

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Kemiskinan

2.1.1. Pengertian Kemiskinan

Kemiskinan adalah suatu kondisi ketidakmampuan secara ekonomi untuk memenuhi standar hidup rata-rata masyarakat di suatu daerah. Kondisi ketidakmampuan ini ditandai dengan rendahnya kemampuan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok baik berupa pangan, sandang, maupun papan. Kemampuan pendapatan yang rendah ini juga akan berdampak berkurangnya kemampuan untuk memenuhi standar hidup rata-rata seperti standar kesehatan masyarakat dan standar pendidikan.

Kondisi masyarakat yang disebut miskin dapat diketahui berdasarkan kemampuan pendapatan dalam memenuhi standar hidup (Nugroho, 1995). Pada prinsipnya, standar hidup di suatu masyarakat tidak sekedar tercukupinya kebutuhan akan pangan, akan tetapi juga tercukupinya kebutuhan akan kesehatan maupun pendidikan. Tempat tinggal ataupun pemukiman yang layak merupakan salah satu dari standar hidup atau standar kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Berdasarkan kondisi ini, suatu masyarakat disebut miskin apabila memiliki pendapatan jauh lebih rendah dari rata-rata pendapatan sehingga tidak banyak memiliki kesempatan untuk mensejahterakan dirinya (Suryawati, 2004).

Pengertian kemiskinan yang saat ini populer dijadikan studi pembangunan adalah kemiskinan yang seringkali dijumpai di negara-negara berkembang dan

negara-negara dunia ketiga. Persoalan kemiskinan masyarakat di negara-negara ini tidak hanya sekedar bentuk ketidakmampuan pendapatan, akan tetapi telah meluas pada bentuk ketidakberdayaan secara sosial maupun politik (Suryawati, 2004). Kemiskinan juga dianggap sebagai bentuk permasalahan pembangunan yang diakibatkan adanya dampak negatif dari pertumbuhan ekonomi yang tidak seimbang sehingga memperlebar kesenjangan pendapatan antar masyarakat maupun kesenjangan pendapatan antar daerah (*inter region income gap*) (Harahap, 2006). Studi pembangunan saat ini tidak hanya memfokuskan kajiannya pada faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan, akan tetapi juga mulai mengindintifikasikan segala aspek yang dapat menjadikan miskin.

2.1.2. Definisi Kemiskinan Secara Umum

Definisi mengenai kemiskinan dibentuk berdasarkan identifikasi dan pengukuran terhadap sekelompok masyarakat/golongan yang selanjutnya disebut miskin (Nugroho, 1995). Pada umumnya, setiap negara termasuk Indonesia memiliki sendiri definisi seseorang atau suatu masyarakat dikategorikan miskin. Hal ini dikarenakan kondisi yang disebut miskin bersifat relatif untuk setiap negara misalnya kondisi perekonomian, standar kesejahteraan, dan kondisi sosial. Setiap definisi ditentukan menurut kriteria atau ukuran-ukuran berdasarkan kondisi tertentu, yaitu pendapatan rata-rata, daya beli atau kemampuan konsumsi rata-rata, status kependidikan, dan kondisi kesehatan.

Secara umum, kemiskinan diartikan sebagai kondisi ketidakmampuan pendapatan dalam mencukupi kebutuhan pokok sehingga kurang mampu untuk

menjamin kelangsungan hidup (Suryawati, 2004: 122). Kemampuan pendapatan untuk mencukupi kebutuhan pokok berdasarkan standar harga tertentu adalah rendah sehingga kurang menjamin terpenuhinya standar kualitas hidup pada umumnya. Berdasarkan pengertian ini, maka kemiskinan secara umum didefinisikan sebagai suatu kondisi ketidakmampuan pendapatan dalam memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan lainnya yang dapat menjamin terpenuhinya standar kualitas hidup.

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2004, kemiskinan adalah kondisi sosial ekonomi seseorang atau sekelompok orang yang tidak terpenuhinya hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Kebutuhan dasar yang menjadi hak seseorang atau sekelompok orang meliputi kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam, lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan kehidupan sosial dan politik. Laporan Bidang Kesejahteraan Rakyat yang dikeluarkan oleh Kementerian Bidang Kesejahteraan (Kesra) tahun 2004 menerangkan pula bahwa kondisi yang disebut miskin ini juga berlaku pada mereka yang bekerja akan tetapi pendapatannya tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan pokok/dasar.

Definisi kemiskinan kemudian dikaji kembali dan diperluas berdasarkan permasalahan-permasalahan kemiskinan dan faktor-faktor yang selanjutnya menyebabkan menjadi miskin. Definisi kemiskinan yang dikemukakan oleh *Chambers* adalah definisi yang saat ini mendapatkan perhatian dalam setiap

program pengentasan kemiskinan di berbagai negara-negara berkembang dan dunia ketiga. Pandangan yang dikemukakan dalam definisi kemiskinan dari *Chambers* menerangkan bahwa kemiskinan adalah suatu kesatuan konsep (*integrated concept*) yang memiliki lima dimensi, yaitu:

1) Kemiskinan (*Proper*)

Permasalahan kemiskinan seperti halnya pada pandangan semula adalah kondisi ketidakmampuan pendapatan untuk mencukupi kebutuhan-kebutuhan pokok. Konsep atau pandangan ini berlaku tidak hanya pada kelompok yang tidak memiliki pendapatan, akan tetapi dapat berlaku pula pada kelompok yang telah memiliki pendapatan.

