapat bahwa perbedaan kemiskinan disebabkan oleh faktor yaitu: (i) perbedaan geografis, penduduk dan pendapatan; (ii) perbedaan sejarah, sebagian dijajah oleh negara yang berlainan; (iii) perbedaan sumber alam dan manusia; (iv) perbedaan sektor swasta dan negara; (v) perbedaan struktur perindustriannya; (vi) perbedaan derajat ketergantungan pada kekuatan ekonomi dan politik negara lain, dan (vii) perbedaan pembagian kekuasaan, struktur politik dan kelembagaan dalam negeri. Sementara pendapat yang lain melihat munculnya kemiskinan dalam suatu masyarakat berkaitan dengan lemahnya budaya, yaitu nilai hidup dalam masyarakat.

Bradshaw (2005) mengemukakan bahwa terdapat lima faktor penyebab kemiskinan yakni: (i) kemiskinan yang disebabkan kekurangan yang terdapat dalam diri individu itu sendiri, dalam hal ini individu dianggap bertanggung jawab atas kondisi kemiskinan mereka sendiri karena dianggap kurang bekerja keras atau kekurangan secara genetik seperti kurang pandai atau intelegensianya kurang; (ii) kemiskinan yang disebabkan oleh sistem budaya miskin dan dukungan sub-budaya miskin, yaitu kemiskinan diciptakan melalui transmisi kepercayaan, nilai-nilai, dan kemampuan sosial dari generasi ke generasi; (iii) kemiskinan yang disebabkan oleh kondisi ekonomi, politik dan distorsi sosial atau diskriminasi sehingga masyarakat memiliki kesempatan dan sumberdaya yang terbatas dalam upaya meningkatkan pendapatan dan kesejahteraannya; (iv) kemiskinan yang disebabkan oleh perbedaan kondisi geografis; dan (v) kemiskinan yang disebabkan oleh kumulatif dan siklus ketergantungan antara individu dan sumberdaya, dimana individu yang tidak memiliki sumberdaya tidak mampu untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi yang lebih luas yang menyebabkan sedikitnya pembayaran pajak. Seperti antara pendidikan dan bekerja yang saling terkait dimana sedikitnya kesempatan kerja menyebabkan terjadinya migrasi, penutupan toko retail, dan penurunan pendapatan pajak setempat, yang

mengakibatkan kondisi sekolah memburuk, sehingga pekerja memiliki keterampilan yang buruk dan perusahaan tidak dapat menyerap tenaga kerja setempat dengan kemampuan rendah. Siklus ini berulang pada level individu yakni sedikitnya kesempatan kerja menyebabkan berkurangnya konsumsi dan pembelanjaan karena sedikitnya pendapatan, sedikit tabungan dan berarti individu tidak dapat berinvestasi di bidang pelatihan, dan individu memiliki sedikit kemampuan untuk berinvestasi pada usaha sendiri. Tahapan lain lingkaran kemiskinan adalah pandangan bahwa individu yang tidak memiliki pekerjaan dan sedikit pendapatan menyebabkan kurangnya rasa percaya diri, motivasi yang rendah dan depresi.

Dari pernyataan-pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor penyebab kemiskinan adalah adanya kegagalan kepemilikan asset, kondisi geografis yang kurang mendukung, kerentanan dan ketidakmampuan menghadapi goncangan-goncangan, kekurangan sumberdaya baik kualitas maupun kuantitas, tidak memiliki keterwakilan dalam institusi negara dan masyarakat, dan siklus yang menyebabkan kemiskinan berulang dari generasi ke generasi sehingga berpengaruh terhadap kondisi psikologis individu yakni rasa rendah diri, motivasi kurang dan bahkan depresi.

2.5. Ukuran Kemiskinan

Untuk mendapatkan ukuran kemiskinan digunakan fungsi statistik yang mendeskripsikan perbandingan antara indikator kesejahteraan rumah tangga dengan garis kemiskinan yang digunakan dalam suatu angka agregat untuk populasi atau sub populasi yang dipilih. Salah satu metode pengukuran kemiskinan yang populer dikenal dengan indeks FGT (Foster-Greer-Thorbecke). Indeks FGT diperkenalkan oleh Erik Thorbecke, James Foster, dan Joel Greer pada tahun 1984⁷. Ukuran kemiskinan yang digunakan terdiri dari tiga indeks yakni: (a) *Head Count Index*; (b) *Poverty Gap Index*; dan (c) *Poverty Severity Index*. Head count index atau tingkat kemiskinan sering disimbolkan P_0 , merupakan angka perbandingan penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan

⁷ Choiril Maksum (2004), "Official Poverty Measurement in Indonesia", Paper Presented at 2004 International Conference on Official Poverty Statistics. Diakses pada 15 Juni 2009 dari NSCB Board Philippine.

dengan jumlah penduduk secara keseluruhan. Nilai P0 berkisar antara 0 sampai dengan 1. Poverty Gap Index atau indeks kedalaman kemiskinan (P1) merupakan ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran (gap) masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Semakin tinggi nilai indeks maka semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk miskin dari garis kemiskinan. Sedangkan Poverty Severity Index atau indeks keparahan kemiskinan (P2) dapat menggambarkan ukuran penyebaran pengeluaran diantara penduduk miskin. Tinggi rendahnya nilai P2 menunjukkan tingkat ketimpangan pengeluaran diantara penduduk miskin itu sendiri. Konstruksi P2 dilakukan melalui pemberian bobot kuadrat pada nilai kesenjangan konsumsi sehingga disebut juga *squared poverty gap*.

2.6. Studi Empiris Kemiskinan yang Pernah Dilakukan

Studi yang pernah dilakukan oleh tim LPEM-FEUI⁸ menjelaskan bahwa profil kemiskinan membantu keberhasilan dari program pembangunan melalui ketepatan identifikasi target group dan target area. Menurut tim LPEM-FEUI kemiskinan rumah tangga dapat dilihat dari 5 karakteristik, masing-masing: (a) karakteristik lokasi geografis; (b) karakteristik demografis; (c) karakteristik ekonomi yang terdiri dari jabatan/pekerjaan, sumber penghasilan, pola konsumsi; (d) karakteristik sosial budaya; dan (e) karakteristik sistem ekonomi, berupa kriteria-kriteria khusus yang berhubungan dengan program Inpres Desa Tertinggal (IDT) pada saat itu, yakni asumsi dasar (keswadayaan, bantuan modal, organisasi kelompok), kegiatan ekonomi sasaran IDT (petani gurem, buruh tani, nelayan dan perambah hutan), dan cara bertahan hidup yakni kondisi ketergantungan pada pihak lain.

Penelitian kemiskinan pada skala provinsi pernah dilakukan oleh Abdhul Aziiz Usman⁹ untuk provinsi Sumatera Barat dengan menggunakan data Susenas Kor Tahun 2002. Metode pengolahan data adalah Indeks FGT dan Regresi Logistik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kemiskinan di Provinsi Sumatera Barat dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut: (a) karakteristik geografis

⁸ Tim LPEM-FEUI, *Profil dan Penganggulangan Kemiskinan di Indonesia*, (Jakarta, 1994), hal. 4-11

⁹ Abdhul Aziiz Usman, "Identifikasi Karakteristik Rumah Tangga Miskin yang Mempengaruhi Kemiskinan di Sumatera Barat", Tesis Magister Perencanaan Kebijakan Publik Universitas Indonesia, Jakarta: 2006, Hal. 89-90

daerah (desa atau kota); (b) karakteristik sosial demografi, terdiri dari usia kepala rumah tangga, kepala rumah tangga wanita, rasio ketergantungan dan jumlah anak, jaringan sosial, konsumsi makanan berprotein tinggi; (c) karakteristik pendidikan terdiri dari literasi, jenjang pendidikan orang tua; (d) karakteristik ketenagakerjaan, terdiri dari jenis lapangan usaha dan status pekerjaan kepala rumah tangga, jumlah jam kerja kepala rumah tangga, istri dan anak bekerja, (e) karakteristik perumahan, terdiri dari kondisi lantai, sumber air minum, kondisi tempat buang air besar, dan konsumsi bahan bakar.

Arifin Suaib (2008) pun melakukan penelitian kemiskinan di Provinsi Gorontalo dengan metode pengolahan data menggunakan indeks FGT, koefisien Gini, Growth Incidence Curve dan Regresi Logistik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kemiskinan di Provinsi Gorontalo dipengaruhi oleh faktor-faktor berikut: (a) karakteristik geografis daerah (desa atau kota); (b) karakteristik sosial demografi yang meliputi rasio ketergantungan, usia kepala rumah tangga, keluhan kesehatan, akses terhadap kredit usaha dan kerawanan terhadap perkelahian masal; (c) karakteristik perumahan, terdiri dari atap rumah dan luas lantai; (d) karakteristik ketenagakerjaan, terdiri dari jenis pekerjaan kepala rumah tangga dan angka partisipasi angkatan kerja; (e) karakteristik pendidikan terdiri dari pendidikan keterampilan dan pendidikan kepala rumah tangga dan anggota rumah tangga.

Dari studi literatur di atas dapat disimpulkan bahwa rumah tangga miskin untuk suatu wilayah memiliki karakteristik yang berbeda untuk wilayah yang lain. Demikian pula, determinan kemiskinan bisa berbeda pula antar wilayah yang berbeda. Namun dari penelitian-penelitian tersebut terdapat beberapa kesamaan karakteristik rumah tangga miskin yaitu karakteristik ketenagakerjaan, karakteristik pendidikan, dan karakteristik geografis.

Dalam penelitian yang akan dilakukan ini, peneliti mengkombinasikan karakteristik-karakteristik yang terdapat pada penelitian-penelitian sebelumnya yang disesuaikan berdasarkan kondisi dan situasi wilayah penelitian. Kemudian, analisa kuantitatif tersebut akan dilengkapi dengan studi lapangan dengan metode kualitatif. Metode penelitian dan model yang akan digunakan akan dijelaskan di bab 3 berikut.