

LATAR BELAKANG

Sejak Indonesia merdeka, kemajuan masyarakat telah diupayakan untuk dikembangkan di bidang pendidikan, kesehatan dan santunan sosial. Bersama dengan pembangunan di bidang ekonomi (pertanian perindustrian dan lainnya) sebagian dari kebijakan dan program tersebut punya sejarah yang berawal di masa colonial (Hindia Belanda) yang mencanangkan : pembangunan irigasi, transmigrasi dan edukasi.

Di awal masa akselerasi pembangunan Orde Baru, di masa Repelita III kebijakan pembangunan tidak lepas dari lingkungan pengaruh ILO (International Labour Organization) yaitu arti pemerataan pembangunan memperoleh perincian yang meliputi atas sejumlah unsure, yaitu: pendapatan yang mencukupi tersedianya pangan, sandang dan perumahan serta kebutuhan kesehatan dan pendidikan. Bagaimana mencapai pemerataan hasil-hasil pembangunan itu diantara beragam golongan penduduk (laki-laki, perempuan, angkatan muda dan tua), antar daerah (pedesaan dan perkotaan dan antar daerah: Provinsi, Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada kesamaan warga di depan hukum merujuk ke dimensi politik dan sosial budaya dalam kebijakan pemerintah Orde Baru. Di dalam “slogan” Trilogi Pembangunan, walupun matra “pemerataan” diletakkan di depan, dalam praktek dua unsur lain yang lebih menentukan yaitu “pertumbuhan ekonomi” (mula-mula negara menjadi unsur pokok, kemudian unsur swasta besar yang diberi peluang lebih) dan “stabilitas nasional” (politik yang sentralistik)

Inkonsistensi dalam kebijakan masalah itu berdampak pada pelaksanaan penanggulangan kemiskinan yang akhirnya terkendala besar oleh krisis moneter tahun 1997 dimana pelaku pengusaha swasta besar punya andil besar. Krisis tersebut memberi pelajaran berharga di dalam menangani program-program penanggulangan kemiskinan, ada yang lebih dan ada yang kurang partisipatif. Di lain pihak krisis itu juga telah menunjukkan daya tahan ekonomi rakyat yang dalam waktu tiga tahun mampu menghapus kesan semula yang pesimistik atas nasib tertimpa “kehilangan satu generasi” (lost generation) Baca “Indonesia Family Life survey”, 2002

Menurut UU 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 (Propenas), salah satu prioritas pembangunan nasional adalah mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan didasarkan pada sistem ekonomi kerakyatan. Di dalam prioritas ini tercakup penanggulangan kemiskinan (salah satu isu lintas bidang yang mesti didahulukan) yang terurai atas sejumlah upaya, yaitu peningkatan keamanan dan ketertiban yang mendukung kegiatan pelaku usaha kecil, pengendalian pertumbuhan penduduk , pembangunan ekonomi yang menjangkau mayoritas penduduk miskin, peningkatan pelayanan kesehatan dan pendidikan untuk meningkatkan produktivitas dan martabat, pengembangan sistem jaminan sosial, peningkatan akses usaha kecil dan koperasi terhadap sumber pembeayaan serta pembangunan pertanian dan pedesaan; yang terkait upaya pelestarian lingkungan (ekosistem).

Masih ada 4 prioritas lain dalam pembangunan nasional yaitu : (a) membangun sistem politik yang demokratis, (b) mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik, (c) membangun

kesejahteraan rakyat dan kualitas kehidupan beragama dan ketahanan budaya serta, (d) meningkatkan pembangunan daerah dimana salah satu isu lintas bidang adalah pemantapan otonomi daerah dari aras provinsi, Kabupaten/Kota sampai diaras desa/kampung (atau nama lain).

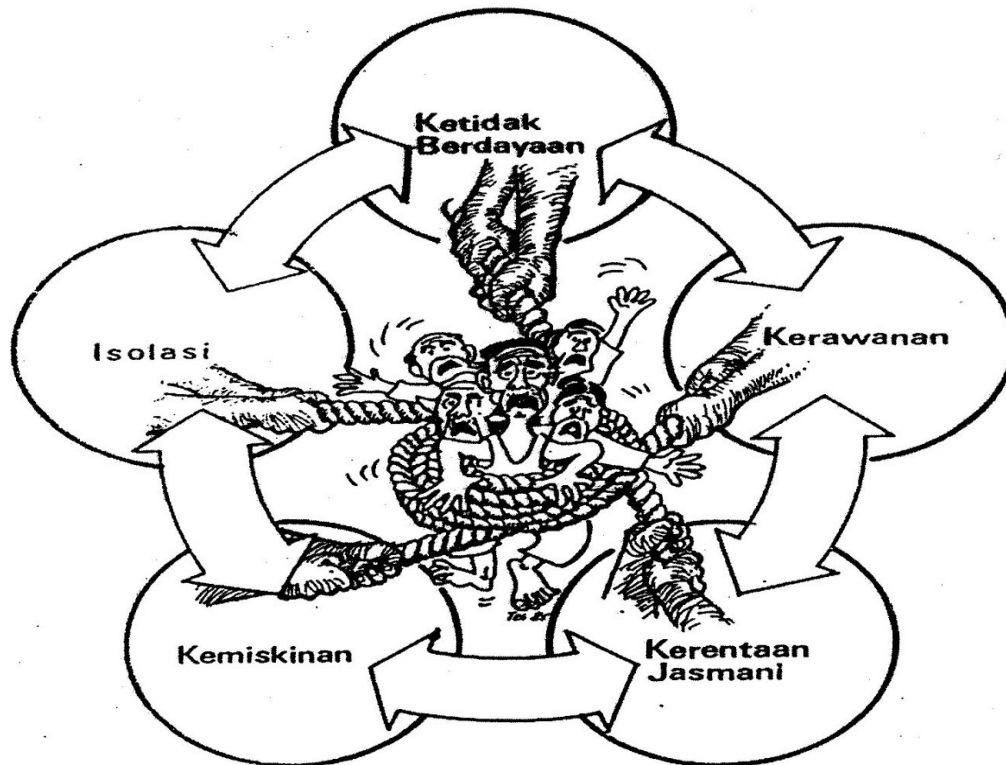
Bulan Desember tahun 2001 yang lalu pun telah dibentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) di pusat dan bulan Juli 2002 menyusul di Pemda Provinsi, serta Pemda Kabupaten/Kota yang bergerak. Pada saat ini KPK pusat telah merumuskan sejumlah program prioritas yang tertuang dalam buku pedoman KPK, yang masih perlu dirinci lebih lanjut.

