

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Kemiskinan

Definisi kemiskinan menurut BPS adalah “kemiskinan adalah suatu kondisi seseorang yang hanya dapat memenuhi makanannya kurang dari 2100 kalori per kapita per hari” (Tibyan, 2010). Sedangkan definisi kemiskinan menurut BKKBN (2003) adalah “tidak dapat melaksanakan ibadah menurut agamanya, seluruh anggota keluarga: tidak mampu makan dua kali sehari, seluruh anggota keluarga tidak memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian, bagian terluas dari rumahnya berlantai tanah, tidak mampu membawa anggota keluarga ke sarana kesehatan”, World Bank, juga mendefinisikan kemiskinan sebagai berikut: “kemiskinan adalah keadaan tidak tercapainya kehidupan yang layak dengan penghasilan USD 2,00 per hari(1US\$ = Rp. 10.000,00)” (Yulianto, 2005). Selanjutnya, Bappenas mendefinisikan kemiskinan adalah “kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat” (Apriyanti, 2011). Hak-hak dasar masyarakat antara lain, terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, 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”.

Hidup dalam kemiskinan bukan hanya hidup dalam kekurangan uang dan tingkat pendapatan rendah, tetapi juga banyak hal lain, seperti tingkat kesehatan dan pendidikan rendah, perlakuan tidak adil dalam hukum, kerentanan terhadap ancaman tindak kriminal, ketidak berdayaan dalam menentukan jalan hidupnya sendiri (Suryawati, 2005). Kemiskinan dibagi dalam empat bentuk, yaitu:

a) kemiskinan absolut

kondisi dimana seseorang memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan atau tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang dibutuhkan untuk bisa hidup dan bekerja,

b) kemiskinan relatif

kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat, sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatan,

c) kemiskinan kultural

mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemboros, tidak kreatif meskipun ada bantuan dari pihak luar,

d) kemiskinan struktural

situasi miskin yang disebabkan oleh rendahnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam suatu sistem sosial budaya dan sosial politik yang tidak

mendukung pembebasan kemiskinan, tetapi seringkali menyebabkan suburnya kemiskinan.

Kemiskinan juga dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu:

a) kemiskinan alamiah

berkaitan dengan kelangkaan sumber daya alam dan prasarana umum, serta keadaan tanah yang tandus,

b) kemiskinan buatan

lebih banyak diakibatkan oleh sistem modernisasi atau pembangunan yang membuat masyarakat tidak mendapat menguasai sumber daya, sarana, dan fasilitas ekonomi yang ada secara merata.

2.1.2 Penyebab Kemiskinan

Penyebab kemiskinan dapat terjadi karena kondisi alamiah dan ekonomi, kondisi struktural dan sosial, serta kondisi kultural (budaya). Kemiskinan alamiah dan ekonomi timbul akibat keterbatasan sumber daya alam, manusia, dan sumberdaya lain sehingga peluang produksi relatif kecil dan tidak dapat berperan dalam pembangunan (Yulianto, 2005). Kemiskinan struktural dan sosial disebabkan hasil pembangunan yang belum merata, tatanan kelembagaan dan kebijakan dalam pembangunan. Sedangkan kemiskinan kultural (budaya) disebabkan sikap atau kebiasaan hidup yang merasa kecukupan sehingga menjebak seseorang dalam kemiskinan (Nugroho dan Dahuri, 2004; Soegijoko, 1997; dan Nasution, 1996). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang

Propenas menyebutkan berdasarkan penyebabnya kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1) kemiskinan kronis (*chronic poverty*) yang disebabkan oleh sikap dan kebiasaan hidup masyarakat yang tidak produktif, keterbatasan sumber daya dan keterisolasian, dan rendahnya taraf pendidikan dan derajat kesehatan, terbatasnya lapangan kerja, dan ketidakberdayaan masyarakat,
- 2) kemiskinan sementara (*transient poverty*) yang disebabkan oleh perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi krisis ekonomi, perubahan yang bersifat musiman seperti kasus kemiskinan nelayan dan pertanian tanaman pangan dan bencana alam atau dampak dari suatu kebijakan.

Menurut Nasikun, beberapa sumber dan proses penyebab terjadinya kemiskinan, yaitu (Suryawati, 2005):

- 1) *policy induces processes*, yaitu proses pemiskinan yang dilestarikan, direproduksi melalui pelaksanaan suatu kebijakan, diantaranya adalah kebijakan anti kemiskinan, tetapi relitanya justru melestarikan,
- 2) *socio-economic dualism*, negara bekas koloni mengalami kemiskinan karena poal produksi kolonial, yaitu petani menjadi marjinal karena tanah yang paling subur dikuasai petani sekala besar dan berorientasi ekspor,
- 3) *population growth*, prespektif yang didasari oleh teori Malthus, bahwa penambahan penduduk seperti deret ukur sedangkan penambahan pangan seperti deret hitung,

- 4) *resources management and the environment*, adalah unsur *mismanagement* sumber daya alam dan lingkungan, seperti manajemen pertanian yang asal tebang akan menurunkan produktivitas,
- 5) *natural cycle and processes*, kemiskinan terjadi karena siklus alam. Misalnya tinggal dilahan kritis, dimana lahan itu jika turun hujan akan terjadi banjir, akan tetapi jika musim kemarau kekurangan air, sehingga tidak memungkinkan produktivitas yang maksimal dan terus-menerus,
- 6) *the marginalization of woman*, peminggiran kaum perempuan karena masih dianggap sebagai golongan kelas kedua, sehingga akses dan penghargaan hasil kerja yang lebih rendah dari laki-laki,
- 7) *cultural and ethnic factors*, bekerjanya faktor budaya dan etnik yang memelihara kemiskinan. Misalnya pada pola konsumtif pada petani dan nelayan ketika panen raya, serta adat istiadat yang konsumtif saat upacara adat atau keagamaan,
- 8) *exploatif intermediation*, keberadaan penolong yang menjadi penodong, seperti rentenir,
- 9) *internal political fragmentation and civil stratfe*, suatu kebijakan yang diterapkan pada suatu daerah yang fragmentasi politiknya kuat, dapat menjadi penyebab kemiskinan,
- 10) *international processe*, bekerjanya sistem internasional (kolonialisme dan kapitalisme) membuat banyak negara menjadi miskin.

Penyebab kemiskinan yang lain menurut Cox (2004) berupa : (1) kemiskinan yang diakibatkan globalisasi berupa dominasi negara-negara maju

terhadap negara-negara berkembang; (2) kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan berupa rendahnya partisipasi dalam pembangunan dan peminggiran proses pembangunan; (3) kemiskinan sosial yang dialami oleh perempuan, anak-anak dan kelompok minoritas karena ketidakberdayaan mereka; dan (4) kemiskinan karena faktor-faktor eksternal seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan dan tingginya jumlah penduduk. Sedangkan Sharp *et. al.* (Kuncoro, 2004) mencoba mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi. (1) ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang; (2) perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia yang berkaitan dengan produktivitas dan upah yang rendah, (3) kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Penyebab kemiskinan menurut masyarakat miskin sendiri adalah kurangnya modal, pendidikan, keterampilan, dan kesempatan kerja; dan rendahnya pendapatan (KKP dalam Yulianto, 2005). Sahdan (2005) mengemukakan penyebab kemiskinan di desa yang hingga saat ini tetap menjadi kantong utama kemiskinan dimana 60% penduduk miskin di Indonesia tinggal di daerah perdesaan. Penyebab utama kemiskinan desa adalah: (1) pendidikan yang rendah; (2) ketimpangan kepemilikan modal dan lahan pertanian; (3) ketidakmerataan investasi di sektor pertanian; (4) alokasi anggaran kredit yang terbatas; (5) terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar; (6) pengelolaan ekonomi secara tradisional; (7) rendahnya produktivitas dan pembentukan modal; (8) budaya menabung yang belum berkembang; (9) tidak adanya jaminan sosial bagi masyarakat desa; dan (10) rendahnya jaminan kesehatan.

1.2 Strategi dan Program Pengentasan Kemiskinan

Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa strategi adalah langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi. Sedangkan program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta untuk memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

Usaha penanggulangan kemiskinan sudah dilakukan sejak lama walaupun intensitasnya beragam sesuai dengan kondisi sosial ekonomi masyarakatnya (Kementrian Kokesra (dalam Yulianto, 2005). Upaya mengurangi penduduk miskin melalui pembangunan dirancang untuk memecahkan tiga masalah utama yaitu pengangguran, ketimpangan distribusi pendapatan dan kemiskinan (Soegijoko, 1997).

Strategi pengentasan kemiskinan dari Bank Dunia mengalami perkembangan dari tahun ke tahun. Pada tahun 1950-an dan 1960-an menekankan pada pembangunan fisik dan prasarana sebagai alat utama pembangunan. Pada tahun 1970-an menekankan pada kesehatan dan pendidikan. Pada tahun 1980-an berupaya meningkatkan pendapatan rakyat miskin. Tahun 1990-an strateginya berupa redistribusi pendapatan dan pemenuhan kebutuhan dasar. Sedangkan agenda kemiskinan terbaru Bank Dunia adalah: 1) membuka kesempatan ekonomi kepada golongan miskin dengan melalui program padat karya dan meningkatkan produktivitas usaha kecil dan petani kecil; 2) investasi sumber daya manusia

terutama perbaikan pendidikan dan pelayanan kesehatan; 3) pemberian jaring pengaman untuk melindungi mata pencaharian (Mikkelsen, 2003). Strategi pengentasan kemiskinan juga dikemukakan oleh *United Nations Economic and Social Commission for Asia Pacific* (UNESCAP), bahwa strategi penanggulangan kemiskinan terdiri dari penanggulangan kemiskinan uang; kemiskinan akses ekonomi, sosial dan budaya; dan penanggulangan kemiskinan terhadap akses kekuasaan dan informasi (Yulianto, 2005).

Strategi memerangi kemiskinan menurut Gunnar Adler Karlsson (Ala, 1981) meliputi: (1) strategi dalam jangka pendek yaitu memindahkan sumberdaya-sumberdaya kepada kaum miskin dalam jumlah yang memadai, (2) strategi jangka panjang dengan menumbuhkan swadaya setempat. Perbaikan keadaan kemiskinan dalam jangka pendek diantaranya menciptakan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan dan memperbaiki distribusinya. Perbaikan dalam jangka panjang dengan memperbaiki dan memenuhi harkat hidup secara individual dan sosial yang bermartabat (Nugroho dan Dahuri, 2004). Upaya pengentasan kemiskinan perlu tertuang dalam tiga arah kebijaksanaan. Kebijaksanaan tidak langsung diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan kemiskinan. Kebijaksanaan langsung ditujukan kepada golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah. Kebijaksanaan khusus untuk menyiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggungjawab langsung atas kelancaran program (Soegijoko, 1997).

Sedangkan upaya penanggulangan kemiskinan menurut Undang Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Propenas ditempuh melalui dua strategi utama.

Pertama, melindungi keluarga dan kelompok masyarakat yang mengalami kemiskinan sementara. Kedua, membantu masyarakat yang mengalami kemiskinan kronis dengan memberdayakan dan mencegah terjadinya kemiskinan baru. Strategi tersebut selanjutnya dituangkan dalam tiga program yang langsung diarahkan pada penduduk miskin yaitu: 1) penyediaan kebutuhan pokok; 2) pengembangan sistem jaminan sosial; dan 3) pengembangan budaya usaha masyarakat miskin.

Kebijakan tersebut menurut Remi dan Tjiptoherijanto (2002) didasari kebutuhan untuk menutupi penurunan daya beli penduduk akibat krisis ekonomi. Kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia yang terbaru tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang rencana pembangunan jangka menengah nasional, yang menyatakan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan meliputi: kebijakan pemenuhan hak-hak dasar dan kebijakan pembangunan wilayah untuk mendukung pemenuhan hak dasar. Sepanjang kebijakan pemerintah belum dapat mengatasi kemiskinan, masyarakat miskin mempunyai strategi sendiri untuk mengatasi kemiskinannya dengan cara: berhutang pada berbagai sumber pinjaman informal, bekerja serabutan, istri dan anak turut bekerja, memanfaatkan sumber daya alam di sekelilingnya, bekerja di luar daerah, dan berhemat melalui mengurangi atau mengganti jenis makanan dan mengatur keuangan (KKP, dalam Yulianto, 2005).

1.3 Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial dan ekonomi adalah salah satu aspek yang cukup penting untuk menjaga dan membina terjadinya stabilitas sosial dan ekonomi. Kondisi tersebut juga diperlukan untuk meminimalkan terjadinya kecemburuan sosial dalam masyarakat. Banyak teori untuk menilai kesejahteraan rakyat, salah satunya adalah Indeks Pembangunan Masyarakat (IPM) atau Indeks Kesejahteraan Masyarakat (*human development index*). Berkaitan dengan IPM ini UNDP di bawah bendera PBB mencantumkan tiga indikator yaitu pendidikan, kesehatan dan daya beli masyarakat. Artinya tinggi rendahnya tingkat kesejahteraan rakyat, tergantung pada tiga hal ini, bila sebagian besar sudah terpenuhi dari ketiganya berarti tingkat kesejahteraan di negara tersebut cukup tinggi (Yulianto, 2005).

Bila dilihat dengan tiga indikator yang sudah *fixed* tersebut, maka kondisi kesejahteraan masyarakat Indonesia saat ini adalah sebagai berikut (Yulianto, 2005) :

1) pendidikan

Cara melihat tingkat pendidikan suatu negara minimal dengan dua indikator yaitu angka melek huruf dan lama melanjutkan pendidikan. Saat ini terlihat di tiga wilayah saja angka buta huruf masih tinggi, Jawa Tengah 15,2%, Jawa Timur 18,7% dan Jawa Barat 7,8% dari fakta ini terlihat masih banyak masyarakat yang belum memperoleh akses pendidikan. Hal ini juga mencerminkan kualitas masyarakat Indonesia masih rendah sehingga tidak aneh bila dibandingkan dengan negara lain pendidikan Indonesia di posisi belakang,

2) kesehatan

Tingkat kesehatan rakyat sebuah negara dapat dilihat dari angka umur harapan hidup (UHH). Tahun 2000 UHH rakyat Indonesia 65,6 tahun sementara itu tahun berikutnya 2001 naik menjadi 65,8, ini mencerminkan tingkat kesehatan masyarakat mengalami perbaikan. Namun secara internasional UHH rakyat Indonesia masih rendah. Pada tahun yang sama UHH rakyat Thailand 69,9 tahun, Malaysia 72,2 tahun, Singapura 77,4 tahun dan Jepang 80,8 tahun. Saat UHH Indonesia rendah berarti bahwa tingkat kesehatannya belum baik. Hal ini dapat disebabkan beberapa hal, antara lain rendahnya akses pelayanan kesehatan, rendahnya akses air bersih, rendahnya gizi balita, mewabahnya penyakit menular dan lambannya penanganan kematian ibu melahirkan,

3) daya beli masyarakat

Pendapatan perkapita masyarakat mengalami fluktuasi, tahun 1996 pengeluaran perkapita Rp. 587, 4 juta rupiah, tahun 1999 mengalami penurunan sehingga besarnya cuma Rp. 578,8 juta hal ini disebabkan oleh badai krisis yang saat itu melanda negara-negara Asia termasuk Indonesia, namun selang 3 tahun kemudian pengeluaran perkapita meningkat sampai tahun 2002 besarnya pengeluaran perkapita mencapai Rp. 591,2 juta. Daya beli sebagian masyarakat meningkat, meskipun mayoritas mengalami penurunan dan berdasar angka statistik pemerintah pada survei tahun lalu, 19 persen masyarakat Indonesia miskin. Dari 211 juta penduduk Indonesia tahun 2003, sekitar 6-8 juta (3-4%) penduduk masuk kategori kaya, minimal memiliki aset 4 juta dollar AS atau sekitar Rp 32,2 miliar. Sementara itu sekitar 21 juta (10%) jumlah penduduk

Indonesia tergolong setengah kaya dengan aset 500 000 dollas AS atau sekitar Rp 4 miliar.

Jumlah kelas menengah Indonesia sekitar 32 juta (15%) dengan pendapatan minimal Rp3,5 juta sebulan. Kelas inilah yang meramaikan mall, supermarket, restoran, shopping center dan lain sebagainya. Kemudian kelompok berikutnya masyarakat dengan pendapatan Rp 800.000 – 1.000.000 mencapai 50 juta (40%) terdiri dari petani dan pekerja. Mereka yang bermukim di perkotaan dari kelompok ini sesekali mengunjungi mal dan supermarket. Sisanya mereka memiliki konsumsi minimal mencapai sekitar 110 juta per tahun. Di luar itu mereka hanya hidup pas-pasan dan berada dibawah garis kemiskinan yang jumlahnya jutaan. (Investor edisi 93, Januari 2004 dalam Yulianto, 2005)

Sedangkan menurut Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat memberi pengertian sejahtera yaitu suatu kondisi masyarakat yang telah terpenuhi kebutuhan dasarnya. Kebutuhan dasar tersebut berupa kecukupan dan mutu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, lapangan pekerjaan, dan kebutuhan dasar lainnya seperti lingkungan yang bersih, aman dan nyaman. Juga terpenuhinya hak asasi dan partisipasi serta terwujudnya masyarakat beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Ada pula yang menakar kesejahteraan bisa dicermati dari ukuran sebagai berikut:

1) asupan gizi yang diterima penduduk dapat dilihat dari index gizi nasional.

Indonesia termasuk kategori negara yang abai dalam hal ini. Bahkan, kasus malnutrisi (kekurangan gizi) bukan hanya menjangkiti warga miskin, melainkan warga yang relatif kaya,

- 2) jika merujuk teori motivasi Maslow. Rumah adalah kebutuhan utama yang harus terpenuhi sebelum menginjak tangga selanjutnya. Memiliki rumah berarti memiliki tempat bermukim. Bisa dibayangkan jika kehilangan rumah. Menjadi gelandangan, numpang, dan sewa rumah adalah pilihan utama,
- 3) dari ukuran yang dikeluarkan oleh lembaga berwenang, membeli pakaian baru dalam hitungan tahun masuk dalam penilaian apakah seseorang *the have* atau *have not*,
- 4) pendidikan merupakan kunci untuk menjadi sejahtera. Pendidikan yang dienyam oleh warga menjadi ukuran kesejahteraan. Terbukti bahwa kebanyakan warga Indonesia tidak bisa mencicipi perguruan tinggi. Mayoritas masyarakat berhenti di Sekolah Menengah Atas (SMA),

Adapula yang membuat indikator dalam penelitian tingkat kesejahteraan suatu masyarakat dari Tabel 2.1 sebagai berikut:

Tabel 2.1
Indikator Tingkat Kesejahteraan Masyarakat

NO	INDIKATOR	KAYA	SEDANG	MISKIN
1	Rumah	Batu	Kayu	Bambu
	a. Atap	Genting	Seng	Seng bekas
	b. dinding	Batu	Papan/tembok	Gamacca
	c. lantai	Tegel	Papan/semen	Tanah
	d. WC	Ada	Ada	Tidak ada
	Fasilitas	Ada / lengkap	Kurang	Tidak ada
	a. TV	TV warna	TV hitam putih	Tidak ada
	b. radio	Radio Tape	Radio baterei	Tidak ada
	c. Listrik	Ada	Ada	Tidak ada
	Status kepemilikan	Milik sendiri	Menumpang	Tidak ada
2	Pendapatan(rp/bulan)	800.000 keatas	400.000-750.000	150.000-300.000
3	Pendidikan	SMP/SMA keatas	SD/SMP	Tidak sekolah/SD
4	Kepemilikan lahan	1 Ha keatas	10 a – 1 ha	0-5 a
5	Kepemilikan ternak	5 ekor sapi keatas	2-4 ekor sapi	Ayam / 1 ekor sapi
6	Kepemilikan kendaraan	Mobil	Motor	Tidak ada
7	Kesehatan	Rumah Sakit	Pustu/mantri kesehatan	Sanro/dukun
8	Pola makan	3x sehari/beras/daging	2x sehari/beras/jagung/ikan bolu	2x sehari/beras/jagung/ikan teri/daun singkong

Sumber: Pio (2007)

Dari data Tabel 2.1 ada 3 tingkat kesejahteraan masyarakat yaitu : kaya, sedang dan miskin dengan menggunakan 8 kategori kesejahteraan, yaitu :

1) kepemilikan Rumah dan Fasilitasnya

- kaya : rumah terbuat dari batu dan semen dan memiliki fasilitas lengkap di dalamnya, termasuk TV berwarna, Radio.
- sedang : rumah terbuat dari papan/tembok dan memiliki hanya fasilitas seperti TV hitam-putih, radio baterai.
- miskin : rumah terbuat dari bambu, tidak memiliki fasilitas di dalamnya dan rumah tersebut tidak dialiri aliran listrik.

2) pendapatan keluarga per bulan

- kaya : memiliki pendapatan sebesar Rp. 800.000-, /bulan.
- sedang : memiliki pendapatan sebesar Rp. 400.000-, s/d Rp. 750.000-, /bulan.
- miskin : memiliki pendapatan Rp. 150.000-, s/d Rp. 300.000-, /bulan.

3) tingkat pendidikan

- kaya : mampu melanjutkan pendidikan sampai dengan tingkat SMP/SMA keatas.
- sedang : hanya mampu melanjutkan pendidikan sampai tingkat SD/SMP.
- miskin : hanya mampu melanjutkan pendidikan sampai tingkat SD atau sama sekali tidak mengecap bangku pendidikan formal.

4) kepemilikan lahan

- kaya : memiliki lahan seluas 1 ha atau lebih.
- sedang : memiliki lahan seluas 10 are s/d 1 ha.

- miskin : hanya memiliki lahan seluas 0.5 are.

5) kepemilikan ternak

- kaya : memiliki ternak sebanyak 5 ekor sapi atau lebih.
- sedang : memiliki ternak 2-4 ekor sapi.
- miskin : hanya memiliki ternak 1 ekor sapi atau hanya memiliki ternak ayam.

6) kepemilikan kendaraan

- kaya : memiliki kendaraan mobil.
- sedang : hanya memiliki kendaraan motor
- miskin : tidak memiliki kendaraan sama sekali.

7) tingkat pelayanan kesehatan

- kaya : jika sakit dapat berobat ke rumah sakit.
- sedang : jika sakit hanya dapat berobat ke Puskesmas atau mantri kesehatan.
- miskin : jika sakit hanya berobat ke dukun.

8) pola makan

- kaya : dapat makan 3x sehari dengan gizi yang lengkap.
- sedang : makan 2x sehari dengan jagung/beras/ikan.
- miskin : makan 2x sehari dengan jagung/beras/ikan teri.

Todaro dan Smith (2003) menyampaikan bahwa kesejahteraan masyarakat menengah ke bawah dapat di representasikan dari tingkat hidup masyarakat. Tingkat hidup masyarakat ditandai oleh terentaskannya kemiskinan, kesehatan yang lebih baik, perolehan tingkat pendidikan yang lebih tinggi dan peningkatan

produktifitas masyarakat. Salvatore (1997) mengemukakan teori ekonomi kesejahteraan secara mikro. Teori ekonomi kesejahteraan mempelajari berbagai kondisi dimana cara penyelesaian dari model equilibrium umum dapat dikatakan optimal. Sritua (1998) mengukur kesejahteraan sosial-ekonomi melalui keadaan atau kondisi sosial dan ekonomi masyarakat yang diukur dengan indeks tingkat hidup menyeluruh masyarakat. Indeks tingkat hidup menyeluruh masyarakat dihitung dengan menggunakan indikator, diantaranya kondisi perumahan, pendidikan, kesehatan, *leisure* dan partisipasi politik masyarakat. BPS membuat indikator kesejahteraan rakyat sebagai berikut (Yulianto, 2005):

1) kependudukan,

2) kesehatan dan gizi,

indikator tingkat kesehatan dan gizi masyarakat, untuk mengukur tingkat kesejahteraan rakyat meliputi hal-hal berikut :

- tingkat kematian bayi di daerah tersebut.

Angka kematian bayi secara peka menggambarkan taraf ketersediaan air bersih, kondisi dalam rumah dan kesejahteraan ibu,

- angka harapan hidup dalam setahun.

Sementara angka harapan hidup satu tahun merefleksikan taraf gizi dan keadaan lingkungan luas di luar rumah.

3) Pendidikan,

indikator tingkat pendidikan yang digunakan oleh BPS untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat, yaitu :

- angka melek huruf penduduk 15 tahun ke atas

- rata-rata lama sekolah penduduk

4) ketenagakerjaan,

indikator ketenagakerjaan yang digunakan oleh BPS untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat, yaitu

- tempat bekerja penduduk, berdasarkan data BPS 2008 diketahui bahwa penduduk miskin banyak berkerja pada sektor pertanian atau sama sekali tidak bekerja sedangkan penduduk yang sejahtera banyak bekerja di sektor jasa dan industri.

Tabel 2.2

Karakteristik Kepala Rumahtangga menurut Lapangan Pekerjaan, 2008

Karakteristik Rumahtangga	Tidak Bekerja	Pertanian	Industri	Lainnya
Rumahtangga miskin				
- Perkotaan	14,71	30,02	10,55	44,72
- Perdesaan	8,67	68,99	5,09	17,26
Rumahtangga tidak miskin				
- Perkotaan	15,36	9,39	12,19	63,07
- Perdesaan	7,91	55,2	5,97	30,92

Sumber: BPS, (2008)

5) Taraf dan pola konsumsi

Indikator tingkat taraf dan pola konsumsi yang digunakan oleh BPS (2008) untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat, yaitu :

- diukur dengan rata-rata pengeluaran per kapita riil yang disesuaikan (*adjusted real percapita expenditure*).
- sangat miskin : kemampuan minimal untuk memenuhi konsumsi setara atau kurang dari 1900 kalori per orang perhari dan pengeluaran non makanan atau senilai Rp. 120 000 per bulan.

- miskin : kemampuan minimal untuk memenuhi konsumsi antara 1900-2100 kalori per orang dan pengeluaran non makanan atau senilai Rp 150 000 per orang bulan.
- sejahtera: kemampuan minimal untuk memenuhi konsumsi antara 2100-2300 kalori perorang perhari atau keatas dan pengeluaran Non makanan atau senilai Rp 175 000 perorang bulan atau selebihnya.

6) Perumahan, serta sosial lainnya.

World Bank, membuat indikator kesejahteraan penduduk berdasarkan kriteria sebagai berikut : (1) tingkat harapan hidup penduduk dalam setahun, (2) angka kematian bayi perseribu kelahiran, (3) tingkat partisipasi masyarakat dalam pendidikan dasar dan menengah, (4) pengeluaran penduduk perhari, yang dibagi atas 3 kelompok, yaitu miskin (pengeluaran perhari rata-rata sebesar \$1 USD), sedang (pengeluaran perhari rata-rata antara \$1USD – \$2 USD), sejahtera (pengeluaran perhari rata-rata diatas \$2 USD) (Yulianto, 2005).

BKKBN, mengkategorikan tingkat kesejahteraan penduduk sebagai berikut :

1. Keluarga pra sejahtera (sangat miskin)

belum dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator yang meliputi:

- a. indikator ekonomi,
 - makan dua kali atau lebih sehari,
 - memiliki pakaian yang berbeda untuk aktivitas (misalnya di rumah, bekerja/ sekolah dan bepergian),
 - bagian terluas lantai rumah bukan dari tanah,

b. indikator non-ekonomi,

- melaksanakan ibadah,
- bila anak sakit dibawa ke sarana kesehatan.

2. Keluarga sejahtera I (miskin),

adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator, meliputi:

a. indikator ekonomi,

- paling kurang sekali seminggu keluarga makan,
- daging atau ikan atau telur,
- setahun terakhir seluruh anggota keluarga,
- memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru,
- luas lantai rumah paling kurang 8 m² untuk tiap penghuni,

b. indikator non-ekonomi,

- ibadah teratur,
- sehat tiga bulan terakhir,
- punya penghasilan tetap,
- usia 10-60 tahun dapat baca tulis huruf latin,
- usia 6-15 tahun bersekolah,
- anak lebih dari 2 orang, ber-KB.

3. Keluarga sejahtera II,

adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator, meliputi:

- memiliki tabungan keluarga,

- makan bersama sambil berkomunikasi,
- mengikuti kegiatan masyarakat,
- rekreasi bersama (6 bulan sekali),
- meningkatkan pengetahuan agama,
- memperoleh berita dari surat kabar, radio, TV dan majalah,
- menggunakan sarana transportasi.

4. Keluarga sejahtera III,

sudah dapat memenuhi beberapa indikator, meliputi:

- memiliki tabungan keluarga,
- makan bersama sambil berkomunikasi,
- mengikuti kegiatan masyarakat,
- rekreasi bersama (6 bulan sekali),
- meningkatkan pengetahuan agama,
- memperoleh berita dari surat kabar, radio, TV dan majalah,
- menggunakan sarana transportasi,

Belum dapat memenuhi beberapa indikator, meliputi:

- aktif memberikan sumbangan material secara teratur,
- aktif sebagai pengurus organisasi kemasyarakatan.

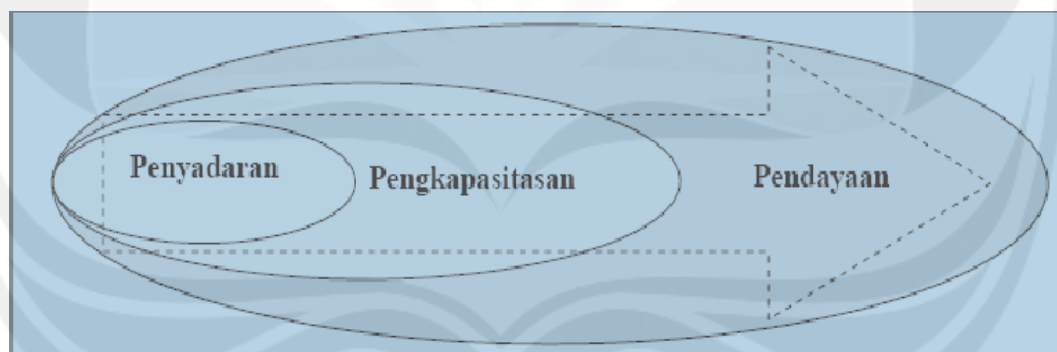
5. Keluarga sejahtera III plus,

sudah dapat memenuhi beberapa indikator, meliputi:

- aktif memberikan sumbangan material secara teratur,
- aktif sebagai pengurus organisasi kemasyarakatan.

1.4 Pemberdayaan Masyarakat dalam Penanggulangan Kemiskinan

Pemberdayaan pada dasarnya merupakan suatu proses yang dijalankan dengan kesadaran dan partisipasi penuh dari para pihak untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitas masyarakat sebagai sumber daya pembangunan agar mampu mengenali permasalahan yang dihadapi dalam mengembangkan dan menolong diri menuju keadaan yang lebih baik, mampu menggali dan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia untuk kepentingan diri dan kelompoknya, serta mampu mengeksistensikan diri secara jelas dengan mendapat manfaat darinya. Pemberdayaan adalah sebuah "proses menjadi", bukan "proses instan". Sebagai proses, pemberdayaan mempunyai tiga tahapan yaitu penyadaran, pengkapasitasan, dan pendayaan (Apriyanti, 2011).



Sumber : Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2007).

Gambar 2.1.
Tahapan Pemberdayaan

Dalam tahap penyadaran, target sasaran yaitu masyarakat miskin diberikan pemahaman bahwa mereka mempunyai hak untuk menjadi berada. Di samping itu juga diberikan penyadaran bahwa mereka mempunyai kemampuan untuk keluar dari kemiskinannya. Pada tahap ini, masyarakat miskin dibuat mengerti bahwa proses pemberdayaan itu harus berasal dari diri mereka sendiri. Diupayakan pula

agar komunitas ini mendapat cukup informasi (Apriyanti, 2011). Melalui informasi aktual dan akurat terjadi proses penyadaran secara alamiah. Proses ini dapat dipercepat dan dirasionalkan hasilnya dengan hadirnya upaya pendampingan. Tahap pengkapasitasan bertujuan untuk memampukan masyarakat miskin sehingga mereka memiliki keterampilan untuk mengelola peluang yang akan diberikan. Tahap ini dilakukan dengan memberikan pelatihan-pelatihan, lokakarya dan kegiatan sejenis yang bertujuan untuk meningkatkan life skill dari masyarakat miskin. Pada tahap ini sekaligus dikenalkan dan dibukakan akses kepada sumberdaya kunci yang berada di luar komunitasnya sebagai jembatan mewujudkan harapan dan eksistensi dirinya. Selain memampukan masyarakat miskin baik secara individu maupun kelompok, proses memampukan juga menyangkut organisasi dan sistem nilai. Pengkapasitasan organisasi melalui restrukturisasi organisasi pelaksana sedangkan pengkapasitasan sistem nilai terkait dengan "aturan main" yang akan digunakan dalam mengelola peluang. Pada tahap pendayaan, masyarakat miskin diberikan peluang yang disesuaikan dengan kemampuan yang dimiliki melalui partisipasi aktif dan berkelanjutan yang ditempuh dengan memberikan peran yang lebih besar secara bertahap sesuai dengan kapasitas dan kapabilitasnya, diakomodasi aspirasinya serta dituntun untuk melakukan self evaluation terhadap pilihan dan hasil pelaksanaan atas pilihan. Konsep pemberdayaan masyarakat dapat dikembangkan sebagai mekanisme perencanaan dan pembangunan yang bersifat *bottom up* yang melibatkan peran serta masyarakat dalam berbagai kegiatan perencanaan dan pembangunan. Dengan demikian, program penanggulangan kemiskinan disusun

sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat yang berarti dalam penyusunan program penanggulangan kemiskinan dilakukan penentuan prioritas berdasarkan besar kecilnya tingkat kepentingan sehingga implementasi program akan terlaksana secara efektif dan efisien.

Melalui pemberdayaan, masyarakat akan mampu menilai lingkungan sosial ekonominya serta mampu mengidentifikasi bidang-bidang yang perlu dilakukan perbaikan. Tahapan selanjutnya dari pemberdayaan adalah mewujudkan masyarakat yang mandiri berkelanjutan. Mandiri adalah langkah lanjut yang rasional dari masyarakat yang telah sejahtera. Dalam kata mandiri telah terkandung pengertian ada usaha untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dengan usaha sendiri tanpa tergantung pada orang lain. Dalam pemandirian masyarakat miskin hendaknya tidak mengabaikan potensi dan kapasitas yang tersisa dalam diri maupun kelompoknya serta menghindarkan diri dari budaya cepat puas dan merasa cukup. Dalam pemandirian masyarakat miskin diajak untuk mengembangkan jejaring komunikasi sehingga mereka bisa menambah wawasan dan selalu diingatkan untuk memiliki pikiran yang maju berwawasan jauh ke depan untuk menjangkau kondisi yang lebih baik.

1.5 Pengertian Usaha Ekonomi Produktif

A. Pengertian Usaha Mikro

Undang - undang Republik Indonesia nomor 20 Tahun 2008 tentang usaha mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro, yaitu :

- memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha;
- memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

B. Ciri-ciri usaha mikro

Ditinjau berdasarkan aspek permodalannya, usaha mikro berbeda dengan usaha kecil maupun usaha menengah. Adapun ciri-ciri usaha mikro menurut Tanjung (2008) adalah sebagai berikut :

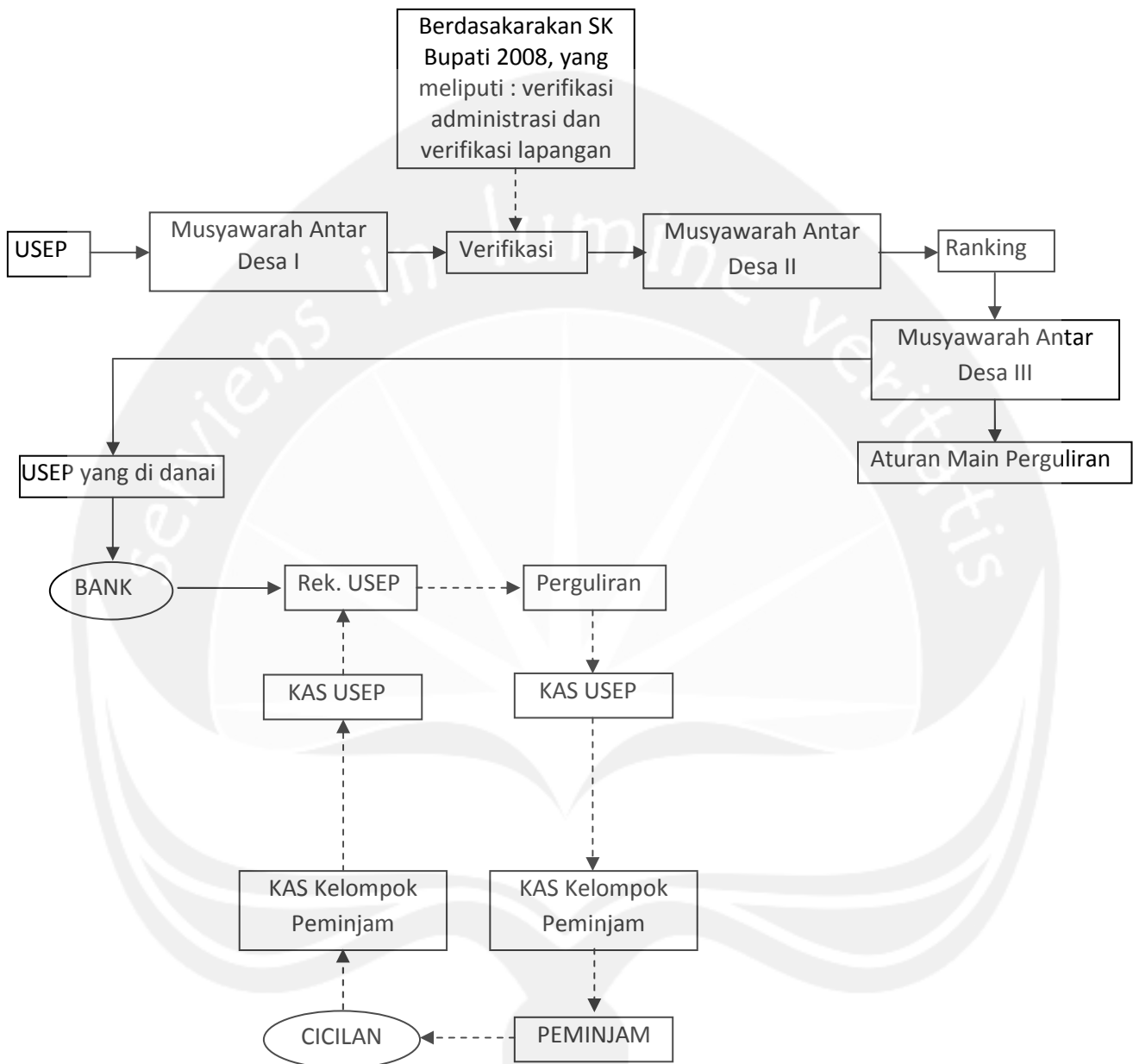
- Jenis barang / komoditi usahanya tidak selalu tetap, sewaktu-waktu dapat berganti.
- Tempat usahanya tidak selalu menetap, sewaktu-waktu dapat pindah tempat
- Belum melakukan administrasi keuangan yang sederhana sekalipun, dan tidak memisahkan keuangan keluarga dengan keuangan usaha.
- Sumber daya manusianya (pengusahanya) belum memiliki jiwa wirausaha yang memadai.
- Tingkat pendidikan rata-rata relatif sangat rendah .
- Umumnya belum akses kepada perbankan, namun sebagian dari mereka sudah akses ke lembaga keuangan non bank.
- Umumnya tidak memiliki izin usaha atau persyaratan legalitas lainnya termasuk NPWP.

C. Usaha Sosial Ekonomi Produktif (USEP)

Program USEP merupakan salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat miskin melalui Usaha Sosial Ekonomi Produktif (USEP) dengan sektor andalan

pada usaha pertanian, dan palawija yang disalurkan melalui Pemerintah Kabupaten Sleman sebagai pelaksana di lapangan. Sebagai pelaksana yang ditunjuk oleh Departemen Sosial maka sesuai Perbup. No. 12 Tahun 2008 tentang pengelolaan dana pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Kabupaten Sleman melakukan mekanisme seleksi proposal USEP melalui 2 tahapan yaitu Tahapan seleksi administrasi (kelengkapan proposal) dan tahapan verifikasi di lapangan bagi proposal yang lolos tahap I. Adapun tujuan utama program dana pemberdayaan masyarakat meliputi: 1) peningkatan kesejahteraan anggota kelompok menuju kearah kemandirian usaha melalui program pemberdayaan masyarakat dengan menciptakan lapangan usaha baru atau alternatif usaha lain guna menambah penghasilan keluarga; 2) peningkatan jumlah aset yang dimiliki dan dimanfaatkan secara optimal oleh kelompok usaha masyarakat; dan 3) peningkatan akses permodalan di masyarakat. Berdasarkan Perbud No.12 tahun 2008 tersebut, orang yang layak menerima bantuan tersebut diutamakan bagi yang merintis lapangan kerja baru/mandiri bagi korban bencana Merapi, keluarga miskin, tenaga pengangguran usia produktif, korban PHK dan kelompok penyandang *difabel*. Dana pemberdayaan tidak diperuntukan bagi kelompok usaha penerima dana pemberdayaan tahun 2006 – 2010, ataupun sedang/akan menerima bantuan/pinjaman penguatan modal dari program sejenis pada tahun 2011, kecuali bagi kelompok usaha penerima dana yang telah kehilangan sebagian besar aset yang dimiliki akibat bencana Merapi.

Mekanisme bantuan USEP dapat dijelaskan melalui Gambar 2.2 berikut,



Sumber: Pio (2007)

Gambar 2.2
Bagan Mekanisme Bantuan USEP

Besar bantuan USEP tersebut kepada kelompok KUBE bergantung pada besar dana yang diajukan oleh KUBE di dalam proposalnya. untuk mendapatkan

pinjaman perguliran USEP ini maka masyarakat harus mengadakan musyawarah desa. Setelah melakukan musyawarah desa maka tim dari USEP di kecamatan masing-masing membentuk tim verifikasi, dimana tim ini akan berguna untuk memverifikasikan usulan proposal yang diajukan di kecamatan, dimana tim verifikasi ini akan menyimpulkan layak atau tidak layaknya kelompok perempuan ini mendapatkan pinjaman. Tim pengelola kegiatan dan tim verifikasi melakukan suatu pembahasan akhir dan akan membuat rekomendasi terhadap kelompok-kelompok pengajuan proposal peminjaman dan setelah itu akan mengadakan musyawarah antar desa prioritas usulan. Musyawarah antar desa prioritas usulan merupakan musyawarah antar desa perengkingan dimana pengurus kelompok hadir dalam musyawarah antar desa ini untuk melobikan angka kepada kelompok lain agar kelompoknya mendapatkan perangkingan yang tertinggi dan jika mendapatkan rengking yang tertinggi maka kelompok tersebut secara sah untuk didanai lebih cepat. Kemudian tim kecamatan melakukan musyawarah antar desa penetapan usulan dimana dalam musyawarah ini menetapkan usulan mana yang mendapatkan rengking tertinggi maka kelompok ini mendapatkan penyaluran dana yang pertama/duluan sesuai dengan dana yang telah terdapat di buku kas. Kelompok-kelompok yang dibelakang diharapkan menunggu sampai giliran yang telah ditetapkan di musyawarah antar desa penetapan usulan.

2.6. Studi terkait

Studi/penelitian terkait USEP yang pernah dilakukan sebelumnya, yakni Pio (2007), Dalam penelitiannya yang berjudul Pemberdayaan Masyarakat Miskin Melalui Usaha Ekonomi Produktif (Studi Kasus di Kecamatan Wanea Kota

Manado). Pada Tahun 2006 kota Manado menjadi salah satu daerah yang melaksanakan pemberdayaan fakir miskin melalui Usaha sosial ekonomi produktif (USEP) pada sektor perdagangan dan jasa. Dalam tulisan ini penulis meneliti program pelaksanaan program USEP yang diberikan pada kelompok usaha bersama (KUBE) di kota Manado. Pada tulisan ini penulis menekankan pada proses sosialisasi program USEP di kota Manado, pembentukan kelompok usaha bersama (KUBE), pelatihan anggota KUBE, pelatihan cara pengajuan dana bantuan USEP kepada anggota KUBE, cara pemanfaatan dana USEP dan analisa faktor penghambat pelaksanaan program USEP.

Dari hasil penelitian penulis maka program USEP di kota Manado berjalan dengan baik. Hal ini terlihat dengan indikasi bahwa dana tersebut dapat dimanfaatkan oleh anggota KUBE dalam kegiatan perdagangan seperti menambah stok barang yang akan dijual, perbaikan tempat usaha, pembukaan jasa perbengkelan, pembukaan warung makan, dan uang muka untuk pembelian motor yang akan digunakan sebagai jasa ojek.

Penelitian berikutnya yakni Widodo (2005), Dalam penelitiannya yang berjudul Evaluasi Program Subsidi Panti dalam Mendukung Kelangsungan Pelayanan Panti Sosial. Pada tulisan ini penulis menekankan penelitian terhadap cara pemanfaatan dan persoalan dalam pemanfaatan dana USEP pada panti sosial. Dana tersebut dimanfaatkan oleh panti sosial untuk membuka USEP baru ataupun pengembangan USEP yang sudah ada. Penentuan USEP yang tepat sepenuhnya diserahkan kepada panti-panti sosial sendiri. Panti-panti sosial menentukan jenis-jenis USEP didasarkan pada aspek tenaga, pasar, sarana dan bahan baku.

Bantuan USEP perlu menjadi prioritas dibandingkan dengan subsidi untuk makanan. Terkait dengan itu, penyaluran bantuan USEP ini perlu diawali dengan pelatihan USEP dan diikuti dengan pendampingan, sehingga panti sosial tepat dalam memilih jenis USEP, dan mampu mengelolanya dengan baik. Diharapkan subsidi untuk kegiatan USEP ini nantinya akan mengurangi ketergantungan panti-panti sosial terhadap pemerintah. Pemerintah perlu menetapkan jangka waktu yang tegas, yang diikuti dengan kriteria dan indikator yang terukur, kapan panti sosial akan dikurangi subsidiya atau dihentikan sama sekali.

Penelitian Rejeki (2006), Analisis Penanggulangan Kemiskinan Melalui Implementasi Program P2KP di Kota Semarang (Studi Kasus di Kelurahan Purwoyoso Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang Tahun 2000-2003). Dengan tujuan penelitian adalah menganalisis pemanfaatan dana pinjaman dan pendampingan teknis program P2KP di wilayah Kelurahan Purwoyoso Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang dalam rangka pelaksanaan pembangunan keluarga sejahtera. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis korelasi dan uji beda dengan variabel dependen pendapatan usaha dan simpanan usaha, sedangkan variabel independennya pendampingan dan pinjaman modal. Dan hasil dari penelitian ini adalah : Ada hubungan positif antara pendampingan dengan pendapatan usaha, ada hubungan positif antara pinjaman modal dengan pendapatan usaha, ada hubungan positif antara pendapatan usaha dengan simpanan usaha, ada hubungan positif antara pendampingan dengan simpanan usaha, ada hubungan positif antara pinjaman modal dengan simpanan usaha, telah

terjadi peningkatan (dalam kurun waktu 6 bulan sebelum dan sesudah program) pendapatan usaha dari rata - rata per bulan, telah terjadi peningkatan simpanan usaha dari rata - rata per bulan.

Selanjutnya, Setyaningsih (2007) dalam penelitiannya yang berjudul “Implementasi Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) (Studi Kasus di Kelurahan Pudak Payung Kecamatan Banyumanik Semarang Tahun 2003-2005)”. Mendeskripsikan dan menganalisis Profil kemiskinan di kelurahan Pudak Payung, implementasi program pengentasan kemiskinan di kelurahan Pudak Payung, kendala yang dihadapi dalam melaksanakan program pengentasan kemiskinan di kelurahan Pudak Payung Analisis yang digunakan adalah deskriptif persentase, yaitu membuat pencandraan (deskripsi) secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai faktafakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu yang dilengkapi dengan penggambaran secara persentase atau tabel. Dan hasil penelitian ini adalah profil keluarga miskin di kelurahan Pudak Payung menunjukkan bahwa sebagian besar keluarga miskin bekerja sebagai pedagang dengan tingkat pendidikan tamat SD, implementasi P2KP di kelurahan Pudak Payung berjalan lancar dengan jumlah KSM semakin bertambah, kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan P2KP di kelurahan Pudak Payung yaitu masih adanya sumber daya manusia BKM yang dirasa kurang memadai dan KSM yang bermasalah (kredit macet).