2) Ketidakberdayaan (*Powerless*)

Pada umumnya, rendahnya kemampuan pendapatan akan berdampak pada kekuatan sosial (*social power*) dari seseorang atau sekelompok orang terutama dalam memperoleh keadilan ataupun persamaan hak untuk mendapatkan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

3) Kerentanan menghadapi situasi darurat (*State of emergency*)

Seseorang atau sekelompok orang yang disebut miskin tidak memiliki atau kemampuan untuk menghadapi situasi yang tidak terduga di mana situasi ini membutuhkan alokasi pendapatan untuk menyelesaikannya. Misalnya, situasi rentan berupa bencana alam, kondisi kesehatan yang membutuhkan biaya pengobatan yang relatif mahal, dan situasi-situasi darurat lainnya yang membutuhkan kemampuan pendapatan yang dapat

mencukupinya. Kondisi dalam kemiskinan dianggap tidak mampu untuk menghadapi situasi ini.

4) Ketergantungan (*dependency*)

Keterbatasan kemampuan pendapatan ataupun kekuatan sosial dari seseorang atau sekelompok orang yang disebut miskin tadi menyebabkan tingkat ketergantungan terhadap pihak lain adalah sangat tinggi. Mereka tidak memiliki kemampuan atau kekuatan untuk menciptakan solusi atau penyelesaian masalah terutama yang berkaitan dengan penciptaan pendapatan baru. Bantuan pihak lain sangat diperlukan untuk mengatasi persoalan-persoalan terutama yang berkaitan dengan kebutuhan akan sumber pendapatan.

5) Keterasingan (*Isolation*)

Dimensi keterasingan seperti yang dimaksudkan oleh *Chambers* adalah faktor lokasi yang menyebabkan seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin. Pada umumnya, masyarakat yang disebut miskin ini berada pada daerah yang jauh dari pusat-pusat pertumbuhan ekonomi. Hal ini dikarenakan sebagian besar fasilitas kesejahteraan lebih banyak terkonsentrasi di pusat-pusat pertumbuhan ekonomi seperti di perkotaan atau kota-kota besar. Masyarakat yang tinggal di daerah terpencil atau sulit dijangkau oleh fasilitas-fasilitas kesejahteraan relatif memiliki taraf hidup yang rendah sehingga kondisi ini menjadi penyebab adanya kemiskinan.

2.2. Skema Terbentuknya Perangkat Kemiskinan

Skema terbentuknya kemiskinan yang didasarkan pada konsep yang dikemukakan oleh *Chambers* menerangkan bagaimana kondisi yang disebut miskin di sebagian besar negara-negara berkembang dan dunia ketiga adalah kondisi yang disebut memiskinkan. Kondisi yang sebagian besar ditemukan bahwa kemiskinan selalu diukur/diketahui berdasarkan rendahnya kemampuan pendapatan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok berupa pangan, kesehatan, perumahan atau pemukiman, dan pendidikan. Rendahnya kemampuan pendapatan diartikan pula sebagai rendahnya daya beli atau kemampuan untuk mengkonsumsi.

Kemampuan pendapatan yang relatif terbatas atau rendah menyebabkan daya beli seseorang atau sekelompok orang terutama untuk memenuhi kebutuhan pokok menjadi rendah (Nugroho, 1995: 17). Konsumsi ini terutama ditujukan untuk memenuhi kebutuhan akan gizi dan kesehatan standar. Akibatnya, kemampuan untuk mencapai standar kesejahteraan menjadi rendah seperti:

- 1) Ketersediaan pangan tidak sesuai atau tidak mencukupi standar gizi yang disyaratkan sehingga beresiko mengalami mal gizi atau kondisi gizi rendah yang selanjutnya sangat rentan terhadap resiko penyakit menular.
- 2) Kesehatan relatif kurang terjamin sehingga rentan terhadap serangan penyakit dan kemampuan untuk menutupi penyakit juga relatif terbatas sehingga sangat rentan terhadap resiko kematian
- 3) Perumahan atau pemukiman yang kurang/tidak layak huni sebagai akibat keterbatasan pendapatan untuk memiliki/mendapatkan lahan untuk tempat

tinggal atau mendapatkan tempat tinggal yang layak. Kondisi ini akan berdampak mengganggu kesehatan.

- 4) Taraf pendidikan yang rendah. Kondisi ini disebabkan karena keterbatasan pendapatan untuk mendapatkan pendidikan yang diinginkan atau sesuai dengan standar pendidikan.

Kondisi-kondisi akibat keterbatasan atau rendahnya pendapatan di atas menyebabkan terbentuknya status kesehatan masyarakat yang dikatakan rendah (morbiditas) atau berada dalam kondisi gizi rendah. Kondisi seperti ini sangat rentan terhadap serangan penyakit dan kekurangan gizi yang selanjutnya disertai tingginya tingkat kematian (mortalitas).

Angka mortalitas yang tinggi dan keadaan kesehatan masyarakat yang rendah akan berdampak pada partisipasi sosial yang rendah, ketidakhadiran yang semakin tinggi, kecerdasan yang rendah, dan ketrampilan yang relatif rendah. Berikut ini adalah penjelasan mengenai masing-masing keadaan yang disebabkan oleh adanya mortalitas maupun morbiditas yang tinggi.

- 1) **Tingkat Partisipasi Sosial Yang Rendah**

Kondisi kesehatan maupun gizi yang rendah menyebabkan ketahanan fisik atau modal fisik yang diperlukan untuk partisipasi sosial menjadi rendah. Hal ini dikarenakan kesehatan yang terganggu tidak dapat menunjang partisipasi secara penuh baik di lingkungan kemasyarakatan maupun di lingkungan kerja. Sebagian besar golongan masyarakat miskin relatif jarang terlibat secara aktif dalam aktivitas sosial.