ARTI DAN PERKEMBANGAN KEMISKINAN

Setelah Perang Dunia II Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) membicarakan kemiskinan global. Dengan demikian kemiskinan tidak saja menjadi pandangan umum, namun sekaligus pandangan ini relevan diterapkan pada aras negara melalui indikator pendapatan negara (GNP). Sejalan dengan ini matra kemiskinan tereduksi ke arah ketidakcukupan pendapatan atau bermatra ekonomi.

Dalam sejarah Indonesia sendiri penting dicatat terbitnya Undang-undang Pokok Agraria/UUPA pada tahun 1960. Undang-undang ini lahir melalui proses panjang selama sekitar 12 tahun, hasil dari pemikiran-pemikiran dan pengembangan yang dilakukan oleh berturut-turut lima kepanitiaan secara berkesinambungan (Panitia Agraria Yogya 1948; Panitia Agraria Jakarta 1951; Panitia Suwahyo 1956; Panitia Soenaryo 1958; dan kerjasama DPR-UGM yang melahirkan Rancangan Sadjarwo 1960). UUPA/1960 mengandung semangat neo-populis (meskipun istilah ini belum dipakai saat itu) dan mencanangkan land reform sebagai dasar bagi rencana pembangunan selanjutnya (Wiradi, 2001). Penerbitan UU tersebut juga menunjukkan upaya menangani kemiskinan secara struktural, dimulai dari pedesaan dan kepentingan petani.

Akan tetapi sebelum UUPA/1960 itu dapat (atau setempat) dijabarkan secara lebih tuntas, terjadi penggantian pemerintahan dari pemerintahan Soekarno menjadi pemerintahan Soeharto. Program land reform terhenti, begitu pula program selanjutnya yang lebih tuntas (Reforma Agraria) tak sempat tergarap lagi. Pemerintahan Orde Baru mengambil kebijakan politik ekonomi yang sama sekali bertolak belakang dengan pemerintahan Soekarno sebelumnya. UUPA/1960 dimasukkan "peti es", artinya walupun secara formal belum dicabut, tapi eksistensinya tidak dihiraukan. Lahirlah UU Pokok Kehutanan 1967 yang sama sekali tidak merujuk kepada UUPA. Lahirlah pula UU PMA 1967, dst. Barulah pada tahun 1978 melalui TAP MPR No. IV/1978, keberadaan UUPA/1960 dikukuhkan kembali. Namun tumpang tidih hukum sudah tidak terelakkan lagi. Implikasi selanjutnya, UUPA/1960 dipakai secara manipulatif.



Kemiskinan lebih dapat memahami bersama-sama dengan masalah sosial lainnya, misalnya, penyakit, pengangguran, kelebihan penduduk, perusakan lingkungan, akibat-akibat konflik sosial. Pandangan mengenai beragam dimensi masalah kemiskinan dan peluang penanggulangannya berakar dari kategorisasi kemiskinan absolute dan kemiskinan relative (Spicker, 1993; Gaiha, 1993). Kemiskinan absolute merujuk kepada tingkat minimum dari kehidupan subsisten agar manusia bisa memenuhi kebutuhan untuk hidup. Ideology liberal diasosiasikan dengan kategori absolute ini, di mana problem kemiskinan dipandang secara terbatas dan respons dari pemerintah di butuhkan untuk mengurangi lingkup kemiskinan tersebut.

Angka kemiskinan diperoleh dari penetapan garis kemiskinan dan penghitung jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan tersebut. Di Indonesia pernah dikemukakan garis kemiskinan Sajogyo (kompas 1975). Berawal dari hasil temuan survey keadaan gizi anak balita di sejumlah desa di 8 provinsi pada tahun 1972/1973 dan menurut pandangan bahwa tingkat pendapatan keluarga berada di balik kondisi tersebut, maka disusunlah suatu garis kemiskinan. Garis kemiskinan ini memiliki kesamaan dengan garis kemiskinan menurut susenas (Survei Sosial Ekonomi Nasional). Karena pada saat itu inflasi masih penting diperhatikan maka patokan harga beras dianggap memadai dalam menanggulangi kesulitan penghitungan inflasi. Beras juga merupakan makanan pokok, sehingga penghitungan kemiskinan menjadi praktis. Sepuluh tahun kemudian BPS tampil menggunakan ukuran kalori untuk menyusun garis kemiskinan, ditransformasikan ke dalam ukuran pengeluaran rumah tangga, dikenakan patok kecukupan pangan (ukuran kalori/orang/hari = rata-rata anggota rumah tangga), sesuai patokan FAO/WHO (untuk Indonesia disahkan dalam Widiakarya Pangan dan Gizi, tiap 5 tahun sekali). Sedangkan

BKKNBN menggunakan satuan rumah tangga untuk mengukur tingkat kemiskinan. Kemiskinan berada pada keluarga Pra Sejahtera (Pra KS) dan sejahtera 1 (KS 1) yang ditandai oleh kesulitan pemenuhan kebutuhan ekonomi dan non-ekonomi.

