

KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Zulkifli Siregar
Universitas Islam Sumatera Utara
zulkiflisiregar051@gmail.com

ABSTRACT

This article is a multidimensional study related to various causes of poverty and some policies that can be done to handle the Kemiskina. Poverty is a very complex multidimensional problem, not just a matter of income, but also about the vulnerability and insecurity of people or groups of people, both men and women to be poor. This dimension is measured by monetary value, although the price is always changing depending on the inflation rate. The social and cultural dimension sees poverty as a institutionalization and preservation of apathy, apolitical, fatalistic, helical and other values. The dimension of poverty implicates the efforts to define poverty, including measures used. In general poverty is seen as a condition where a person or a family is in a state of deficiency and or unworthiness of life according to certain standards, human physical inadequation or inadequacy, the absence or lack of In obtaining minimal service in various areas of life, as well as difficult or lacking access in policy-making processes. There are four factors causing poverty, cultural factor, structural factor (Structural Factor), Natural factor (Natural Factor), political social conflict. The poverty alleviation policy can be seen through the 5 approaches, basic needs approach, income approach, basic approach (Human Capability Approach), objective approach, Subjective approach

Keywords : *Natural Factor, Cultural Factor, Structural Factor.*

ABSTRAK : *Tulisan ini merupakan kajian multidimensi yang berhubungan dengan berbagai penyebab terjadinya kemiskinan dan beberapa kebijakan yang dapat dilakukan guna menangani kemiskina tersebut. Kemiskinan merupakan masalah multidimensi yang sangat kompleks, bukan hanya masalah pendapatan, tetapi juga menyangkut kerentanan dan kerawanan orang atau sekelompok orang, baik laki-laki maupun perempuan untuk menjadi miskin. Dimensi ini diukur dengan nilai uang, meskipun harganya selalu berubah tergantung pada tingkat inflasi yang terjadi. Dimensi sosial dan budaya memandang kemiskinan sebagai pelembagaan dan pelestarian nilai - nilai apatis, apolitis, fatalistik, ketidakberdayaan dan sebagainya. Dimensi kemiskinan berimplikasi pada upaya untuk mendefinisikan kemiskinan, termasuk ukuran - ukuran yang digunakan. Secara umum kemiskinan dipandang sebagai kondisi dimana seseorang atau suatu keluarga berada dalam keadaan kekurangan dan atau ketidaklayakan hidup menurut standar - standar tertentu, ketidak atau kekurangmampuan fisik manusia, ketiadaan atau kekurangan akses dalam memperoleh pelayanan minimal dalam berbagai bidang kehidupan, serta sulit atau kurang memperoleh akses dalam proses - proses pengambilan kebijakan. Ada empat faktor penyebab kemiskinan, Faktor Budaya (Cultural Factor), Faktor Struktural (Structural Factor), Faktor Alam (Natural Factor), Konflik Sosial Politik. Kebijakan penanggulangan kemiskinan dapat dilihat melalui 5 pendekatan yaitu, Pendekatan Kebutuhan Dasar (Basic Needs Approach), Pendekatan Pendapatan (Income Approach}, Pendekatan Kemampuan Dasar (Human Capability Approach), Pendekatan Obyektif, Pendekatan Subyektif*

Kata Kunci : *Fakor Alam, Faktor Budaya, Konflik Sosial Politik dan Faktor Struktural*

1. Pendahuluan

Pembangunan pada dasarnya adalah upaya sadar untuk memanfaatkan potensi yang layak, memecahkan permasalahan yang dihadapi serta memenuhi kebutuhan masyarakat menuju keadaan atau kesejahteraan masyarakat yang lebih baik. Pendayagunaan berbagai potensi dan sumberdaya yang tersedia untuk pembangunan telah digerakkan melalui perencanaan pembangunan jangka panjang, menengah dan tahunan secara berkesinambungan, namun sampai saat ini masih belum dapat sepenuhnya memecahkan permasalahan yang ada termasuk kemiskinan.

Kemiskinan merupakan masalah multidimensi yang sangat kompleks, bukan hanya masalah pendapatan, tetapi juga menyangkut kerentanan dan kerawanan orang atau sekelompok orang, baik laki-laki maupun perempuan untuk menjadi miskin (Jhingan, 2012:205). Cara pandang yang berbeda akan menentukan pemahaman tentang kondisi, sifat dan konteks kemiskinan, bagaimana sebab - sebab kemiskinan dapat diidentifikasi, dan bagaimana masalah kemiskinan dapat diatasi. Agar upaya penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan secara tepat, hal pertama yang harus dilakukan adalah memahami pengertian kemiskinan secara komprehensif. Menurut Koncoro (2015:65), kemiskinan memiliki dimensi ekonomi, sosial-budaya dan politik. Dimensi kemiskinan yang bersifat ekonomi memandang kemiskinan sebagai ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan material manusia seperti pangan, sandang, papan dan sebagainya.