2) Absensi Meningkat

Faktor kualitas kesehatan yang rendah tidak mendukung adanya aspek kehadiran dalam aktivitas kemasyarakatan baik di lingkungan sosial, pendidikan, maupun pekerjaan. Akibatnya, ketidakhadiran atau absensi dalam segala aktivitas menjadi semakin meningkat sehingga tidak memiliki kesempatan untuk berperan secara aktif dalam lingkungan sosial tersebut.

3) Tingkat Kecerdasan Yang Rendah

Faktor gizi buruk ataupun kualitas kesehatan yang rendah akan berdampak pada menurunnya kualitas intelektual. Seperti diketahui bahwa kinerja otak manusia yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu masalah memerlukan gizi yang memadai atau ideal. Kekurangan gizi termasuk faktor yang paling utama terhadap adanya penurunan kualitas intelektual.

4) Ketrampilan Yang Rendah

Pada prinsipnya, ketrampilan merupakan salah satu bentuk dari adanya kreativitas. Aktivitas ini harus ditunjang dengan kondisi kesehatan yang mencukupi dan tentunya adalah kualitas intelektual yang memadai. Masyarakat yang mengalami kekurangan gizi ataupun rentan terhadap gangguan kesehatan relatif sulit untuk mengembangkan ketrampilannya. Hal ini dikarenakan dukungan kesehatan untuk menunjang pengembangan kreativitas kerja relatif rendah sehingga tidak memiliki banyak kesempatan untuk meningkatkan kualitas ketrampilannya.

2.3. Bentuk dan Jenis Kemiskinan

Dimensi kemiskinan yang dikemukakan oleh *Chambers* memberikan penjelasan mengenai bentuk persoalan dalam kemiskinan dan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kondisi yang disebut memiskinkan. Konsep kemiskinan tersebut memperluas pandangan ilmu sosial terhadap kemiskinan yang tidak hanya sekedar kondisi ketidakmampuan pendapatan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok, akan tetapi juga kondisi ketidakberdayaan sebagai akibat rendahnya kualitas kesehatan dan pendidikan, rendahnya perlakuan hukum, kerentanan terhadap tindak kejahatan (kriminal), resiko mendapatkan perlakuan negatif secara politik, dan terutama ketidakberdayaan dalam meningkatkan kualitas kesejahteraannya sendiri.

Berdasarkan kondisi kemiskinan yang dipandang sebagai bentuk permasalahan multidimensional, kemiskinan memiliki 4 bentuk. Adapun keempat bentuk kemiskinan tersebut adalah (Suryawati, 2004):

1) Kemiskinan Absolut

Kemiskinan absolut adalah suatu kondisi di mana pendapatan seseorang atau sekelompok orang berada di bawah garis kemiskinan sehingga kurang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan standar untuk pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas hidup. Garis kemiskinan diartikan sebagai pengeluaran rata-rata atau konsumsi rata-rata untuk kebutuhan pokok berkaitan dengan pemenuhan standar kesejahteraan. Bentuk kemiskinan absolut ini paling banyak dipakai sebagai konsep untuk menentukan atau

mendefinisikan kriteria seseorang atau sekelompok orang yang disebut miskin.

2) Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif diartikan sebagai bentuk kemiskinan yang terjadi karena adanya pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau ke seluruh lapisan masyarakat sehingga menyebabkan adanya ketimpangan pendapatan atau ketimpangan standar kesejahteraan. Daerah-daerah yang belum terjangkau oleh program-program pembangunan seperti ini umumnya dikenal dengan istilah daerah tertinggal.

3) Kemiskinan Kultural

Kemiskinan kultural adalah bentuk kemiskinan yang terjadi sebagai akibat adanya sikap dan kebiasaan seseorang atau masyarakat yang umumnya berasal dari budaya atau adat istiadat yang relatif tidak mau untuk memperbaiki taraf hidup dengan tata cara moderen. Kebiasaan seperti ini dapat berupa sikap malas, pemboros atau tidak pernah hemat, kurang kreatif, dan relatif pula bergantung pada pihak lain.

4) Kemiskinan Struktural

Kemiskinan struktural adalah bentuk kemiskinan yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumber daya yang pada umumnya terjadi pada suatu tatanan sosial budaya ataupun sosial politik yang kurang mendukung adanya pembebasan kemiskinan. Bentuk kemiskinan seperti ini juga terkadang memiliki unsur diskriminatif.

Bentuk kemiskinan struktural adalah bentuk kemiskinan yang paling banyak mendapatkan perhatian di bidang ilmu sosial terutama di kalangan negara-negara pemberi bantuan/pinjaman seperti Bank Dunia, IMF, dan Bank Pembangunan Asia. Bentuk kemiskinan struktural juga dianggap paling banyak menimbulkan adanya ketiga bentuk kemiskinan yang telah disebutkan sebelumnya (Jarnasy, 2004: 8-9). Setelah dikenal bentuk kemiskinan, dikenal pula dengan jenis kemiskinan berdasarkan sifatnya. Adapun jenis kemiskinan berdasarkan sifatnya adalah:

1) Kemiskinan Alamiah

Kemiskinan alamiah adalah kemiskinan yang terbentuk sebagai akibat adanya kelangkaan sumber daya alam dan minimnya atau ketiadaan prasarana umum (jalan raya, listrik, dan air bersih), dan keadaan tanah yang kurang subur. Daerah-daerah dengan karakteristik tersebut pada umumnya adalah daerah yang belum terjangkau oleh kebijakan pembangunan sehingga menjadi daerah tertinggal.