Di samping merujuk kepada individu dan rumah tangga penduduk miskin, ukuran kemiskinan juga didekati melalui pengamatan daerah miskin, sehingga dengan mengetahui wilayah miskin dapat diharapkan ditemui mayoritas penduduk miskin (Sumondiningrat, 1996). Semula Ditjen Pembangunan Desa (kini Pemberdayaan Masyarakat Desa) mengadopsi garis kemiskinan Sajogyo dan menetapkan desa miskin dengan pendapatan per kapita di bawah kesetaraan 320 kg beras/kapita/hari. Sedangkan sejak 1994 oleh BPS desa-desa tertinggal ditentukan menurut skor rendah atas 18 indikator kesejahteraan yang dinilai dari kata “potensi desa” (BPS).

Dalam khasan kategori kemiskinan absolut, kestabilan pertumbuhan ekonomi dan investasi untuk sumberdaya pedesaan, khususnya pertanian merupakan faktor kunci dalam menurunkan jumlah penduduk miskin sejak Orde Baru (Collier, et.al., 1996; Manning, 1999; Sajogyo 1997). Ekonomi tumbuh rata-rata 7 persen per tahun dalam periode 1975-1996. Sejalan dengan itu lapangan kerja tumbuh, sekalipun sejak 1990-an menunjukkan perkembangan yang menurun. Dalam dekade pertengahan 1970-an sampai pertengahan 1980-an pertumbuhan pertanian yang sangat cepat merupakan penggerak utama pertumbuhan ekonomi nasional sekaligus penurunan tingkat kemiskinan. Hal ini di sebabkan oleh adanya petani yang memiliki basis ekonomi kuat yang mampu mengambil keuntungan dari peningkatan produktivitas pertanian terutama padi sebagai akibat dari Revolusi Hijau (padi bibit unggul, penggunaan pupuk). Hal inilah yang mengingatkan kesempatan kerja dan upah bagi warga desa lainnya, terutama pada buruh tani. Implikasinya dalam dua dekade (1976-1996) kemiskinan menurun secara dramatis dari 40 persen menjadi 11 persen (**Tabel 1**).

Kekuatan pertumbuhan ekonomi dan penurunan kemiskinan berubah sejak pertengahan 1980-an, di mana sektor pertanian pengolahan dan jasa semakin mengambil peran penting (Manning, 1999). Sektor pertanian sendiri berubah peran menjadi penyedia tenaga kerja dengan upah rendah, yang memang dibutuhkan oleh sektor industri. Pertumbuhan kesempatan kerja sektor pertanian menurun teratur sejak pertengahan 1980-an (1,9 persen per tahun antara tahun 1990 dan 1996). Sementara itu pertumbuhan lapangan kerja di sektor pengolahan tetap kuat, sekalipun sejak 1990-an menunjukkan kecenderungan menurun, dari rata-rata 7 persen pertahun dalam periode 1995 dan 1990, menjadi 5,7 persen per tahun dalam periode 1990 dan 1996. Pada saat yang sama upah riil seluruh sektor ekonomi juga mengikat pesat, dari 5,7 persen per tahun antara 1990 dan 1996. Sektor pertanian mengalami peningkatan sebesar 5,9 persen per tahun, sektor pengolahan sebesar 5 persen dan sektor jasa sebesar 3,8 persen.

Keadaan tersebut berubah cepat ketika krisis moneter melanda Indonesia sejak 1997. Pertumbuhan GDP menurut nilai constant tahun 1993 telah 4,7 persen menjadi negative 13,01 persen pada tahun 1998 (**Tabel 2**). Pertumbuhan negative muncul paada beragam sektor, penurunannya yang berarti muncul pada sektor konstruksi, perbankan dan pengolahan. Pertumbuhan baru pulih menjadi rata-rata sekitar 4 persen antara tahun 2000 – 2002. Inflansi setinggi 77,63 persen dalam tahun 1998

telah menurunkan secara drastic upah butuh rata-rata 34 persen (kecuali pada sektor pertanian) (BPS 1999b, Skoufias and Surhayadi 1999).

Setelah penurunan teratur tingkat kemiskinan selama masa tahun 1976 (40 persen atau 54 juta jiwa) sampai tahun 1996 (11 persen atau 23 juta jiwa), sejak tahun 1997 jumlah penduduk miskin meningkat drastis menjadi 24 persen pada bulan desember 1998. Tingkat kemiskinan menurun kembali pada Agustus 1999 menjadi 18 persen atau menimpa sekitar 37,5 juta jiwa.

Tabel 1. Garis Kemiskinan, Jumlah dan Presentasi Penduduk Miskin Di Indonesia, 1976-1999

Tahun	Garis Kemiskinan (rupiah/kapita/bl)		% Penduduk miskin				Jumlah Penduduk Miskin (jutaan jiwa)			
	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota & Desa	% Perubahan	Kota	Desa	Kota & Desa	Perubahan Absolut (juta)
1976	4.522	2.849	38.8	40.4	40.1	-	10	44.2	54.2	-
1978	4.969	2.981	30.8	33.4	33.3	-6.8	8.3	38.9	47.2	-7
1980	6.883 ₁	4.449	29	28.4	28.6	-4.7	9.5	32.8	42.3	-4.9
1981	9.777	5.877	28.1	26.5	26.9	-1.7	9.3	31.3	40.6	-1.7
1984	13.73 ₁	7.746	13.1	21.2	21.6	-5.2	9.3	25.7	35	-5.6
1987	17.38 ₁	10.294	20.1	16.1	17.4	-4.2	9.7	20.3	30	-5
1990	20.61 ₄	13.295	16.8	14.3	15.1	-2.3	9.4	17.8	27.2	-2.8
1993	27.90 ₅	18.244	13.4	13.8	13.7	-1.4	8.7	17.2	25.9	-1.3
1996	38.16 ₄	27.413	9.7	12.3	11.3	-2.3	7.2	15.3	22.5	-3.4
1996a	42.03 ₂	31.366	13.4	19.8	17.5	-	9.4	24.6	34.1	-
Feb 1999 ₂)	92.40 ₉	74.272	19.4	26	23.4	33.7	15.6	32.3	48	40.8
2002	130.4 ₉₉	96.512	14.5	21.1	18.2	-22.2	13.3	25.1	38.4	-20.9