Dimensi ini diukur dengan nilai uang, meskipun harganya selalu berubah tergantung pada tingkat inflasi yang terjadi. Dimensi sosial dan budaya memandang kemiskinan sebagai pelembagaan dan pelestarian nilai - nilai apatis, apolitis, fatalistik, ketidakberdayaan dan sebagainya. Sedangkan dimensi politik melihat kemiskinan sebagai ketidakmampuan masyarakat dalam mengakses proses-proses politik karena tidak ada lembaga yang mewakili kepentingan mereka menyebabkan terhambatnya sebagian kelompok masyarakat dalam memperjuangkan aspirasinya. Dimensi kemiskinan berimplikasi pada upaya untuk mendefinisikan kemiskinan, termasuk ukuran - ukuran yang digunakan.

Konferensi Dunia untuk Pembangunan Sosial telah mendefinisikan kemiskinan sebagai berikut : Kemiskinan memiliki wujud yang

majemuk, termasuk rendahnya tingkat pendapatan dan sumber daya produktif yang menjamin kehidupan berkesinambungan; kelaparan dan kekurangan gizi; rendahnya tingkat kesehatan, keterbatasan dan kurangnya akses kepada pendidikan dan layanan pokok lainnya; kondisi tak wajar dan kematian akibat penyakit yang terus meningkat; kehidupan bergelandang dan tempat tinggal yang tidak memadai; lingkungan yang tidak aman; serta diskriminasi dan keterasingan sosial. Kemiskinan juga dicirikan oleh rendahnya tingkat dalam pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial dan budaya."

Secara umum kemiskinan dipandang sebagai kondisi dimana seseorang atau suatu keluarga berada dalam keadaan kekurangan dan atau ketidaklayakan hidup menurut standar - standar tertentu, ketidak atau kekurangmampuan fisik manusia, ketiadaan atau kekurangan akses dalam memperoleh pelayanan minimal dalam berbagai bidang kehidupan, serta sulit atau kurang memperoleh akses dalam proses - proses pengambilan kebijakan (Tambunan, 2013:65). Kemiskinan adalah masalah sosial yang kompleks yang juga menuntut penanganan secara komprehensif. Masalah kemiskinan tidak dapat direduksi secara sederhana sebagai masalah kurangnya pendapatan, dan diberi solusi yang sederhana, misalnya dengan memperluas kesempatan.

Kemiskinan dapat mengambil bentuk lain, seperti lemahnya kapabilitas, lemahnya kelembagaan dan kerentanan. Wujud kemiskinan tersebut saling berhubungan dan merupakan suatu pola kemiskinan. Artinya masing-masing bentuk/wujud kemiskinan dapat melekat pada orang yang sama atau berbeda (Rahardjo, 2013:73). Misalnya, orang yang miskin pendapatan, bisa pada saat yang sama miskin kapabilitas, miskin kelembagaan dan rentan. Pendapatan yang rendah menjadi sebab ketidakmampuan seseorang untuk memperoleh atau meningkatkan pendapatan. Rendahnya pendapatan dan kapabilitas terjadi karena tidak adanya dukungan kelembagaan yang dapat melindungi dan memfasilitasi masyarakat miskin

1.1. Fenomena Kemiskinan Absolut dan Relatif

Kemiskinan absolut dan relatif adalah konsep kemiskinan yang mengacu pada kepemilikan materi dikaitkan dengan standar layak hidup seseorang/keluarga. Kedua

istilah itu menunjuk pada perbedaan sosial (*social distinction*) yang ada dalam masyarakat berangkat dari distribusi pendapatan (Todaro, 2015:165). Perbedaannya adalah bahwa pada kemiskinan absolut ukurannya sudah terlebih dahulu ditentukan dengan angka - angka nyata dan atau indikator atau kriteria yang digunakan, sementara pada kemiskinan relatif, kategorisasi kemiskinan ditentukan berdasarkan perbandingan relatif tingkat kesejahteraan antar penduduk.

a. Kemiskinan Absolut

Secara sederhana kemiskinan absolut adalah derajat kepemilikan materi atau standar kelayakan hidup orang-orang atau keluarga yang berada di garis atau di bawah garis subsisten. Indikatornya sangat terukur, dimana ada standar kehidupan yang dikategorikan secara berjenjang, yakni di bawah garis kemiskinan. Dengan kata lain, kemiskinan absolut adalah suatu kondisi di mana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan (Sayogya,1988:52). Rendahnya tingkat pendapatan ini terutama disebabkan oleh keterbatasan sarana dan prasarana fisik.

