

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah yang selalu dihadapi oleh negara-negara dunia ketiga termasuk Indonesia didalam melaksanakan pembangunan. Kemiskinan terjadi oleh berbagai sebab seperti disebutkan oleh Todaro (2004) bahwa perpaduan tingkat pendapatan perkapita yang rendah dan distribusi pendapatan yang sangat tidak merata akan menghasilkan kemiskinan *absolut* yang parah, lebih lanjut dikatakan bahwa salah satu generalisasi yang terbilang paling valid mengenai penduduk miskin adalah bahwasanya mereka pada umumnya bertempat tinggal di daerah-daerah perdesaan, dengan mata pencaharian pokok di bidang pertanian dan kegiatan lainnya yang erat hubungannya dengan sektor ekonomi tradisional. Sahdan Gregorius (tt). Mengatakan bahwa kemiskinan tidak bisa didefinisikan dengan sangat sederhana, karena tidak hanya berhubungan dengan kemampuan memenuhi kebutuhan material, tetapi juga sangat berkaitan dengan dimensi kehidupan manusia yang lain. Karenanya, kemiskinan hanya dapat ditanggulangi apabila dimensi-dimensi lain diperhitungkan.

Menurut Suharto, E. (2004) masyarakat miskin seringkali merupakan kelompok yang tidak berdaya baik karena hambatan internal dari dalam dirinya maupun tekanan eksternal dari lingkungannya.

Menurut Nehen (2010) yang dimaksud kemiskinan adalah penduduk miskin, yakni penduduk yang tidak mampu mendapatkan sumber daya yang cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar. Lebih lanjut dikatakan faktor-faktor

yang dapat mempengaruhi langsung maupun tidak langsung terhadap tingkat kemiskinan antara lain mulai dari tingkat pertumbuhan output (atau produktivitas tenaga kerja), tingkat upah neto, distribusi pendapatan, kesempatan kerja (termasuk jenis pekerjaan yang tersedia), tingkat inflasi, pajak dan subsidi, investasi, alokasi serta kualitas sumber daya alam, ketersediaan fasilitas umum (seperti pendidikan dasar, kesehatan, informasi, transportasi, listrik, air, dan lokasi pemukiman), penggunaan teknologi, tingkat dan jenis pendidikan, kondisi fisik dan alam di satu wilayah, etos kerja dan motivasi kerja, kultur/budaya hingga politik, bencana alam, dan peperangan.

Bappenas (2004) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang atau kelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar masyarakat desa 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 laki-laki maupun perempuan. Untuk mewujudkan hak-hak dasar masyarakat miskin ini, Bapenas menggunakan beberapa pendekatan utama antara lain; pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*), serta pendekatan objektif dan subjektif.

Reksohadiprojo dkk (1994) dalam Krisno Dwipoyono (2009) mengemukakan bahwa seseorang berada dalam kemiskinan bila penghasilannya

termasuk kekayaannya yang dinilai sekarang, lebih kecil daripada jumlah yang dipandang cukup oleh masyarakat.

Suyanto, B. (2010) mengatakan bahwa kemiskinan sesungguhnya bukan semata-mata kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok atau standar hidup layak, namun lebih dari itu *esensi* kemiskinan adalah menyangkut kemungkinan atau *probabilitas* orang atau keluarga miskin itu untuk melangsungkan dan mengembangkan usaha serta taraf hidupnya.

Menurut Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Jembrana (2007) penyebab dasar kemiskinan antara lain : karena kegagalan pemilikan (terutama tanah dan modal); terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana; adanya perbedaan kesempatan diantara anggota masyarakat dan system yang kurang mendukung; adanya perbedaan SDM dan perbedaan antar sektor ekonomi; rendahnya produktifitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat; budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungannya.

Menurut Chambers dalam Pattinama (2009) kemiskinan berkaitan dengan masalah deprivasi sosial, akses ke sumberdaya seperti air, tempat tinggal, layanan kesehatan dan sanitasi, pendidikan serta transportasi, yang mana akar permasalahan kemiskinan adalah ketergantungan, isolasi, ketidakberdayaan (*vulnerability*) dan rendahnya harapan hidup.

Menurut Parsudi Suparlan dalam Mustofa (2005) kemiskinan secara singkat dapat didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang

dibandingkan dengan satandar kehidupan umum berlaku dalam masyarakat bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah tersebut nampak langsung pengaruhnya terhadap tingkat kesehatan, kehidupan moral dan rasa harga diri mereka yang tergolong sebagai orang miskin.