2) Kemiskinan Buatan

Kemiskinan buatan adalah kemiskinan yang diakibatkan oleh sistem modernisasi atau pembangunan yang menyebabkan masyarakat tidak memiliki banyak kesempatan untuk menguasai sumber daya, sarana, dan fasilitas ekonomi secara merata. Kemiskinan seperti ini adalah dampak negatif dari pelaksanaan konsep pembangunan (*developmentalism*) yang umumnya dijalankan di negara-negara sedang berkembang. Sasaran untuk mengejar target pertumbuhan ekonomi tinggi mengakibatkan tidak

meratanya pembagian hasil-hasil pembangunan di mana sektor industri misalnya lebih menikmati tingkat keuntungan dibandingkan mereka yang bekerja di sektor pertanian.

Kedua jenis kemiskinan di atas seringkali masih dikaitkan dengan konsep pembangunan yang sejak lama telah dijalankan di negara-negara sedang berkembang pada dekade 1970an dan 1980an (Jarnasy, 2004: 8).

Persoalan kemiskinan dan pembahasan mengenai penyebab kemiskinan hingga saat ini masih menjadi perdebatan baik di lingkungan akademik maupun pada tingkat penyusun kebijakan pembangunan (Suryawati, 2004: 123). Salah satu perdebatan tersebut adalah menetapkan definisi terhadap seseorang atau sekelompok orang yang disebut miskin. Pada umumnya, identifikasi kemiskinan hanya dilakukan pada indikator-indikator yang relatif terukur seperti pendapatan per kapita dan pengeluaran/konsumsi rata-rata. Ciri-ciri kemiskinan yang hingga saat ini masih dipakai untuk menentukan kondisi miskin adalah:

- 1) Tidak memiliki faktor produksi sendiri seperti tanah, modal, peralatan kerja, dan ketrampilan yang memadai.
- 2) Tingkat pendidikan yang relatif rendah
- 3) Bekerja dalam lingkup kecil dan modal kecil atau disebut juga bekerja di lingkungan sektor informal sehingga mereka ini terkadang disebut juga setengah menganggur
- 4) Berada di kawasan pedesaan atau di kawasan yang jauh dari pusat-pusat pertumbuhan regional atau berada pada kawasan tertentu di perkotaan (*slum area*)

- 5) Memiliki kesempatan yang relatif rendah dalam memperoleh bahan kebutuhan pokok yang mencukupi termasuk dalam mendapatkan pelayanan kesehatan dan pendidikan sesuai dengan standar kesejahteraan pada umumnya.

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya bahwa ciri-ciri kemiskinan di atas tidak memiliki sifat mutlak (absolut) untuk dijadikan kebenaran universal terutama dalam menerangkan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kemiskinan ataupun terbentuknya kemiskinan. Sifat-sifat kemiskinan di atas hanya merupakan temuan lapangan yang paling banyak diidentifikasi atau diukur.

2.4. Indikator-Indikator Mengenai Kemiskinan

Pengukuran mengenai kemiskinan yang selama ini banyak dipergunakan didasarkan pada ukuran atas rata-rata pendapatan dan rata-rata pengeluaran masyarakat dalam suatu daerah. Perluasan pengukuran dengan menyertakan pandangan mengenai dimensi permasalahan dalam kemiskinan mengukur banyaknya individu dalam sekelompok masyarakat yang mendapatkan pelayanan atau fasilitas untuk kesehatan dan pendidikan. Beberapa perluasan pengukuran lainnya adalah menyertakan dimensi sosial politik sebagai referensi untuk menerangkan terbentuknya kemiskinan. Keseluruhan hasil pengukuran ini selanjutnya dikatakan sebagai indikator-indikator kemiskinan yang digolongkan sebagai indikator-indikator sosial dalam pembangunan. Adapun mengenai

beberapa indikator-indikator kemiskinan akan diuraikan pada sub sub bab berikut ini.

2.4.1. Indikator Kemiskinan Berdasarkan Dimensi Ekonomi

Berdasarkan sudut pandang ekonomi, kemiskinan adalah bentuk ketidakmampuan dari pendapatan seseorang maupun sekelompok orang untuk mencukupi kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar. Dimensi ekonomi dari kemiskinan diartikan sebagai kekurangan sumber daya yang dapat digunakan atau dimanfaatkan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan seseorang baik secara finansial maupun jenis kekayaan lainnya yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Suryawati, 2004: 123). Dari pengertian ini, dimensi ekonomi untuk kemiskinan memiliki dua aspek, yaitu aspek pendapatan dan aspek konsumsi atau pengeluaran. Aspek pendapatan yang dapat dijadikan sebagai indikator kemiskinan adalah pendapatan per kapita, sedangkan untuk aspek konsumsi yang dapat digunakan sebagai indikator kemiskinan adalah garis kemiskinan.

1) Pendapatan Per Kapita

Pendapatan per kapita menyatakan besarnya rata-rata pendapatan masyarakat di suatu daerah selama kurun waktu 1 tahun. Besarnya pendapatan per kapita (*income per capita*) dihitung dari besarnya output dibagi oleh jumlah penduduk di suatu daerah untuk kurun waktu 1 tahun (Todaro, 1997: 437). Indikator pendapatan per kapita menerangkan terbentuknya pemerataan pendapatan yang merupakan salah satu indikasi

terbentuknya kondisi yang disebut miskin. Pendapatan per kapita dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut (Todaro, 1997: 437-438):

$$Y_{\text{Per Kapita}} = \frac{Y_t}{\text{Pop}_t}$$

di mana:

$Y_{\text{Per Kapita}}$ = Pendapatan per kapita

Y_t = Pendapatan pada tahun t

Pop_t = Jumlah penduduk pada tahun t.