Menurut BPS kemiskinan absolut diukur dengan menggunakan garis kemiskinan yang konstan sepanjang waktu yang biasanya berupa jumlah atau nilai pendapatan dan unit uang. Namun ukuran bisa pula berbentuk jumlah konsumsi kalori, atau lainnya, yang memungkinkan adanya perbedaan jumlah atau nilai perbedaan pendapatan dalam unit uang. Parameter ini merupakan ukuran yang tetap dan kriteria pengukuran seperti itu diperoleh dari pendekatan yang digunakan, yaitu pendekatan biologis dan pendekatan kebutuhan dasar.

b. Kemiskinan Relatif

Berbeda dengan kemiskinan absolut, kemiskinan relatif pada dasarnya menunjuk pada perbedaan relatif tingkat kesejahteraan antar kelompok masyarakat. Mereka yang berada di lapis terbawah dalam persentil derajat kemiskinan suatu masyarakat digolongkan sebagai penduduk miskin. Dengan kategorisasi seperti ini, dapat saja mereka yang digolongkan sebagai miskin sebenarnya sudah dapat mencukupi hak-hak dasarnya, namun tingkat keterpenuhannya berada di lapisan terbawah. Kemiskinan relatif memahami kemiskinan dari dimensi ketimpangan antar kelompok penduduk

(Sayogyo,2006:63). Pendekatan ketimpangan tidak berfokus pada pengukuran garis kemiskinan, tetapi pada besarnya perbedaan antara 20 atau 10 persen masyarakat paling bawah dengan 80 atau 90 persen masyarakat lainnya. Kajian yang berorientasi pada pendekatan ketimpangan tertuju pada upaya memperkecil perbedaan antara mereka yang di bawah (miskin) dan mereka yang makmur (*better-off*) dalam setiap dimensi stratifikasi dan differensiasi sosial. Ketimpangan merupakan suatu permasalahan yang berbeda dengan kemiskinan dan para ahli sosiologi pada hakikatnya lebih tertarik pada isu ketimpangan. Misalnya mereka lebih tertarik pada kelompok masyarakat pada spektrum pendapatan 5 persen atau 10 persen paling bawah dalam hirarki pendapatan. Dalam pendekatan ini persentase orang yang relatif miskin cenderung konstan walaupun kondisi ekonominya mengalami perubahan.

2. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

2.1. Penyebab Kemiskinan

Berdasarkan analisis dan identifikasi, setidaknya ada empat faktor penyebab kemiskinan (Jhingan,2012:87) yaitu :

a. Faktor Budaya (*Cultural Factor*)

Penyebab kemiskinan tidak bersumber dari luar, melainkan dari diri dalam diri atau masyarakat miskin itu sendiri. Penjelasan ini diangkat dari perspektif kalangan konservatif di mana orang menjadi miskin karena jebakan budayanya dan perilakunya sendiri yang kemudian diwariskan secara turun temurun. Kelompok dan Individu - individu yang ada dalam masyarakat dianggap terjebak pada kebiasaan hidup berikut nilai-nilai sosial dalam masyarakat di mana ia/mereka berada. Budaya hidup miskin dianggap sebagai produk sosial kolektif yang pada akhirnya dipandang sebagai kekuatan eksternal yang *koersif* (memaksa) dimana individu larut atau tidak berdaya di dalamnya. Karena memang tidak memiliki kekuatan untuk melawannya. Malas, orientasi hidup yang hanya berdasarkan kebutuhan pragmatis sehari-hari atau tidak berorientasi ke depan, kemandirian terhadap lingkungan akibat suburannya lahan sehingga merasa tidak perlu kerjakeras karena memang sumber penghidupan dapat dengan mudah diperoleh, merupakan sebagian dari faktor-faktor yang kemudian

membentuk budaya dan lalu menjebak mereka dalam kondisi hidup miskin.

b. Faktor Struktural (*Structural Factor*)

Orang atau kelompok masyarakat miskin lebih disebabkan oleh berbagai kebijakan negara yang bukan saja tidak menguntungkan melainkan juga menjadikan mereka dimiskinkan. Kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi dari negara akan selalu menunjukkan keberpihakannya pada kelompok kepentingan yang direpresentasikannya, secara langsung atau tidak langsung, disadari atau tidak disadari telah mengesampingkan kepentingan masyarakat miskin. Kemiskinan struktural juga dapat merupakan produk dari sistem sosial, ekonomi, dan politik yang hegemonis dan eksploitatif. Sistem ekonomi pasar yang tidak terkendali bisa memarginalkan kelompok ekonomi oleh segelintir elitekonomi.