Sen, A. (2000) mengatakan bahwa *poverty as capability deprivation*. Kemiskinan sebagai kehilangan/ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti kesehatan, perumahan, pendidikan dan pangan.

Menurut Mubyarto (1998) kemiskinan adalah situasi serba kekurangan yang disebabkan oleh terbatasnya modal yang dimiliki, rendahnya pengetahuan dan keterampilan, rendahnya produktifitas, rendahnya pendapatan, lemahnya nilai tukar hasil produksi orang miskin dan terbatasnya kesempatan berperan serta dalam pembangunan. Rendahnya pendapatan penduduk miskin menyebabkan rendahnya pendidikan dan kesehatan, hingga mempengaruhi produktifitas mereka yang sudah rendah dan meningkatkan ketergantungan bagi masyarakat.

Adi (2005) mengatakan dalam melihat kemiskinan secara multidimensional, maka kemiskinan dapat dilihat dari tiga dimensi yaitu : (1) dimensi makro; (2) dimensi mezzo; dan (3) dimensi mikro. Dimensi makro : Kesenjangan pembangunan antara desa (daerah minus) dan kota (daerah surplus) merupakan salah satu faktor penyebab utama terciptanya migrasi desa ke kota yang tak terkendali. Keadaan seperti ini menyebabkan *human capital* yang potensial dari daerah perdesaan, yang seharusnya difokuskan untuk membangun daerah perdesaan justru mengalir ke kota-kota besar dan mereka sebagian besar belum dapat berkompetisi dengan angkatan kerja yang mendapat pendidikan di

kota tersebut. Hal ini menyebabkan mereka seringkali belum dapat memasuki alur utama dunia pekerjaan, sehingga tenaga kerja dari daerah perdesaan yang belum mempunyai keterampilan yang sesuai dengan tuntutan lapangan kerja, lebih sering masuk ke sektor informal, ataupun terlempar ke jalan. Dimensi Mezzo : melemahnya sosial *trust* dalam komunitas dan organisasi. Sosial *trust* sebagai unsur pengikat suatu interaksi sosial yang sehat, dan menjadi bagian utama modal sosial, memegang peranan penting dalam suatu upaya pembangunan. Pembangunan sulit mencapai hasil yang optimal bila tidak ada *trust* antarpelaku pembangunan itu sendiri. Sosial *trust* bukan saja berada pada dimensi vertikal (misalnya antara pemerintah dengan warga masyarakat) tetapi juga harus ada pada dimensi horizontal (misalnya antarsuku yang ada di suatu komunitas). Dimensi Mikro : mentalitas materialistik dan ingin serba cepat (*instant*). Perkembangan mentalitas ini pada titik tertentu, menjadi sisi negatif yang akhirnya akan memunculkan mentalitas korup. Bencana banjir akibat penebangan hutan yang tidak terkendali, pengelolaan sampah dan limbah yang kurang profesional, penerimaan pegawai yang tidak berdasarkan kualitas, pemberian proyek pada rekanan yang kurang berkualitas merupakan beberapa contoh sederhana buah dari mental korup ini.

Dari berbagai definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengertian kemiskinan adalah keadaan dimana tidak terpenuhinya kebutuhan dasar (*basic need*) manusia secara layak yang diakibatkan oleh rendahnya pendapatan dan ketidakberdayaan.

2.2 Program Pemberdayaan Masyarakat untuk Penanggulangan Kemiskinan

Memperhatikan konsep dan pendekatan berbagai program pemberdayaan masyarakat dan program penanggulangan kemiskinan yang ada seperti Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP), Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dan lain-lain secara konseptual sudah mengedepankan partisipasi masyarakat dan mengutamakan pemberdayaan dalam setiap langkah kegiatannya, namun dalam implementasinya nilai-nilai partisipasi dan pemberdayaan masyarakat masih menjadi nomor dua dibandingkan dengan pencapaian target program dan proyek, disamping juga pendekatan parsial masih dirasakan dalam pelaksanaan proyek-proyek tersebut. Untuk mengatasi masalah ego sektoral dan menghindari pendekatan yang parsial pada masyarakat yang sama, pemerintah mengambil langkah mengintegrasikan berbagai program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat dalam suatu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)- Mandiri Perdesaan.

Tujuan umum PNPM-Mandiri Perdesaan adalah meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin di perdesaan dengan mendorong kemandirian dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan. PNPM-Mandiri Perdesaan mempunyai prinsip dasar yang selalu menjadi landasan atau acuan dalam setiap pengambilan keputusan maupun tindakan yang akan diambil dalam pelaksanaan rangkaian kegiatannya, prinsip-

prinsip tersebut meliputi : (1) bertumpu pada pembangunan manusia; (2) otonomi; (3) desentralisasi; (4) berorientasi pada masyarakat miskin; (4) partisipasi; (5) kesetaraan dan keadilan gender; (6) demokratis; (7) transparansi dan akuntabel; (8) prioritas; dan (9) keberlanjutan (PTO PNPM-Mandiri Perdesaan).

Menurut Bagong (2003) dalam Bustang dkk (2008) bahwa pemberdayaan masyarakat miskin dapat dilakukan melalui kegiatan produktif untuk meningkatkan posisi bargaining mereka terhadap semua bentuk *eksploitasi* dan *subordinasi*. Demikian juga disampaikan oleh Sulekale D.D. (2003) bahwa percepatan penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan dengan mengubah paradigma pemberdayaan masyarakat dari yang bersifat *top down* menjadi partisipatif, dengan bertumpu pada kekuatan dan sumber-sumber daya lokal. Sementara menurut Saleh, A. (tt) mengatakan banyak arti kata mengenai makna pemberdayaan masyarakat, penguatan atau pemberdayaan masyarakat (*empowerment*) adalah suatu proses dimana individu memiliki otonomi, motivasi dan *skill* yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan mereka yang akan memberikan rasa memiliki dalam mencapai tujuan bersama organisasi.

Menurut Priyono (1996) dalam Ribawanto H. dan Sumartono (2009) memberikan makna pemberdayaan masyarakat sebagai upaya menjadikan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi semakin efektif secara struktural, baik dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, internasional maupun dalam bidang politik, ekonomi, psikologi dan lain-lain. Memberdayakan masyarakat mengandung makna mengembangkan, memandirikan,

menswadayakan dan memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan.

2.3 Efektivitas

Menurut Handayani dalam Rivani (2007) efektivitas diartikan sebagai pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang ditentukan sebelumnya. Menurut Sudira (2004) mengukur efektivitas dengan menggunakan empat variabel yaitu : kesesuaian pencapaian tujuan program, ketepatan sasaran program, ketepatan penggunaan dana, dan ketepatan pengembalian dana program.

Menurut Subagiyo (2000) efektivitas adalah kesesuaian antara output dengan tujuan yang ditetapkan. Litbang Depdagri (1991) menetapkan standarisasi untuk mengukur efektivitas adalah seperti pada Tabel 2.1:

Tabel 2.1
Tingkat Kualifikasi Efektivitas

No	Nilai Interval	Tingkat Efektivitas
1	< 40 %	Sangat Tidak Efektif
2	40 % - 59,99 %	Tidak Efektif
3	60 % - 79,99 %	Cukup Efektif
4	> 79,99 %	Sangat Efektif

Sumber : Litbang Depdagri Tahun 1991

Dari beberapa pengertian efektivitas, dapat disimpulkan, efektivitas adalah kesesuaian antara realisasi program/kegiatan dengan target yang telah ditetapkan.

2.4 Dampak Program

Dampak program adalah merupakan akibat dan pengaruh lanjutan dari hasil program (BKKBN, 1986). Untuk mengetahui dampak bantuan kepada masyarakat adalah dampaknya terhadap pendapatan masyarakat. Pendapatan masyarakat meningkat sebanyak tambahan pembelanjaan agregat. Pertambahan pendapatan masyarakat akan mendorong pertambahan konsumsi (Sadono, 2000).

2.5 Kesejahteraan

Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat (PTO PNPM-Mandiri Perdesaan). Bappenas (2007) menyatakan penentuan batasan substansi kesejahteraan dan representasi kesejahteraan menjadi perdebatan luas. Dikatakan secara sederhana tingkat kesejahteraan sebagai indikatornya digunakan output ekonomi perkapita, yang selanjutnya diganti dengan pendapatan perkapita karena output ekonomi perkapita dipandang kurang mencerminkan kesejahteraan masyarakat tetapi lebih mencerminkan nilai tambah produksi yang terjadi pada suatu wilayah atau Negara, dimana nilai tambah itu tidak dengan sendirinya dinikmati seluruhnya oleh masyarakat wilayah itu, bahkan sebagian besar ditransfer ke wilayah pemilik modal yang berbeda wilayah dengan tempat berlansungnya proses produksi. Dengan demikian maka pendapatan rumahtangga di gunakan sebagai salah satu indikator kesejahteraan karena dipandang lebih mencerminkan apa yang dinikmati oleh masyarakat.

2.6 Rumahtangga

Menurut BPS (2008) rumahtangga biasa adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendiami sebagian atau seluruh bangunan fisik dan

biasanya tinggal bersama, serta makan dari satu dapur, atau pengurusan kebutuhan bersama sehari-hari di bawah satu pengelolaan. Sedangkan rumahtangga khusus adalah mencakup orang-orang yang tinggal di asrama, lembaga kemasyarakatan, panti asuhan, dan sejenisnya yang pengurusan kebutuhan sehari-hari diatur oleh suatu lembaga, badan, yayasan dan sebagainya.

2.7 Penelitian Sebelumnya

Penelitian tentang program-program penanggulangan kemiskinan telah banyak dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya, namun penelitian tentang Efektivitas dan Dampak Program PNPM-Mandiri Perdesaan terhadap Kesejahteraan Rumahtangga Miskin di Kecamatan Jembrana belum pernah dilakukan. Dan penelitian sejenis yang berhubungan dengan penanggulangan kemiskinan yang pernah diteliti diantaranya adalah :

Lison (2003) meneliti efektivitas program penanggulangan kemiskinan terhadap pemberdayaan ekonomi keluarga pra-sejahtera di Kabupaten Badung. Tingkat efektivitas program penanggulangan kemiskinan diukur dengan empat variabel yaitu : tingkat pencapaian program, tingkat ketepatan penggunaan dana, tingkat ketepatan sasaran, dan pencapaian pelatihan. Dampak program diukur pengaruhnya terhadap peningkatan pendapatan keluarga pra-sejahtera setelah mendapat bantuan, pengaruhnya terhadap kepedulian masyarakat kepada keluarga pra-sejahtera dan pengaruhnya terhadap penurunan jumlah keluarga pra-sejahtera serta perkembangan tahapan keluarganya.

Adi (2005) meneliti kemiskinan multidimensi. Pembahasan masalah kemiskinan secara multidimensi melalui pendekatan pembangunan sosial, yaitu

melihat permasalahan dari dimensi mikro, mezzo maupun makro. Dalam kaitan dengan proses pengumpulan data, digunakan metode penelitian yang tidak mengganggu (*the unobstrusive research*) atau dikenal dengan nama metode penelitian non reaktif (*the non reactive methods*). Dengan menggunakan metode ini peneliti belajar tentang manusia dan dunia sosialnya tanpa melakukan *interupsi* guna menanyakan suatu pertanyaan pada mereka.

Pattinama (2009) meneliti tentang pengentasan kemiskinan dengan kearifan lokal (studi kasus di pulau Buru-Maluku dan Surade-Jawa Barat). Pengamatan ke lokasi penelitian dilakukan untuk mendeteksi siapakah penduduk miskin itu, kemudian mencari *alternatif* kebijakan yang sesuai dengan kondisi spesifik lokal untuk menanggulangi kemiskinan, dan akhirnya menggali serta memahami kearifan lokal dalam hubungannya dengan upaya *preventif* untuk menanggulangi kemiskinan. Penelitian ini menggunakan metode *survey* dengan *observasi* langsung, *in-depth interview* dan diskusi kelompok *fokus*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep kemiskinan bersifat banyak sisi (*multifaset*).

Nte dan Majeha (2007) dalam penelitiannya yang berjudul *Determinant Of farmer Welfare in Ebonie State, Nigeria* menyatakan bahwa tingkat pendidikan, pendapatan, umur dan *asset* fisik sangat mempengaruhi kesejahteraan para petani. *Zise of household* berpengaruh negatif terhadap kesejahteraan petani dikarenakan semakin besar *zise of household* maka keluarga para petani tidak akan mampu memenuhi kebutuhan dasar seperti nutrisi yang baik serta pendidikan dasar untuk anak-anak mereka.

Ibrahim F. Akoum (2008) meneliti hubungan antara pertumbuhan, globalisasi, dan kemiskinan, dan bukti empiris apakah pada negara-negara dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi selalu berhasil dalam mengurangi kemiskinan. Temuan dalam penelitian ini menyimpulkan bahwa negara-negara dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi tidak selalu berhasil dalam mengurangi kemiskinan, dengan demikian, bahwa pendekatan kebijakan yang luas bisa lebih efektif dalam mengurangi kemiskinan dibandingkan dengan pendekatan kebijakan pertumbuhan.