Catatan : 1) Hasil Susenas (Survey Sosial Ekonomi Nasional)-tipe survai Desember 1998
 2) Hasil dari Susenas 1999 (biasannya pada Feb 1999);
 3) Hasil dari Susenas Mini, Agst 1999.
 (..) Tanpa Timor Timur

Sumber : BPS (2001)

Tabel 2. Indikator Ekonomi Indonesia, 1997-2002

Indicators	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GDP nilai konstan 1993 (milliar rupiah)	433.254,9	376.352,5	379.352,5	398.016,9	411,691,0	426.704,5
Pertumbuhan Ekonomi (%)	4,70	-13.01	0,79	4,92	3,44	3,66
Insflasi (%)	11,05	77,63	2.01	9,35	12,55	10.03

Catatan: 1) tiga bulan I – III 2000;2) Januari – Oktober 2000

Sumber: BPS (2001)

PENILAIAN TERHADAP KECENDERUNGAN DAN KONDISI KEMISKINAN

3.1. Kemiskinan yang Membandel

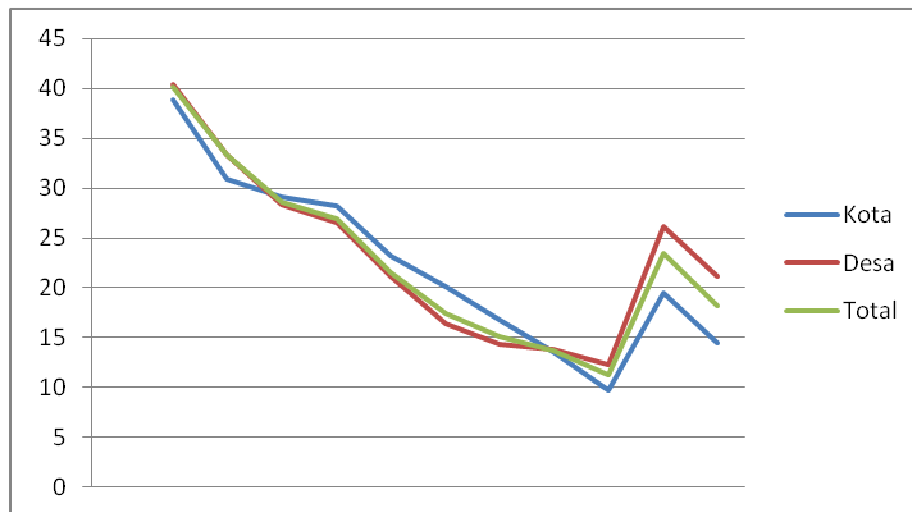
Kemiskinan di Indonesia merupakan masalah yang serius dan berat. Bila diamati dengan lebih cermat perkembangan tingkat kemiskinan 1976 – 2003 akan terlihat beberapa indikasi penting (lihat **Tabel 3** dan Gambar 1)

1. Laju kemiskinan 1976 – 1996 telah memperlihatkan gejala perlambatan walau pertumbuhan ekonomi tetap bagus dan tingkat kemiskinan absolute masih menurun. Hal ini menunjukkan terdapatnya kemiskinan yang “membandel” (persistent atau chronic poverty) dan tidak mungkin lagi ditanggulangi secara efektif dengan cara “business as usual”.
2. Tingkat kemiskinan begitu cepat melonjak kembali sebagai dampak krisis ekonomi sejak pertengahan 1997. Hal ini terkait dengan fenomena “nyaris miskin” (near poor) yang jumlahnya cukup besar dan rentan terhadap gejolak. Data mukhtahir 2003 menunjukkan begitu banyaknya jumlah penduduk miskin yang menggerombol diantara batas garis kemiskinan \$ 1 per hari dan \$2 per hari, yaitu 46% yang terdiri dari 10% dibawah dan 36% diatas garis kemiskinan yang berlaku sekitar \$1.5 per hari.
3. Walaupun tingkat kemiskinan menurun 2002 – 2003 dengan 1,1 juta orang atau 0,8%, namun tingkat kedalaman kemiskinan (indeks P1) dan keparahan kemiskinan (indeks P2) bukannya menurun, tetapi meningkat. Hal ini mencerminkan adanya kelompok miskin yang memperhatikan dan ketidakcermatan yang sistemik.(Tabel 4)
4. Berbagai gejala tersebut diatas mengindikasikan kemiskinan structural, sebagai akibat dari tatanan kelembagaan yang tidak adil. Bentuk kemiskinan structural demikian telah diperiagatkan oleh Kongres HIPIIS 1978 di Malang dan kini menjadi arena perjuangan beberapa LSM (KIKIS,GAPRI), dan secara eksplisit telah dimandatkan kepada Task Force PRSP sebagai salah satu cakupan analisisnya.

Tabel 3
Trend Tingkat Kemiskinan

Tahun	Kota		Desa		Total	
	Juta	%	Juta	%	Juta	%
1976	10	38.8	44.2	40.4	54.2	40.1
1978	8.3	30.8	38.9	33.4	47.2	33.3
1980	9.5	29	32.8	28.4	42.3	28.6
1981	9.3	28.1	31.3	26.5	40.6	26.9
1984	9.3	23.1	25.7	21.2	35	21.6
1987	9.7	20.1	20.3	16.4	30	17.4
1990	9.4	16.8	17.8	14.3	27.2	15.1
1993	8.7	13.5	17.2	13.8	25.9	13.7
1996	7.2	9.7	15.3	12.3	22.5	11.3
1999	15.7	19.5	32.7	26.1	48.4	23.5
2002	13.3	14.5	25.1	21.1	38.4	18.2

Sumber : BPS



Gambar 1.
Perkembangan Tingkat Kemiskinan
1976 - 2002

Tabel 4
Perkembangan Mutakhir Jumlah Penduduk Miskin
Serta Indeks P₁ dan P₂

Tahun	Jumlah (Juta)	Tingkat (%)	Indek P ₁		Indek P ₂	
			perkotaan	pedesaan	perkotaan	pedesaan
1996	22.5	11.3	1.59	1.8	0.5	0.43
1999	47.9	23.4	3.52	4.84	0.98	1.39
2002	38.4	18.2	2.59	3.34	0.71	0.84
2003	37.3	17.4	2.58	3.35	0.75	0.93

Sumber : BPS

3.2. Ketakberdayaan

Informasi yang memadai tentang tingkat keberdayaan masyarakat berkaitan dengan kemiskinan memang masih sangat minim. Sebenarnya, ada empat elemen pokok dalam pemberdayaan, yaitu informasi, partisipasi, kapasitas koorganisasian local, serta akuntabilitas publik.

Partisipasi dalam proses penentuan kebijakan memiliki peran yang sangat strategis dalam pemberdayaan masyarakat dan reformasi tata pemerintah. Berikut disampaikan hasil kerja GDS (Governance and Decentralization) tahun 2002, yang menyangkut partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan publik.

- a. Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) yang dilakukan setiap tahun selama masa Orde Baru dalam rangka penyiapan APBD, dimaksudkan sebagai sarana partisipasi masyarakat. Dalam forum itu, warga melalui perwakilan mereka memperoleh kesempatan untuk menyampaikan aspirasinya dalam proses pengambilan keputusan pembangunan di daerah. Namun, dalam praktek forum tersebut belum dirancang untuk benar-benar menjadi wahana penyampaian aspirasi masyarakat, apalagi kelompok miskin. Partisipasi dalam forum tersebut masih dalam taraf tukar informasi yang lebih didominasi oleh pihak pemerintah, hampir tidak ada partisipasi

orang miskin. disamping itu, pemuka masyarakat dan wakil-wakil masyarakat lainnya belum cukup aspiratif terhadap kebutuhan dan aset kelompok miskin.

- b. Pada era reformasi yang merupakan era keterbukaan dan desentralisasi atau otonomi daerah, berbagai bentuk forum warga telah berkembang di berbagai daerah, disamping Musbangdes sendiri. Dari empat macam kebijakan publik partisipasi masyarakat masih tinggi melalui Musbangdes (38-82%), kemudian peninjauan lapangan (34-44 %), forum komunikasi (25-40 %) dan pertemuan warga (30-35 %), sedangkan media massa relative rendah (6-9 %).
- c. Sementara itu terdapat perbedaan tingkat partisipasi berbagai kelompok masyarakat dalam pengambilan keputusan perencanaan program-program pembangunan pada tingkat local, seperti pembangunan jalan, pelayanan kesehatan, pengelolaan air bersih, keamanan, dan kebersihan lingkungan. Terdapat kecenderungan lebih rendahnya partisipasi dalam pengambilan keputusan pada kelompok termiskin dari pada kelompok kaya, pada wanita dari pada pria, pada kelompok berpendidikan rendah dari pada berpendidikan tinggi. Secara rinci representasi ketidakberdayaan disajikan pada Tabel 5.

Tabel 5. Keterlibatan Berbagai Kelompok Rumah Tangga Dalam Pengambilan Keputusan Program (dalam persen)

No	Kelompok	program				
		Pembangunan Jalan	Pelayanan Kesehatan	Pengelolaan air	Keamanan Lingkungan	kebersihan Lingkungan
1	Pendapatan					
	a. 30% termiskin	52,2	40,1	53,0	51,1	50,2
	b. 30% terkaya	64,3	53,8	64,0	66,3	65,7
2	Pendidikan					
	a. SD/kurang	52,6	38,9	54,7	50,9	50,2
	b. Perguruan Tinggi	69,7	57,8	44,7	40,3	42,6
3	Jender					
	a. Wanita	50,1	42,8	44,6	45,9	46,5
	b. Pria	60,1	50,1	60,4	63,4	62,0

Sumber: Agus Dwiyanto, dkk. "Reformasi Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah", PSKK Yogyakarta, 2003.

Penelitian lain mengenai modal sosial dan tata pemerintah local di NTT, Jawa Tengah, dan Jambi pada tahun 2000 juga menunjukkan bahwa dalam perencanaan program-program pembangunan pedesaan, kelompok miskin (20 persen termiskin) tingkat partisipasinya hanya 13 persen dibandingkan dengan hasil kajian GDS, besar kemungkinan terdapat kemajuan tingkat partisipasi dari tahun 2000 hingga 2002.

3.3. Persebaran Kemiskinan

Persebaran penduduk miskin menurut wilayah menunjukkan bahwa lebih dari 59 persen berada di Jawa-Bali, 16 persen di Sumatera dan 25 persen di Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku dan Irian Jaya. Pemusatan kantong kemiskinan di Jawa-Bali erat kaitannya dengan pola persebaran penduduk yang sebagian besar berada di Jawa-Bali. Dengan pemusatan kantong kemiskinan di Jawa-Bali, penduduk di Jawa-Bali juga rentan terhadap krisis moneter sehingga berpengaruh terhadap kenaikan jumlah penduduk miskin.

Dengan membedakan menurut karakteristik wilayah perdesaan-perkotaan sebagian besar atau sekitar 75,7 persen rumah tangga miskin berada di perdesaan mengandalkan pada sumber penghasilan di sektor pertanian. Lebih dari 75 persen rumah tangga miskin di perkotaan memperoleh penghasilan utama dari kegiatan ekonomi diluar sektor pertanian dan hanya 24,0 persen rumah tangga miskin mengandalkan pada sektor pertanian. Ini konsisten dengan corak rumah tangga perdesaan yang sebagian besar adalah rumah tangga petani. Kegiatan ekonomi perkotaan yang lebih beragam memberikan sumber penghasilan yang beragam pula bagi rumah tangga miskin perkotaan.

Melalui angka statistik, distribusi pendapatan Indonesian terlihat relative merata, sebagaimana ditunjukkan bahwa 40 persen penduduk lapisan bawah menerima lebih dari 17 persen pendapatan local (**Tabel 6**). Pola distribusi pendapatan ini tidak saja tampak pada tingkat nasional melainkan juga tercermin pada tingkat provinsi. Meskipun 40 persen lapisan bawah menerima 20,3 persen dari total pendapatan tahun dan 1996, efek krisis yang telah meningkatkan persentasi dari jumlah penduduk miskin, tidak mengurangi distribusi total pengeluaran kelompok 40 bagian persen terendah, yang mencapai 21,7 persen tahun 1999 dan 20,9 persen tahun 2002.

Tabel 6
Persentasi distribusi Total Pengeluaran per Kapita Menurut Provinsi
Di Indonesia, 1993 – 2000

No	Provinsi	40% Terendah				20% Tertinggi			
		1993	1996	1999	2000	1993	1996	1999	2000
1	NAD	22.9	24.6	24.9	-	39.6	36.6	39.4	-
2	Sumatera Utara	22.4	23.3	24.7	22.57	39.3	40.7	38.9	38.01
3	Sumatera Barat	21.8	23.4	25.2	23.74	40.5	38.5	37.8	37.79
4	Riau	23.5	22.6	27	22.47	37.3	40.7	38.4	38.77
5	Jambi	25.2	26.2	24.4	24.36	34.6	46.6	40.2	36.33
6	Sumatera Selatan	22.5	26.2	24.2	23.97	39.1	40.6	38.6	40.26
7	Bengkulu	24	24.3	24.2	25.53	38.8	37.9	39.8	37.13
8	Lampung	24.7	23.5	22.8	25.57	37.5	38.4	38	36.41
9	DKI. Jakarta	21.1	19.4	21.2	19.48	42.3	46.6	38	40.85
10	Jawa Barat	22.3	19.8	22.9	22.29	40.1	44	38.2	38.92
11	Jawa Tengah	22.3	22.7	24.4	24.07	39.6	39.6	38.2	39.11
12	Yogyakarta	21	20.2	20.6	19.03	42.9	446	353	4651
13	Jawa timur	22.4	21.6	23	22.34	41.6	41	37	40.65
14	Bali	21.4	21.7	24.1	21.55	40.8	40.7	38.9	38.46
15	NTB	24.5	23.4	24.2	25	38.6	39.7	39	37.88
16	NTT	27.5	22.4	24.2	22.7	36.8	39.7	38	39.43
17	Kalimantan Barat	22.1	22.5	23.5	23.1	39.5	30.3	38.6	4041
18	Kalimantan Tengah	24.4	24.6	264	24.64	26.9	38.2	38.2	3497
19	Kalimantan Selatan	23.5	232	241	22.09	38	39.3	38.9	3877
20	Kalimantan timur	21.7	210	236	22.51	40.3	39.9	38.6	4001
21	Sulawesi Utara	22	198	233	23.18	37.8	43.7	39.5	3767
22	Sulawesi Tengah	23	221	225	23.67	28.1	40	39.5	3767
23	Sulawesi Selatan	24.1	206	222	23.27	37.5	41.5	39.4	3842
24	Sulawesi Tenggara	24.5	216	225	23.76	37.8	40.7	40.3	3683
25	Maluku	21.2	235	245	-	38.9	37.4	40.1	-
26	Papua	17.4	18.7	18.2	-	43.7	45.5	38.3	-
	Indonesia	20.4	20.3	21.7	20.92	42.8	44.6	37.8	43.19

Sumber: BPS (2001)

Sementara itu, kemiskinan relatif merujuk kepada pendefisian kemiskinan sesuai standar suatu masyarakat, yang biasa berbeda dari masyarakat lainnya.

Kemiskinan relative juga di pahami sebagai ketidak seimbangan dan deprivasi antar lapisan dalam lapisan masyarakat. Ideologi strukturalisasi diasosiasikan dengan definisi kemiskinan ini, karena berimplikasi pada ruangan masalah kemiskinan yang luas atau structural, dan selanjutnya penganggulangan kemiskinan diarahkan kepada perubahan struktur masyarakat tersebut.

Dalam memperhatikan penduduk miskin, segi hubungan sosial yang menentukan situasi maupun kondisi kemiskinan atau kesejahteraan perlu diperhatikan. Dalam hubungan sosial tersebut terdapat pihak-pihak lebih kuat yang dihadapi oleh penduduk miskin yang lemah, padahal dalam satu lokasi keduanya bergantung pada penguasaan sumberdaya yang sama.

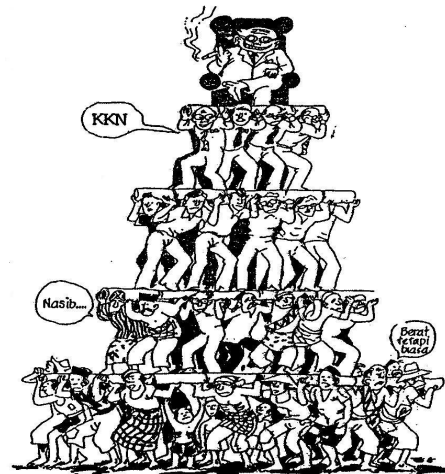
DIMENSI DAN PENYEBAB KEMISKINAN

4.1. Ketakberdayaan

Analisa tentang dimensi dan penyebab kemiskinan menjadi sangat penting karena pemahaman terhadap masalah kemiskinan ini akan menentukan strategi penanggulangannya.

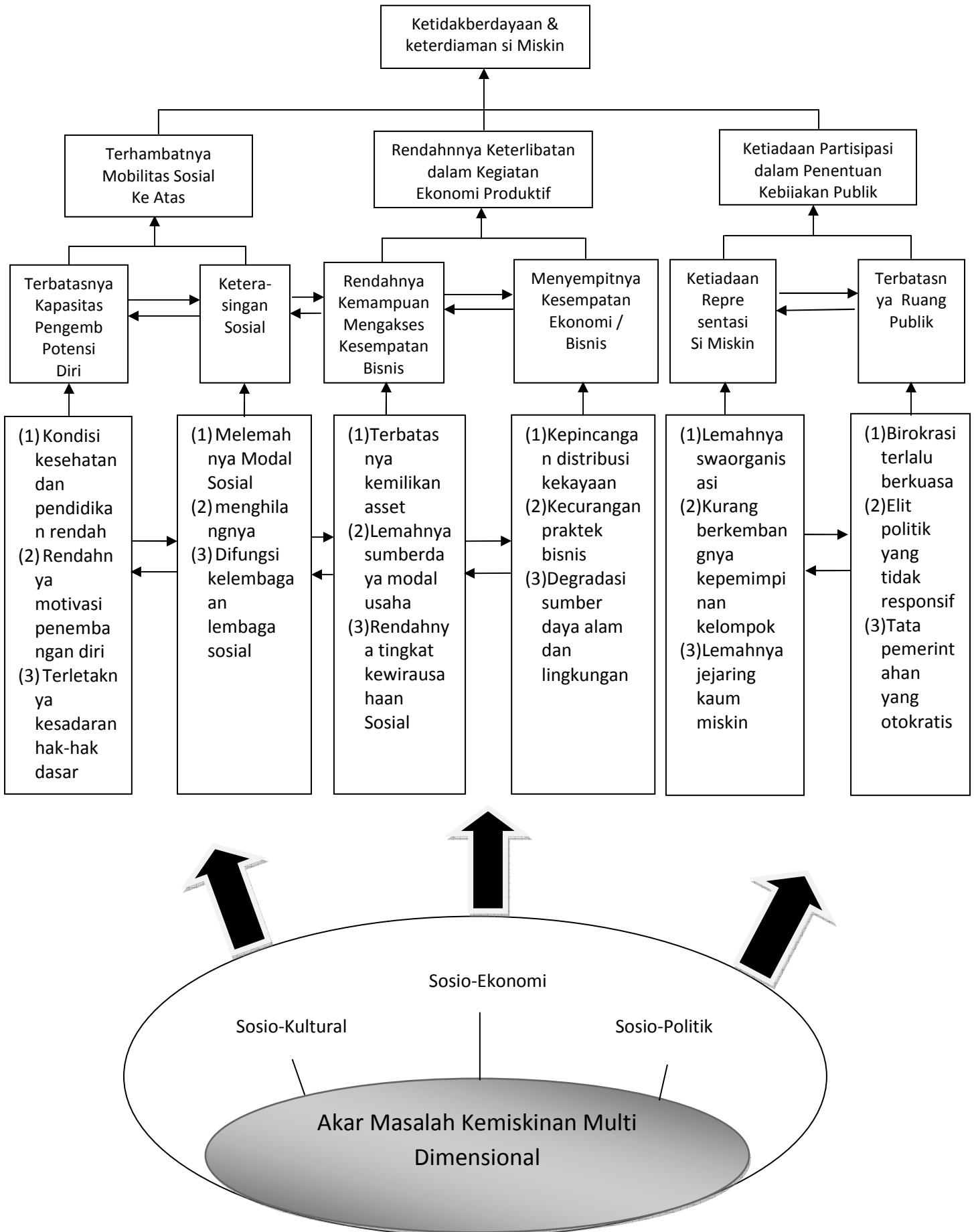
1. sejak 30 tahun terakhir telah terjadi proses evaluasi pemikiran tentang kemiskinan, yang dipicu oleh pengalaman empiris kegagalan penanggulangan kemiskinan secara efektif dan berkelanjutan. Pemahaman tersebut berkembang dari sekedar kemiskinan materi (pendapatan atau konsumsi) kemiskinan instansi (termasuk tingkat pendidikan, dan kesehatan), menjadi kemiskinan martabat (partisipasi sosial dan politik) yang tercermin dalam wujud ketakberdayaan, (powerlessness) keterdiaman (voicelessness) dan kerentanan (vulnerability). Kemiskinan sekarang dipahami sebagai multi dimensional, heterogen dan dinamik.
2. Sebagai konsekuensinya, pemecahan terhadap penyebab atau akar masalah kemiskinan pun berkembang menjadi bukan sekedar masalah ekonomi, namun juga sosial ekonomi, sosial politik dan sosial budaya, akar masalah menjadi berlapis disamping sirkuler (lingkaran setan kemiskinan). Secara sederhana, akar masalah ketakberdayaan dan keterdiaman si miskin secara hipotesis dapat digambarkan sebagai pohon masalah berikut ini. (Gambar 3).
3. Transformasi Struktur dan Proses (Temuan PPA oleh DFID-WB)
 - a. Struktur
 1. Pemerintah tingkat masyarakat bersifat tidak jelas. Bertentangan dengan kaum miskin dan berpihak kepada minoritas yang tidak miskin.

2. Sektor swasta mengeksploitasi pemerintah yang buruk pada tingkat masyarakat untuk mengambil sumberdaya alam dan modal komunitas dengan mengurangi akses keumiskin terhadapnya.
 3. Bantuan LSM berhasil dalam menangani keterbatasan akses atas modal manusia dan modal finansial.
 4. Tidak adanya investasi pada pendidikan Anak-anak pasca SD, dipersepsikannya kekurangan pelatihan keterampilan kerja di system pendidikan tingkat menengah.
4. Masalah kemiskinan berakar pada Faktor-faktor internal (kultural) dan Eksternal pada berbagai aras yang lebih dominan. Akar masalah kemiskinan berujung pada masalah institusi atau tata kelembagaan yang mencerminkan relasi kekuasaan yang tidak adil. Dengan demikian yang terjadi bukan sekedar kemiskinan.akan tetapi proses pemiskinan.



**MENGAPA SI MISKIN MAKIN MISKIN
DAN SI KAYA MAKIN KAYA**

Gambar 3
Pohon Masalah



4.2. Kelemahan Tatapemerintahan (Governance)

Governance, sebagai tatacara bagaimana kekuasaan negara dipergunakan dalam praktek pengelolaan sumberdaya ekonomi dan sosial bagi pembangunan masyarakat, dapat mendorong namun dapat pula justru menghambat keberdayaan masyarakat. Dari perspektif kemiskinan struktural, pemerintahan yang otokratis, elit politik yang tidak responsif dan sistem hukum yang tidak melindungi kaum lemah, berpotensi menyumbang pada proses pemiskinan dalam masyarakat.

Tentulah naïf memposisikan pemerintah sebagai memiskinkan rakyatnya sendiri. Akan tetapi proses pemiskinan telah terjadi secara langsung maupun tidak langsung sebagai akibat dari: (a) perilaku birokrasi yang sarat KKN, (b) manajemen program pembangunan yang tidak paartisipatif dan kurang mengakomodasikan suara kaum miskin, dan (c) dampak samping penerapan paradigma pembangunan selama ORBA yang belum sepenuhnya berhasil direformasi.

Selain belum secara efektif menolong kelompok miskin keluar dari belenggu kemiskinan, berbagai dampak negatif governance yang kurang baik telah mengakibatkan ketidakberdayaan dan pemiskinan:

- Penguasaan sumberdaya alam oleh negara dan pemberian konsensi kepada penguasaan besar dalam rangka PMA dan PMDN yang mengusung hak-hak masyarakat
- Pembatasan ruang publik demi stabilitas telah mempersempit kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam menetapkan kebijakan publik yang menyangkut hidup kelompok miskin.
- Peminggiran peran kelembagaan dan kearifan lokal demi membentuk kesatuan daridapa persatuan serta keragaman, berakibat nenbelenggu kreativitas dan daya inovasi masyarakat.
- Proses penerapan dan penganggaran yang belum pro-miskin dan pro-pemberdayaan sangat menghambat kesempatan mobilitas sosial keatas untuk kelompok miskin.
- Berbagai kebijakan industri, perdagangan dan keuangan yang tidak didahului dengan peningkatan kapasitas serta kelembagaan kelompok ekonomi lemah telah memarginalkan banyak petani, nelayan, buruh, dan UKM (usaha mikro/dan kecil)

Dengan demikian agenda penanggulangan kemiskinan, agar efekti dan berkelanjutan, harus terkait dengan agenda tranformasi kelembagaan dan kebijakan kearah good governance.

BERBAGAI ISU STRATEGIS

1. Suara dan Hak si Miskin

Bagaimana agar si miskin yang selama ini diam voiceness dapat didengar suaranya, aktif berpartisipasi dan ikut menentukan kebijakan publik. Ini semua didasarkan pada perspektif hak-hak dasar mereka yang dijamin oleh konstitusi dan harus dihormati dan dilindungi. Sejauh mana kesadaran kritis, kemaupun swa-organisasi dan kapasitas si miskin ditingkatkan dan bagaimana peran pendamping di dalam memfasilitaskan proses ini.

2. Kapasitas Organisasi dan Kelembagaan Lokal

Bagaimana memahami dan menata kembali ekosistem dan kelembagaan didaerah agar desentralisasi/otonomi daerahh maupun menghidupkan otonomi rakyat. Basis pengembangannya adalah asset dan kapabilitas masyarakat yang didukung reformasi kelembagaan mengarah pada good governance yang meminimalisir proses pemiskinan, dan peningkatan produktivitas. Bagaimana agar forum *multistakeholders* dapat dibangun dan difungsikan secara opyimal melalui pembaharuan kontrak sosial dan pencipta "*share-vision*". Tantangan terberatnya bagaimana mengubah *mind set* para *stakeholder*, terutama pada birokrat dan elit.

3. Tridaya

Bagaimana mengoperasionalkan pemerdayaan masyarakat pada aras mikro melalui konsep Tridaya yang mencakup: (1) pemerdayaan manusia, (2) penembangan usaha dan (3) kapasitas kelembagaannya, sehingga tercipta sentra-sentra kemandirian ekonomi lokal

4. Gender

Meningkat jumlah perempuan miskin merupakan jumlah yang terbesar dari jumlah seluruh penduduk dan pada umumnya perempuan lebih disiplin serta lebih berhasil dalam mengelola usaha mikro, maka hal ini memberikan nilai positif dalam pemberdayaan perempuan. Namun masih perlu untuk memerangi beban kerja ganda yang ditanggungnya dan perlunya meningkatkan kesetaraan dalam proses pengambilan keputusan di tingkat keluarga, komunitas dan kebijakan publik.