Sistem ekonomi yang represif memberi ruang yang terbatas kepada penduduk miskin untuk mengambil peran dalam proses-proses politik dan memperjuangkan kepentingannya. Sistem sosial juga dapat berkembang ke arah yang bersifat memarginalkan kelompok sosial tertentu. Suku pedalaman, misalnya, dapat terpinggirkan oleh suku pantai atau pendatang. Perbedaan agama juga dapat melahirkan diskriminasi ekonomi terhadap penganut agama yang berbeda. Lebih jauh lagi, masyarakat yang dibangun di atas pondasi kultur patriarki dapat memarginalkan perempuan untuk terlibat dalam aktifitas produktif dan memberi kontribusi pada kesejahteraan ekonomi keluarga. Negara, yang diekspresikan oleh kebijakan pemerintah, dianggap terlalu banyak memberikan kebebasan atau toleransi terhadap kekuatan modal dalam melakukan ekspansinya, sehingga bukan saja dengan leluasa melakukan eksploitasi terhadap sumber daya alam dan manusia secara tidak adil, melainkan juga berhasil melakukan pengusuran terhadap hak-hak milik, hak ekonomi, dan hak budaya masyarakat lokal.

Demikian juga kebijakan di bidang agraria, pemerintah harus memiliki komitmen untuk menciptakannya secara berkeadilan. Negara sering juga tidak memberikan keberpihakan yang kuat kepada kelompok masyarakat yang rentan dan termarginalkan atau pada

tingkat tertentu ikut melanggengkan nilai-nilai sosial yang eksploitatif dan diskriminatif. Dalam hal ini, meskipun daya kritis masyarakat terhadap kebijakan negara semakin tinggi, utamanya berkaitan dengan hak-hak hidup mereka yang kian tergusur oleh kebijakan negara atau ekspansi kapitalis, pemerintah dengan berbagai instrumennya selalu saja bersikap defensif dan bahkan ofensif terhadap kekuatan yang kritis.

c. Faktor Alam (*Natural Factor*)

Penyebab atau latar belakang dari adanya kemiskinan jenis ini diperoleh dari pendekatan fisik dan ekologi (*physicological and ecological explanation*) dan pendekatan yang menyalahkan individu atau orang miskin (*individual blameapproach*). Setidaknya terdapat tiga jenis yang tergolong sebagai penyebab kemiskinan alamiah, yaitu: *pertama*, kondisi alam yang kering, tandus dan tidak memiliki sumber alam yang dapat dimanfaatkan secara ekonomi alam yang dapat dimanfaatkan secara ekonomi, serta keterisolasian wilayah pemukiman penduduk; *kedua*, bencana alam seperti tanah longsor, gempa bumi, dan wabah penyakit baik menyerang manusia maupun sumber mata pencaharian penduduk (seperti menyerang hewan ternak dan tanaman penduduk); dan *ketiga*, kondisifisik manusia baik bawaan sejak lahir maupun pengaruh degenerasi yang menjadikan seseorang tidak memiliki kemampuan untuk bekerja secara layak.

d. Konflik Sosial Politik

Kenyataan bahwa konflik sosial dan politik yang terjadi di berbagai belahan dunia telah menjadi salah satu faktor penyebab munculnya kemiskinan. Instabilitas sosial dan politik berpengaruh secara signifikan terhadap menurunnya produktivitas masyarakat, termasuk bukan saja enggannya para investor untuk menanamkan modalnya dalam suatu negara yang bergejolak, melainkan juga terjadinya pelarian modal dari dalam negeri (atau daerah) ke luar (daerah atau negeri). Akibatnya lapangan kerja terbatas atau berkurang yang berdampak pada pengangguran atau PHK meningkat.

Selain itu, pengalaman dari adanya berbagai kasus konflik horisontal danvertikal di tingkat lokal di Indonesia selama beberapa tahun terakhir, berdampak pada terjadinya

mobilitas paksa (*forced migration*), perubahan tempat tinggal (*people displacement*) secara paksa, termasuk kehilangan lapangan kerja, harta benda, tanah, rumah atau tempat tinggal. Pengungsi/eksodus begitu banyak dengan kondisi kehidupan yang secara tiba-tiba berubah menjadi miskin, dengan korban utama adalah perempuan, anak-anak, dan kalangan orang tua. Disamping itu, banyak pula korban konflik yang mengalami cacat fisik seumur hidup, yang artinya juga kehilangan daya untuk bekerja secara layak. Konflik sosial politik seperti ini bisa terjadi karena ketidakadilan sosial yang terjadi antara kelompok masyarakat, sehingga menciptakan kecemburuan sosial, misalkan kecemburuan sosial antara penduduk asli dengan pendatang.