Variabel pendapatan dapat dinyatakan sebagai Produk Domestik Bruto (PDB), Pendapatan Nasional, atau Produk Domestik Regional Bruto, sedangkan jumlah penduduk menyatakan banyaknya penduduk pada periode t di suatu daerah yang diukur pendapatan per kapitanya.

2) Garis Kemiskinan

Garis kemiskinan merupakan salah satu indikator kemiskinan yang menyatakan rata-rata pengeluaran makanan dan non-makanan per kapita pada kelompok referensi (*reference population*) yang telah ditetapkan (BPS, 2004). Kelompok referensi ini didefinisikan sebagai penduduk kelas marjinal, yaitu mereka yang hidupnya dikategorikan berada sedikit di atas garis kemiskinan. Berdasarkan definisi dari BPS, garis kemiskinan dapat diartikan sebagai batas konsumsi minimum dari kelompok masyarakat marjinal yang berada pada referensi pendapatan sedikit lebih besar daripada pendapatan terendah. Pada prinsipnya, indikator garis kemiskinan mengukur kemampuan pendapatan dalam memenuhi

kebutuhan pokok/dasar atau mengukur daya beli minimum masyarakat di suatu daerah. Konsumsi yang dimaksudkan dalam garis kemiskinan ini meliputi konsumsi untuk sandang, pangan, perumahan, kesehatan, dan pendidikan (Suryawati, 2004: 123).

2.4.2. Indikator Kemiskinan Berdasarkan Dimensi Peran Pemerintah

Pemerintah sebagai regulator sekaligus dinamisator dalam suatu perekonomian merupakan salah satu pihak yang memiliki peran sentral dalam upaya untuk menanggulangi permasalahan kemiskinan. Di Indonesia, pelaksanaan penanggulangan permasalahan kemiskinan dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan yang bekerja sama dengan Departemen Kesehatan dan Departemen Sosial. Program penanggulangan masalah kemiskinan ini dibiayai melalui Anggaran Pembangunan dan Belanja Nasional (APBN) melalui pos pengeluaran untuk Program Pembangunan. Prinsip yang digunakan untuk program ini bahwa penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui upaya untuk meningkatkan pembangunan di bidang sumber daya manusia dan pemenuhan sarana maupun pra sarana fisik. Kedua bentuk pelaksanaan dalam APBN ini disebut juga investasi pemerintah untuk sumber daya manusia dan investasi pemerintah di bidang fisik. Adapun pos pengeluaran pembangunan untuk investasi sumber daya manusia maupun investasi fisik dapat dilihat pada Tabel 2.1 berikut ini.

Tabel 2.1
Pos Pengeluaran Pemerintah Untuk Investasi Sumber Daya Manusia dan
Investasi Fisik

Investasi Sumber Daya Manusia	Investasi Fisik
1. Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Pemuda, dan Olah Raga	1. Industri
2. Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak, dan Remaja	2. Pertanian dan Kehutanan
3. Agama	3. Sumber Daya Air dan Irigasi
4. Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	4. Tenaga Kerja
	5. Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah, dan Koperasi
	6. Transportasi, Meteorologi, dan Geofisika
	7. Pertambangan dan Energi
	8. Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi
	9. Pembangunan Daerah dan Transmigrasi
	10. Lingkungan Hidup dan Tata Ruang
	11. Kependudukan dan Keluarga Berencana
	12. Perumahan dan Pemukiman
	13. Hukum
	14. Aparatur Pemerintah dan Pengawasan
	15. Politik, Penerangan, Komunikasi, dan Media Massa
	16. Keamanan dan Ketertiban Umum
	17. Subsidi Pembangunan Kepada Daerah Bawahan

Sumber: Statistik Keuangan Daerah (BPS Propinsi NTT, 2004).

1) **Investasi Pemerintah di Bidang Sumber Daya Manusia**

Investasi pemerintah di bidang sumber daya manusia ditujukan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang direalisasikan di bidang pendidikan, agama, kebudayaan, kesejahteraan, pembinaan wanita dan anak-anak, pengembangan kualitas tenaga kerja, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan pendidikan agama. Keseluruh aspek di bidang sumber daya manusia di atas merupakan salah satu syarat dasar dalam program penanggulangan masalah kemiskinan.

2) Investasi Pemerintah di Bidang Fisik

Investasi pemerintah di bidang fisik atau disebut juga investasi fisik pemerintah adalah pengeluaran pemerintah yang secara umum ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat yang direalisasikan ke dalam pembangunan fisik. Pada APBN, pos pengeluaran untuk investasi fisik pemerintah ini adalah keseluruhan pos pengeluaran pembangunan kecuali untuk bidang investasi sumber daya manusia. Pos pengeluaran pembangunan untuk investasi fisik ini dapat dilihat pada Tabel 2.1 di atas.

2.4.3. Indikator Kemiskinan Berdasarkan Dimensi Kesehatan

Dari berbagai data kemiskinan yang dihimpun menyebutkan adanya keterkaitan antara kemiskinan dan kualitas kesehatan masyarakat. Rendahnya kemampuan pendapatan dalam mencukupi/memenuhi kebutuhan pokok menyebabkan keterbatasan kemampuan untuk menjangkau atau memperoleh standar kesehatan yang ideal/layak baik dalam bentuk gizi maupun pelayanan kesehatan yang memadai. Dampak dari kondisi seperti ini adalah tingginya resiko terhadap kondisi kekurangan gizi dan kerentanan atau resiko terserang penyakit menular. Kelompok masyarakat yang disebut miskin juga memiliki keterbatasan untuk mendapatkan pelayanan kesehatan/pengobatan yang memadai sehingga akan menyebabkan resiko kematian yang tinggi.

Indikator pelayanan air bersih atau air minum merupakan salah satu persyaratan terpenuhinya standar hidup yang ideal di suatu daerah. Ketersediaan air bersih akan mendukung masyarakat untuk mewujudkan standar hidup sehat

yang layak. Dalam hal ini, ketersediaan air bersih akan mengurangi resiko terserang penyakit yang diakibatkan kondisi sanitasi air yang buruk. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka terdapat keterkaitan/hubungan antara ketersediaan pelayanan air bersih dan jumlah penduduk miskin di suatu daerah. Pada sisi permasalahan lain, ketersediaan air bersih sangat ditentukan oleh kemampuan pembangunan pra sarana air bersih dalam menjangkau lingkungan atau pemukiman masyarakat. Masyarakat yang kurang terjangkau oleh pelayanan air bersih/minum relatif lebih rendah kualitas kesehatannya dibandingkan masyarakat yang telah mendapatkan pelayanan air bersih.

2.5. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Jumlah Penduduk Miskin

Pada sub bab sebelumnya telah dibahas mengenai terbentuknya kemiskinan dan faktor-faktor yang menyebabkan seseorang ataupun sekelompok orang (masyarakat) menjadi miskin. Pemikiran sosial saat ini lebih banyak memfokuskan penyebab kemiskinan pada faktor-faktor yang dianggap dapat mempengaruhi jumlah penduduk miskin yang terdapat di suatu daerah. Faktor-faktor tersebut merupakan dimensi dari kesejahteraan atau kemiskinan yang selanjutnya dijadikan sebagai faktor yang menciptakan besarnya penduduk miskin (Saleh, 2002: 88-89). Dalam penelitian ini, faktor-faktor yang mempengaruhi jumlah penduduk miskin di suatu daerah diterangkan sebagai berikut.

1) Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Per Kapita

Pada prinsipnya, PDRB per kapita merupakan konsep dari pendapatan per kapita yang diimplementasikan penjelasannya pada lingkup

regional/daerah. Besarnya pendapatan per kapita di suatu daerah mencerminkan aspek pemerataan pendapatan dengan menggunakan besarnya nilai rata-rata keseluruhan pendapatan rumah tangga dalam perekonomian daerah. Pendapatan per kapita menggambarkan kemampuan rata-rata pendapatan masyarakat di suatu daerah. Konsep pendapatan per kapita seperti ini dianggap masih relevan untuk menerangkan terbentuknya jumlah penduduk miskin di daerah tersebut. Apabila pendapatan per kapita meningkat, maka kemampuan rata-rata pendapatan masyarakat di suatu daerah akan semakin meningkat. Ini berarti kemampuan pendapatan dalam memenuhi kebutuhan pokok di daerah tersebut juga akan semakin meningkat. Jika kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok meningkat, maka jumlah penduduk miskin di daerah tersebut akan berkurang. Sebaliknya, apabila pendapatan per kapita di daerah berkurang/menurun, maka akan menurun pula kemampuan pendapatan rata-rata masyarakat di daerah tersebut. Jika kemampuan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok menurun, maka jumlah penduduk miskin di daerah tersebut akan meningkat. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka PDRB per kapita berpengaruh negatif terhadap jumlah penduduk miskin.

2) Pengeluaran Pemerintah Untuk Pembangunan

Pengeluaran pemerintah untuk pembangunan merupakan faktor penentu jumlah penduduk miskin yang berasal dari sisi pendekatan anggaran pemerintah (Saleh, 2002). Pengeluaran tersebut meliputi keseluruhan

pengeluaran untuk program pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan penduduk di suatu daerah. Semakin tinggi pengeluaran pemerintah untuk pembangunan, maka akan semakin tinggi pula taraf kesejahteraan yang dapat dicapai atau diperoleh penduduk di suatu daerah.

3) Angka Melek Huruf (AMH)

Salah satu indikator kesejahteraan di bidang pendidikan adalah indikator jumlah penduduk yang dinyatakan melek huruf. Indikator ini mencerminkan kemampuan penduduk di suatu daerah untuk mengakses fasilitas, layanan pemerintahan, dan sarana lainnya yang membutuhkan kemampuan untuk bisa membaca dan menulis, termasuk di antaranya adalah persyaratan dalam mencari kerja (Suryawati, 2004). Semakin tinggi jumlah penduduk yang melek huruf, maka akan semakin tinggi pula kemampuan masyarakat untuk mengakses fasilitas maupun sarana untuk dapat meningkatkan taraf kesejahterannya.

4) Jumlah Penduduk Yang Tidak Mendapatkan Akses Air Bersih (RPA)

Air bersih atau air minum merupakan salah satu sarana publik yang cukup vital, sehubungan dengan manfaatnya untuk memenuhi kebutuhan dasar, baik individu maupun keluarga (Harahap, 2006). Akses terhadap air bersih atau air minum akan menentukan kemampuan penduduk untuk mencukupi kebutuhan pokoknya yang terdiri atas kebutuhan atas makanan dan minuman, serta kebutuhan lain yang berhubungan dengan peningkatan kesejahteraan. Semakin tinggi jumlah penduduk yang tidak mendapatkan

akses atas air bersih, maka akan semakin tinggi pula jumlah penduduk miskin di daerah tersebut.

- 5) Jumlah Penduduk Yang Tidak Mendapatkan Akses Fasilitas Kesehatan
- Fasilitas kesehatan merupakan salah satu fasilitas publik yang berhubungan dengan pelayanan kesehatan (Saleh, 2002). Fasilitas kesehatan sekarang ini tidak hanya berfungsi untuk memberikan layanan kesehatan, akan tetapi berperan pula untuk memberikan perbaikan gizi keluarga. Layanan kesehatan akan memberikan pencegahan dan pengobatan atas penyakit atau gangguan medis, sehingga akan mampu meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat. Semakin tinggi jumlah penduduk yang tidak mendapatkan akses fasilitas kesehatan, maka akan semakin tinggi resiko penularan penyakit ataupun gizi buruk yang selanjutnya akan menjadi penyebab tingginya angka kematian dan buruknya kesehatan ibu dan bayi.

Mengenai daerah pemekaran baru dan keterkaitannya dengan jumlah penduduk miskin dijelaskan sebagai faktor kesejahteraan yang disebabkan adanya perubahan pada pengembangan administrasi wilayah (TMPK, 2005). Daerah pemekaran baru akan mengubah struktur administrasi atas pengaturan wilayah dan jumlah penduduk yang menempati suatu wilayah lama dan wilayah pemekaran baru. Ada dua pandangan, terkait dampak dari pemekaran wilayah baru terhadap jumlah penduduk miskin, yaitu (Suwandi, 2002):

1) **Perubahan Struktur Kependudukan**

Pemekaran wilayah baru akan menyebabkan terjadinya perubahan pada jumlah penduduk yang menempati di masing-masing wilayah tingkat kecamatan. Perubahan pada jumlah penduduk akan berdampak pula pada komposisi jumlah penduduk berdasarkan indikator sosialnya, seperti jumlah penduduk miskin, jumlah penduduk usia sekolah, jumlah penduduk yang tidak mendapatkan akses air bersih, dan jumlah penduduk yang tidak mendapatkan fasilitas kesehatan. Saleh (2002) menerangkan bahwa konsentrasi kemiskinan di suatu daerah ditentukan pula oleh aspek regional seperti pemusatan jumlah penduduk miskin yang tidak menyebar di suatu daerah (tingkat kecamatan).

2) **Perubahan Pada Kebijakan Kesejahteraan**

Setiap daerah pemekaran di tingkat kabupaten/kota akan mendapatkan fasilitas dan kewenangan yang sama dengan daerah lainnya di tingkat kabupaten/kota. Salah satu kewenangan adalah pelimpahan wewenang untuk mengelola kebijakan, terutama kebijakan yang berorientasi untuk meningkatkan taraf kesejahteraan (Suwandi, 2002). Pelimpahan wewenang ini termasuk salah satunya adalah adanya tambahan alokasi dana dari pemerintah pusat yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan. Daerah pemekaran baru memiliki kemampuan yang lebih tinggi dalam menjalankan program pengentasan kemiskinan, dibandingkan dengan daerah lain yang tidak mengalami pemekaran.

2.6. Mengenai Pemekaran Wilayah

Aspek kemiskinan dalam penelitian ini dikaitkan dengan aspek pemekaran wilayah yang sekaligus menjadi bagian penyelenggaraan otonomi daerah sejak tahun 2001. Berdasarkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemekaran wilayah adalah pembentukan wilayah administratif baru, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota dari daerah induknya (Kuncoro, 2004). Terkait pelaksanaan otonomi daerah, pemekaran wilayah sebenarnya sudah bisa dilaksanakan terhitung sejak dikeluarkannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Prinsip dalam kemandirian daerah yang difokuskan pada daerah tingkat kabupaten/kota diharapkan akan mampu mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerah yang dapat digunakan untuk membiaya pembangunan di daerah tersebut.

Suwandi (2002) menerangkan bahwa pemekaran wilayah, terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah akan berdampak pada data jumlah penduduk miskin di suatu daerah. Pembentukan wilayah administrasi baru tersebut akan merubah struktur kependudukan, baik pada aspek jumlah penduduk maupun jumlah penduduk miskin di daerah pemekaran maupun di daerah induknya. Setelah pemekaran wilayah, jumlah penduduk di daerah induk akan berkurang sebesar daerah pemekaran baru. Jika terdapat perubahan pada struktur kependudukan, maka sebagai akibat pemekaran wilayah pun akan berdampak pada perubahan jumlah penduduk miskin, baik pada daerah induk maupun daerah pemekaran baru (Darumurti dan Rauta, 2003).

2.7. Kerangka Teoritik Penelitian

Dalam memahami permasalahan kemiskinan yang bersifat multidimensional tersebut, perlu dimengerti terlebih dahulu definisi mengenai kemiskinan itu sendiri. Pada awalnya, definisi mengenai kemiskinan lebih banyak mengartikannya sebagai bentuk ketidakmampuan pendapatan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok (Todaro, 1997). Kegagalan konsep pembangunan mendorong pemahaman mengenai kemiskinan terutama di negara-negara sedang berkembang mulai diperluas hingga pada aspek-aspek yang menyebabkan terjadinya kemiskinan. Dalam hal ini, penyebab kemiskinan memiliki dimensi yang cukup luas meliputi aspek sosial, budaya, politik, lingkungan (alam dan geografis), kesehatan, pendidikan, agama, dan budi pekerti. Bentuk kemiskinan multidimensional inilah yang selanjutnya juga diterangkan sebagai faktor-faktor yang memiskinkan (Suryawati, 2005).

Salah satu konsep atau pemikiran mengenai kemiskinan yang cukup populer adalah konsep dari *Chamber* (Saleh 2002). Teori kemiskinan dari *Chamber* ini dilandasi oleh adanya kesenjangan antara bentuk perekonomian perkotaan (*urban*) dan pedesaan (*rural*) yang selanjutnya menjadikan adanya kesenjangan berupa perbedaan standar hidup/kesejahteraan. Teori *Chamber* ini kemudian semakin berkembang dengan adanya bentuk pemikiran mengenai kemiskinan di perkotaan (*urban poverty*) dan kemiskinan di pedesaan (*rural poverty*). Kemiskinan baik di perkotaan maupun di pedesaan memiliki pokok permasalahan yang saling berkaitan, yaitu urbanisasi atau perpindahan/migrasi penduduk dari desa menuju ke kota.

Rendahnya taraf kesejahteraan di desa mendorong adanya perpindahan atau migrasi sumberdaya dari desa menuju ke kota (Harahap, 2006). Keterbatasan sektor-sektor formal di perkotaan dalam menyerap sumberdaya ditambah dengan adanya kesenjangan ketrampilan/kemampuan teknis masyarakat dari pedesaan menyebabkan sebagian besar dari penduduk yang bermigrasi tersebut bekerja di sektor informal atau menjadi pengangguran baru di perkotaan. Daya tampung lahan di perkotaan yang relatif terbatas menyebabkan sebagian besar dari mereka lebih banyak menempati kawasan-kawasan yang tidak layak huni. Fenomena kemiskinan seperti ini mulai banyak terlihat ketika konsep pembangunan mulai banyak diterapkan di negara-negara sedang berkembang.

Pada prinsipnya, kemiskinan perkotaan memiliki pemahaman yang sama dengan pemahaman mengenai kemiskinan itu sendiri, yaitu faktor-faktor yang memiskinkan (Suryawati, 2004). Bentuk kemiskinan struktural yang dikembangkan dari pemikiran/teori *Chamber* ini menjelaskan mengenai faktor-faktor yang menjadikan kemiskinan atau faktor-faktor yang memiskinkan seperti masalah rendahnya taraf pendidikan dan rendahnya kualitas kesehatan yang keseluruhannya menyebabkan kualitas hidup menjadi rendah. Pemerintah juga merupakan salah satu faktor yang mampu mempengaruhi tingkat kemiskinan di suatu daerah melalui kebijakan/program penanggulangan kemiskinan termasuk pula adanya pelaksanaan proyek fisik.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi jumlah penduduk miskin di suatu daerah. Faktor-faktor penentu tersebut di antaranya terbagi atas faktor makroekonomi, faktor anggaran

pemerintah, dan indikator-indikator kesejahteraan. Adapun mengenai hubungannya dengan tingkat kemiskinan atau jumlah penduduk miskin adalah:

1) PDRB Per Kapita

PDRB per kapita di suatu daerah mencerminkan rata-rata kemampuan pendapatan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya terutama kebutuhan-kebutuhan pokok. Pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat merupakan salah satu indikasi kesejahteraan yang berasal dari aspek pemerataan pendapatan masyarakat di daerah. Tingkat kemiskinan tidak hanya berhubungan dengan aspek kemampuan pendapatan, akan tetapi juga berkenaan dengan pemerataan pendapatan masyarakat di suatu daerah (Todaro, 1997).

2) Pengeluaran Pemerintah Untuk Pembangunan (PPP)

Pengeluaran pemerintah untuk pembangunan merupakan faktor penerntu jumlah penduduk miskin yang berasal dari sisi pendekatan anggaran pemerintah (Saleh, 2002). Pengeluaran tersebut meliputi keseluruhan pengeluaran untuk program pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan penduduk di suatu daerah. Semakin tinggi pengeluaran pemerintah untuk pembangunan, maka akan semakin tinggi pula taraf kesejahteraan yang dapat dicapai atau diperoleh penduduk di suatu daerah.

3) Angka Melek Huruf (AMH)

Salah satu indikator kesejahteraan di bidang pendidikan adalah indikator jumlah penduduk yang dinyatakan melek huruf. Indikator ini

mencerminkan kemampuan penduduk di suatu daerah untuk mengakses fasilitas, layanan pemerintahan, dan sarana lainnya yang membutuhkan kemampuan untuk bisa membaca dan menulis, termasuk di antaranya adalah persyaratan dalam mencari kerja (Suryawati, 2004). Semakin tinggi jumlah penduduk yang melek huruf, maka akan semakin tinggi pula kemampuan masyarakat untuk mengakses fasilitas maupun sarana untuk dapat meningkatkan taraf kesejahteraannya.

4) Jumlah Penduduk Yang Tidak Mendapatkan Akses Air Bersih (RPA)

Air bersih atau air minum merupakan salah satu sarana publik yang cukup vital, sehubungan dengan manfaatnya untuk memenuhi kebutuhan dasar, baik individu maupun keluarga (Harahap, 2006). Akses terhadap air bersih atau air minum akan menentukan kemampuan penduduk untuk mencukupi kebutuhan pokoknya yang terdiri atas kebutuhan atas makanan dan minuman, serta kebutuhan lain yang berhubungan dengan peningkatan kesejahteraan. Semakin tinggi jumlah penduduk yang tidak mendapatkan akses atas air bersih, maka akan semakin tinggi pula jumlah penduduk miskin di daerah tersebut.

5) Jumlah Penduduk Yang Tidak Mendapatkan Akses Fasilitas Kesehatan (PPK)

Fasilitas kesehatan merupakan salah satu fasilitas publik yang berhubungan dengan pelayanan kesehatan (Saleh, 2002). Fasilitas kesehatan sekarang ini tidak hanya berfungsi untuk memberikan layanan kesehatan, akan tetapi berperan pula untuk memberikan perbaikan gizi

keluarga. Layanan kesehatan akan memberikan pencegahan dan pengobatan atas penyakit atau gangguan medis, sehingga akan mampu meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat. Semakin tinggi jumlah penduduk yang tidak mendapatkan akses fasilitas kesehatan, maka akan semakin tinggi resiko penularan penyakit ataupun gizi buruk yang selanjutnya akan menjadi penyebab tingginya angka kematian dan buruknya kesehatan ibu dan bayi.