2.2. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan dapat dilihat melalui 5 pendekatan (Tambunan, 2013:142), yaitu :

- a. Pendekatan Kebutuhan Dasar (*Basic Needs Approach*)
 - 1) Kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan (*lack of capabilities*) seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum.
 - 2) Kebutuhan minimum yang dimaksud adalah kebutuhan pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, penyediaan air bersih dan sanitasi.
- b. Pendekatan Pendapatan (*Income Approach*)
 - 1) Kemiskinan disebabkan oleh rendahnya penguasaan asset dan alat-alat produktif seperti tanah dan lahan pertanian atau perkebunan, sehingga secara langsung mempengaruhi pendapatan seseorang dalam masyarakat.
 - 2) Pendekatan ini menentukan secara rigid standar pendataan seseorang di dalam masyarakat untuk membedakan kelas sosialnya.
- c. Pendekatan Kemampuan Dasar (*Human Capability Approach*)
 - 1) Kemiskinan sebagai keterbatasan kemampuan membaca dan menulis untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat.
 - 2) Keterbatasan kemampuan ini menyebabkan tertutupnya kemungkinan bagi orang miskin terlibat dalam pengambilan keputusan.

d. Pendekatan Obyektif

Pendekatan ini sering disebut juga sebagai pendekatan kesejahteraan (*the welfare approach*) menekankan pada penilaian normatif dan syarat yang harus dipenuhi keluar dari kemiskinan.

e. Pendekatan Subyektif

Kemiskinan berdasarkan pendapatan atau pandangan orang miskin sendiri.

3. Pembahasan

Ukuran kemiskinan merupakan hal yang sangat penting. Selain untuk mengetahui tingkat kemiskinan, status kemiskinan suatu keluarga juga memiliki berbagai fungsi. *Pertama*, sebagai alat penargetan program-program penanggulangan kemiskinan. *Kedua*, sebagai alat untuk mengukur dampak suatu program penanggulangan kemiskinan. Badan Pusat Statistik (BPS) telah menetapkan 14 kriteria atau indikator yang digunakan untuk mengukur kemiskinan :

- a. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m² per orang;
- b. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah / bambu / kayu murahan;
- c. Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu / rumbia / kayu berkualitas rendah/tembok tanpa plester;
- d. Tidak memiliki fasilitas buang air besar / bersama-sama dengan rumah tangga lain;
- e. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik;
- f. Sumber air minum berasal dari sumur / mata air tidak terlindungi / sungai / air hujan;
- g. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar / arang / minyak tanah;
- h. Hanya mengkonsumsi daging / susu / ayam satu kali dalam seminggu;
- i. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun;
- j. Hanya sanggup makan satu/dua kali dalam sehari;
- k. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas / poliklinik;
- l. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh perkebunan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000,- (enam ratus ribu rupiah) per bulan;
- m. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah / tidak tamat SD / hanya SD;
- n. Tidak memiliki tabungan / barang yang mudah di jual dengan nilai Rp.500.000,-

(lima ratus ribu rupiah), seperti sepeda motor (kredit/nonkredit), emas, ternak, kapal motor atau barang modal lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad. Lincolin, (2012), *Ekonomi Pembangunan*, Rajawali Press, Jakarta
- Diulio, A. Eugene, (2012), *Teori Makro Ekonomi*, Erlangga, Jakarta
- Kuncoro, Mudrajat, (2014), *Ekonomi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta
- Reksohadiprojo, Soekanto,(2006), *Ekonomi Energi*, PAU Studi Ekonomi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Soekartawi, (2012), *Pembangunan Pertanian*, PT. Raja Grafindo, Jakarta
- Sukirno, Sadono, (2013), *Sumber Daya Bumi*, Gadjah Mada Universitas Press, Yogyakarta
- Sukirno, Sadono, (2014), *Ekonomi Pembangunan : Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan*, Lembaga Penerbit FE UI, Jakarta
- Syahrudin, (2005), *Dasar-dasar Teori Ekonomi Mikro*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, Jakarta
- Todaro, Michael, (2015), *Ekonomi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta
- Tambunan, Tulus, (2013), *Perekonomian Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta
- Willian A, (2001), *Ekonomi Mikro*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta