



Editor: Carunia Mulya Firdausy

GARIS KEMISKINAN dan  
**KEMISKINAN  
ECOPOS**



Buku ini tidak diperjualbelikan.

GARIS KEMISKINAN dan  
**KEMISKINAN  
ECOPOS**



Buku ini tidak diperjualbelikan.

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh atau sebagian dari buku ini dalam bentuk atau cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

© Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014

*All Rights Reserved*

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Editor: Carunia Mulya Firdausy

GARIS KEMISKINAN dan  
**KEMISKINAN  
ECOPOPOS**



LIPI Press

Buku ini tidak diperjualbelikan.

© 2020 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)  
Pusat Penelitian Ekonomi

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Garis Kemiskinan dan Kemiskinan Ecosos/Carunia Mulya Firdausy (Ed.). Jakarta: LIPI Press, 2020.

xix + 255 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-602-496-124-4 (cetak)  
978-602-496-125-1 (*e-book*)

1. Garis Kemiskinan

2. Ecosos

362.5

*Copy editor* : Martinus Helmiawan dan Heru Yulistiyana  
*Proofreader* : Sonny Heru Kusuma  
Penata Isi : Vidia Cahyani dan Meita Safitri  
Desainer Sampul : D.E.I.R. Mahelingga

Cetakan I : Mei 2020



Diterbitkan oleh:  
LIPI Press, anggota Ikapi  
Gedung PDDI LIPI, Lantai 6  
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta 12710  
Telp.: (021) 573 3465  
*e-mail*: [press@mail.lipi.go.id](mailto:press@mail.lipi.go.id)  
*website*: [lipipress.lipi.go.id](http://lipipress.lipi.go.id)

 LIPI Press  
 @lipi\_press

Buku ini merupakan karya buku yang terpilih  
dalam Program Akuisisi Pengetahuan Lokal 2020  
Balai Media dan Reproduksi (LIPI Press),  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

# DAFTAR ISI

Daftar Gambar.....	vii
Daftar Tabel.....	ix
Pengantar Penerbit.....	xi
Kata Pengantar.....	xiii
Prakata.....	xvii
<b>BAB 1 GARIS KEMISKINAN ECOPOS: PENGANTAR</b>	
Carunia Mulya Firdausy .....	1
<b>BAB 2 KONSEP DAN UKURAN PENGUKURAN KEMISKINAN: TELAAH PUSTAKA</b>	
Abuzar Asra.....	13
<b>BAB 3 VARIABEL, DIMENSI, DAN INDIKATOR GARIS KEMISKINAN ECOPOS</b>	
Carunia Mulya Firdausy .....	49
<b>BAB 4 PENCAPAIAN KERJA LAYAK MELALUI PENANGGULANGAN KEMISKINAN ECOPOS SEKTOR INFORMAL</b>	
Nawawi .....	71
<b>BAB 5 DIMENSI ECOPOS KREDIT USAHA RAKYAT DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN</b>	
Agus Eko Nugroho .....	109
<b>BAB 6 KEMISKINAN ECOPOS DALAM DIMENSI AGRARIA</b>	
Lilis Mulyani.....	139

<b>BAB 7 DIMENSI ECOPOS UNTUK OPTIMALISASI SIDA DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN PETANI</b>	
Rachmini Saparita .....	161
<b>BAB 8 DIMENSI ECOPOS DALAM PENGURANGAN KEMISKINAN AKIBAT PERUBAHAN IKLIM</b>	
Purwanto .....	187
<b>BAB 9 GK DAN KEMISKINAN ECOPOS: CATATAN AKHIR</b>	
Carunia Mulya Firdausy .....	235
Indeks .....	247
Biografi Penulis .....	251

# DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Perincian Pengukuran Kemiskinan.....	18
Gambar 4.1	Keterkaitan Konsep Kemiskinan Ecopos dalam Pencapaian Kerja Layak Menurut Indikator Utama.....	82
Gambar 4.2	Aspirasi terhadap Kelayakan Pekerjaan Sektor Informal Menurut Indikator Utama Kerja Layak di Perkotaan dan Perdesaan .....	88
Gambar 5.1	Tingkat Kemiskinan Desa-Kota 1970–2014 (dalam persen).....	113
Gambar 5.2	Pertumbuhan Ekonomi dan Penurunan Tingkat Kemiskinan (dalam persen) .....	113
Gambar 5.3	Dinamika Masyarakat dalam Upaya Keluar dari Perangkap Kemiskinan .....	115
Gambar 5.4	Tingkat Kemiskinan dan Proporsi Kredit UMKM Menurut Provinsi 2014.....	117
Gambar 5.5	Misi Kembar Program Kredit Mikro: Pemberdayaan Sosial dan Profitabilitas .....	119
Gambar 5.6	KUR sebagai Paradigma Baru Pengelolaan Program Kredit Mikro untuk UMKM.....	123
Gambar 5.7	Distribusi KUR Menurut Wilayah dan Sektor Ekonomi 2014 (%).....	126
Gambar 5.8	Pendekatan Ecopos dalam Program KUR untuk Penanggulangan Kemiskinan .....	129
Gambar 6.1	Keterkaitan Kemiskinan ECOPOS dalam Konteks Agraria .....	157



Gambar 8.1	Pengetahuan Responden di Cagar Biosfer Lore Lindu terhadap Makna Perubahan Iklim (Persen).....	191
Gambar 8.2	Pengetahuan Responden Kawasan Wakatobi terhadap Perubahan Iklim (Persen).....	192
Gambar 8.3	<i>Bleaching</i> Karang yang Ditemukan pada Kedalaman 2,5–10 m. ....	193
Gambar 8.4	Dampak yang Dirasakan Responden akibat Perubahan Iklim. ....	193
Gambar 8.5	Persentase Responden terkait Dampak Perubahan Iklim pada Kegiatan Produksi Masyarakat .....	194
Gambar 8.6	Upaya Masyarakat dalam Kegiatan Produksi akibat Perubahan Iklim.....	195
Gambar 8.7	Upaya Masyarakat Menghadapi Perubahan Iklim. ....	211
Gambar 8.8	Kegiatan Usaha yang Dilakukan Menghadapi Perubahan Iklim.....	211
Gambar 8.9	Konsep dan implementasi strategi adaptasi dan mitigasi terhadap variabel klimatik dalam rangka pengelolaan SDAH di Cagar Biosfer. ....	219
Gambar 8.10	Kemampuan adaptasi terhadap perubahan iklim, kondisi ekosistem, sistem kehidupan dan kondisi sosial budaya, dan ekonomi. ....	230

# DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perubahan Konsep dan Definisi Kemiskinan, 1976–2013 .....	35
Tabel 3.1.	Variabel, Dimensi, dan Daftar Pertanyaan untuk Indikator Keberdayaan.....	55
Tabel 3.2	Variabel, Dimensi, dan Daftar Pertanyaan untuk Indikator Kemampuan ( <i>Capability</i> ).....	57
Tabel 3.3	Variabel, Dimensi, dan Daftar Pertanyaan untuk Indikator Kesempatan.....	59
Tabel 3.4.	Variabel, Dimensi, dan Daftar Pertanyaan untuk Indikator Keamanan.....	63
Tabel 4.1	Strategi Kebijakan Pencapaian Kerja yang Layak Menurut Empat Dimensi Kemiskinan Ecosos .....	99
Tabel 5.1	Kinerja Program KUR.....	125
Tabel 6.1	Aset dan Akses yang Perlu Diperhatikan dalam Reforma Agraria.....	150
Tabel 7.1	Dimensi dan indikator dari variabel pemberdayaan ( <i>empowerment</i> ) dalam optimalisasi pelaksanaan SIDA untuk penanggulangan kemiskinan petani di Kabupaten Belu, NTT; dan Subang, Jawa Barat. ....	174
Tabel 7.2	Dimensi dan indikator dari variabel kapabilitas ( <i>capability</i> ) dalam optimalisasi pelaksanaan SIDA untuk penanggulangan kemiskinan petani di Kabupaten Belu, NTT; dan Subang, Jawa Barat. ....	176

Tabel 7.3	Variabel dan indikator dari dimensi kesempatan ( <i>opportunity</i> ) dalam optimalisasi pelaksanaan SIDA untuk penanggulangan kemiskinan petani di Kabupaten Belu, NTT; dan Subang, Jawa Barat.....	178
Tabel 7.4	Variabel dan indikator dari dimensi keamanan ( <i>security</i> ) dalam optimalisasi pelaksanaan SIDA untuk penanggulangan kemiskinan petani di Kabupaten Belu, NTT; dan Kabupaten Subang, Jawa Barat.....	179
Tabel 7.5	Dimensi Variabel ECOPOS Referensi versus Temuan Penelitian dalam Optimalisasi SIDA.....	181
Tabel 8.1	Strategi Adaptasi Masyarakat Lokal dan Alternatif Pengembangannya.....	199
Tabel 8.2	Strategi Adaptasi Masyarakat Lokal dan Alternatif Pengembangannya.....	214
Tabel 8.3	Dimensi dan indikator Ecopos dalam strategi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim di Cagar Biosfer Lore Lindu.....	221
Tabel 8.4	Dimensi dan Indikator ECOPOS dalam strategi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim di Cagar Biosfer Wakatobi.....	226



# PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas LIPI Press untuk turut serta mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Bunga rampai ini membahas garis kemiskinan dan kemiskinan multidimensi, yang dirumuskan ke dalam empat dimensi, yakni *empowerment*, *capability*, *opportunity*, dan *security* (Ecopos). Keempat dimensi ini menjadi sangat penting untuk dibahas. Hal tersebut dikarenakan selama ini pembahasan mengenai kemiskinan di Indonesia hanya sebatas pada tingkat pengeluaran/pendapatan di bawah garis kemiskinan yang ditetapkan Badan Pusat Statistik (BPS). Padahal telah banyak studi yang menyatakan bahwa akar persoalan kemiskinan melibatkan banyak sekali faktor lain, di antaranya keempat dimensi Ecopos. Oleh karena itu, bunga rampai ini akan menelusuri lebih jauh kemiskinan di Indonesia melalui keempat dimensi tersebut.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ilmiah ini.

LIPI Press

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



# KATA PENGANTAR

Perhatian terhadap garis kemiskinan (GK) dan kemiskinan multi-dimensi, atau dalam buku ini dikhususkan dengan terminologi *empowerment*, *capability*, *opportunity*, dan *security* (Ecopos), belum banyak diberikan di Indonesia. Padahal, akar persoalan kemiskinan telah lama diketahui bukan sebatas persoalan rendahnya pendapatan/pengeluaran seseorang di bawah garis kemiskinan yang ditetapkan melalui Badan Pusat Statistik (BPS). GK tersebut hanya mengukur besarnya pengeluaran seseorang dalam memenuhi kebutuhan fisik makanan dan nonmakanan dalam suatu periode tertentu. Aspek, faktor, atau variabel lain di luar makanan dan nonmakanan, seperti variabel keberdayaan (*empowerment*), kemampuan (*capability*), kesempatan/peluang (*opportunity*), dan keamanan (*security*), sejatinya mutlak perlu diperhitungkan. Hal ini dilakukan agar kualitas keberhasilan mengentaskan penduduk dari kemiskinan tidak sebatas penurunan angka kemiskinan semata ataupun upaya menggeser kurva pendapatan/pengeluaran penduduk ke arah kanan saja.

Sayangnya, penelitian yang ditujukan mengkaji GK Ecopos untuk mendukung GK yang lebih realistis sesuai dengan kebutuhan seseorang agar tidak miskin belum banyak dilakukan. Rujukan literatur yang berkaitan dengan hal ini baru sebatas tulisan oleh Alkire (2011), Alkire dan Santos (2011), Bank Dunia (2001), serta Sen (1999). Dalam literatur-literatur tersebut, variabel, dimensi, dan indikator GK Ecopos telah diperinci. Persoalannya, apakah

semua variabel, dimensi, dan indikator tersebut sesuai dengan persepsi penduduk di Indonesia? Jika tidak, variabel, dimensi, dan indikator GK Ecopos mana yang harus dihilangkan dan/atau ditambahkan dalam penetapan GK di Indonesia? Hal yang sama belum banyak diungkap dalam literatur menyangkut pemahaman terhadap kemiskinan Ecopos dalam konteks Indonesia.

Buku bunga rampai ini merupakan hasil penelitian selama tiga tahun (2013–2015) yang ditujukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, khususnya terkait Garis Kemiskinan dan Kemiskinan Ecopos. Sumber data yang dikumpulkan tidak hanya berasal dari penduduk miskin, tetapi juga dari penduduk yang tidak miskin. Kedua, kategori penduduk miskin dan tidak miskin yang menjadi fokus studi ini memiliki pekerjaan di sektor informal nonpertanian, sektor pertanian, dan penduduk di dua daerah rawan bencana yang bekerja di sektor pertanian ataupun sektor informal serta nasabah Kredit Usaha Rakyat (KUR). Keberagaman sumber data ini dimaksudkan agar justifikasi terhadap variabel, dimensi, dan indikator untuk menentukan GK dan pemahaman kemiskinan Ecopos menjadi lebih tajam dan memadai serta mampu diharapkan mewakili perbedaan sosial, ekonomi, budaya, dan lingkungan kehidupan penduduk miskin di Indonesia.

Perlu dicatat bahwa penyelesaian akhir buku ini dilakukan dengan dua cara. Pertama, dengan menyebarkan daftar pertanyaan, wawancara mendalam, forum diskusi kelompok terfokus (FGD), dan seminar dengan mengundang narasumber yang berkepentingan (*stakeholders*). Kedua, melakukan *updating* terkait dinamika perkembangan GK ataupun rencana revisi GK yang didiskusikan oleh Bappenas, LIPI, BPS, dan Forum Masyarakat Statistik sampai 2018. Untuk itu, kami ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penyelesaian buku ini. Kami yakin buku ini sangat bermanfaat dalam mempertajam GK

dan sekaligus memberi masukan dalam merumuskan kebijakan, strategi, dan program pengentasan penduduk Indonesia dari kemiskinan. Semoga.

Jakarta, Februari 2019

Dr. Agus Eko Nugroho  
Kepala Pusat Penelitian Ekonomi LIPI

Buku ini tidak diperjualbelikan.



Buku ini tidak diperjualbelikan.



# PRAKATA

Jumlah penduduk miskin menunjukkan penurunan yang tajam selama 20 tahun (1998–2018). Pada 1998 saat krisis ekonomi terjadi, jumlah penduduk miskin diperkirakan sebanyak 49,50 juta orang atau 24,20 persen dari total penduduk; pada bulan Maret tahun 2018 turun menjadi 25,95 juta orang atau 9,82 persen (Badan Pusat Statistik, 2018).

Penurunan tajam jumlah penduduk miskin tersebut tentu perlu disyukuri dan diapresiasi dengan beberapa catatan. Pasalnya, garis kemiskinan (GK) yang digunakan untuk menghitung jumlah penduduk miskin tersebut terbatas pada GK yang ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). GK BPS ini ditetapkan hanya berdasarkan pada perhitungan pengeluaran penduduk untuk konsumsi makanan dan nonmakanan. Akibatnya, angka jumlah penduduk yang terdata sebagai penduduk miskin adalah penduduk yang berada di bawah GK pengeluaran makanan dan nonmakanan yang ditentukan BPS saja. Sementara itu, penduduk yang miskin di luar GK pengeluaran BPS tersebut tidak tercatat dalam statistik kemiskinan selama ini.

Buku bunga rampai ini memiliki tujuan umum dan khusus. Tujuan umumnya ialah mendiskusikan GK dan kemiskinan Eco-pos. Hal ini antara lain dimaksudkan untuk membuka pikiran bahwa penetapan GK bukan sesuatu yang sederhana atau dapat disederhanakan dengan menghitung pengeluaran seseorang dalam memenuhi kebutuhan fisik makanan dan nonmakanan (konsistensi penulisan) saja, tetapi juga menyangkut berbagai kompleksitas variabel, dimensi, indikator, ruang, ataupun waktu. Selain itu, dimaksudkan juga untuk mendalami dan mempertajam

pemahaman kita tentang kemiskinan multidimensi Ecopos. Pentingnya penetapan GK dan pemahaman kemiskinan Ecopos tersebut, di satu pihak, bertujuan agar kita memahami kompleksitas penetapan GK dan kemiskinan Ecopos di Indonesia. Sementara di lain pihak, hal itu untuk memberikan masukan dalam menetapkan rumusan kebijakan, strategi dan program pengentasan penduduk dari kemiskinan sampai ke akar-akarnya. Dengan demikian, kepercayaan penduduk atas keseriusan dalam upaya memerangi kemiskinan sampai ke akar-akarnya makin meningkat, tanpa “diembel-embeli” tujuan politik murahan.

Tujuan khusus penulisan bunga rampai ini adalah mendalami persepsi penduduk Indonesia atau paling tidak penduduk yang terlibat dalam studi ini secara eksplisit tentang variabel, dimensi, dan indikator GK dan kemiskinan Ecopos yang lebih realistis dan semata-mata tidak hanya ditujukan untuk memperoleh angka kemiskinan yang semu. Adapun variabel Ecopos yang dimaksud adalah variabel keberdayaan (*empowerment*), kemampuan (*capability*), kesempatan/peleluang (*opportunity*), dan keamanan (*security*). Penetapan keempat variabel Ecopos ini berasal dari literatur (baca, misalnya, Alkire, 2011; Alkire & Santos, 2011; Bank Dunia, 2001; serta Sen, 1999), dan kemudian penerapannya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi Indonesia.

Dalam menelusuri dan memperoleh persepsi penduduk menyangkut variabel, dimensi, serta indikator GK dan kemiskinan Ecopos, data yang diperoleh berasal dari pengumpulan daftar pertanyaan dan wawancara mendalam di berbagai lokasi penelitian. Hasil kuesioner dan wawancara mendalam dengan responden penduduk miskin dan tidak miskin tersebut kemudian didiskusikan lagi dengan mengundang narasumber terkait melalui forum *focus group discussion* (FGD) di tiap daerah penelitian ataupun dengan pelaksanaan seminar di Jakarta. Hasil FGD dan seminar ini dipertajam lagi dengan perkembangan serial diskusi dan seminar yang dilakukan oleh berbagai instansi lain, seperti Bappenas, LIPI, SMERU, dan Forum Masyarakat Statistik Indonesia, sampai 2018.

Harus diakui bahwa berbagai temuan yang diungkapkan dalam buku ini baru sebatas persepsi penduduk tentang variabel, dimensi, dan indikator yang diperlukan dalam menetapkan GK dan kemiskinan Ecopos. Dengan kata lain, rumusan nilai kuantitatif, khususnya untuk GK Ecopos itu sendiri, belum dapat ditetapkan, seperti halnya nilai kuantitatif GK yang dibuat BPS. Namun, sebagai upaya awal untuk menetapkan nilai kuantitatif GK dan kemiskinan Ecopos yang dimaksudkan, variabel, dimensi, dan indikator yang dipersepsikan penduduk Indonesia untuk penetapan GK dan kemiskinan Ecopos penting untuk diteliti dan dipertajam terlebih dahulu. Dengan adanya upaya ini, variabel, dimensi, indikator GK, dan kemiskinan Ecopos yang dipersepsikan penduduk di Indonesia dapat diketahui. Ujungnya, kebijakan, strategi, dan program pengentasan penduduk dari kemiskinan yang dirumuskan dan diimplementasikan tidak lagi sekadar upaya menghitung dan/atau menurunkan angka kemiskinan saja, tetapi lebih ditujukan untuk meningkatkan kualitas kehidupan penduduk miskin sebagai salah satu sumber pencapaian pembangunan nasional yang berkelanjutan. Semoga bermanfaat.

Jakarta, Agustus 2019

Editor

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



# **BAB I**

# **GARIS KEMISKINAN**

# **ECOPOS: PENGANTAR**

---

**Carunia Mulya Firdausy**

## **A. PENTINGNYA GARIS KEMISKINAN ECOPOS**

Badan Pusat Statistik menyatakan bahwa angka kemiskinan di Indonesia turun dari 10,12% menjadi 9,66%. Jumlah penduduk miskin Indonesia berkurang 910.000 orang dari 26,58 juta orang menjadi 25,67 juta orang. Bukan itu saja, indeks kedalaman dan indeks keparahan pun menurun. Indeks kedalaman kemiskinan, misalnya, turun dari 1,79 menjadi 1,63. Sedangkan indeks keparahan kemiskinan berkurang dari 0,46 menjadi 0,41. Angka-angka penurunan tersebut terjadi dalam satu tahun sejak September 2017 sampai September 2018 (BPS, 2019).

Dari angka-angka penurunan kemiskinan tersebut, banyak hal yang menarik untuk didiskusikan. Salah satunya menyangkut garis kemiskinan yang dipakai dalam menghitung jumlah penduduk miskin selama ini (Firdausy, 2019). Dalam hal ini, garis kemiskinan (GK) yang dipakai masih menggunakan pendekatan satu variabel berdasarkan nilai pendapatan atau pengeluaran yang ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS)<sup>1</sup>.

1 Garis kemiskinan BPS menggunakan pendekatan berdasarkan pada pengeluaran dengan menggunakan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (PS). Definisi kemiskinan yang digunakan adalah ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Dalam penentuan garis kemiskinan tersebut, cara yang dilakukan adalah menghitung

GK BPS unidimensional tersebut dalam berbagai literatur<sup>2</sup> dinyatakan memiliki beberapa kelemahan. Pertama, GK resmi, khususnya untuk GK makanan, hanya berdasarkan pada kebutuhan kalori sehingga menyebabkan GK yang digunakan menjadi rendah karena kalori dapat dipenuhi dengan komponen makanan tinggi kalori yang cenderung berharga rendah, misalnya beras. Dalam kenyataannya, kebutuhan nutrisi juga mencakup zat nutrisi lain, seperti protein<sup>3</sup>, yang belum diperhitungkan dalam GK resmi BPS.

Kedua, pemilihan 52 jenis komoditas bukan makanan masih dapat dipertanyakan keabsahannya, karena penentuan ini bisa bersifat “*arbitrary*” dan penentuan ini menentukan rendah atau tingginya GK. Ketiga, dengan diturunkannya secara terpisah GK perdesaan dan GK perkotaan, bisa saja terjadinya kedua GK tersebut tidak terbanding secara sempurna dalam hal perbedaan tingkat kehidupan (*standard of living*) antara perdesaan dan perkotaan. Bila hal ini terjadi, gambaran yang terjadi dalam suatu periode bisa menyesatkan (*misleading*).

Contoh sederhananya adalah sebagai berikut. Seseorang yang tidak miskin di perdesaan (mempunyai pendapatan sedikit di atas GK perdesaan) berpindah ke perkotaan dan mengalami kenaikan pendapatan serta standar kehidupannya. Akan tetapi, karena GK perkotaan “lebih tinggi” dibandingkan GK perdesaan (yang tak sebanding dengan perbedaan standar kehidupan antara perdesaan dan perkotaan), orang tersebut bisa saja tercatat sebagai “miskin” di perkotaan, sehingga dalam kasus ini jumlah orang miskin se-

---

besarnya pengeluaran seseorang dalam memenuhi kebutuhan makanan yang disetarakan dengan 2.100 kilokalori per hari ditambah dengan pengeluaran untuk 52 jenis komoditas bukan makanan yang meliputi perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan (Asra, 2011). Dengan demikian, penduduk miskin didefinisikan sebagai penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan tersebut.

2 Misalnya, Asra (2000).

3 Filipina dalam penghitungan garis kemiskinannya menggunakan kebutuhan kalori dan protein sebagai patokan.

cara keseluruhan meningkat. Padahal, yang sesungguhnya terjadi adalah suatu hal positif, yakni seseorang tidak miskin di perdesaan telah mengalami kenaikan tingkat pendapatan dan standar kehidupan (dengan pindah ke perkotaan), akan tetapi secara “tidak perlu” (*unnecessarily*) tercatat sebagai orang miskin di perkotaan akibat perbedaan GK perdesaan dan perkotaan yang tak terbanding dalam aspek tingkat kehidupan (*inconsistent in terms of standard of living*).<sup>4</sup>

Keempat, kelemahan dalam penggunaan rata-rata per kapita konsumsi kalori yang disarankan, yaitu sebesar 2.100 kilo kalori per kapita per hari, tanpa memperhatikan komposisi anggota rumah tangga menurut umur. Dengan demikian, bisa saja suatu rumah tangga dengan komposisi anggota rumah tangga yang cenderung mengelompok pada usia muda, misalnya, di bawah 10 tahun, mempunyai kebutuhan kalori per kapita yang kurang dari 2.100 kilokalori, sedangkan rumah tangga dengan jumlah anggota rumah tangga yang sama, tetapi dengan komposisi umur yang berbeda, akan membutuhkan kalori per kapita yang lebih besar dari 2.100 kilokalori. Dengan kata lain, bisa saja terjadi kesalahan identifikasi rumah tangga miskin yang selama ini terjadi, yang menggunakan GK berdasarkan pada pengeluaran yang dihitung dari rata-rata kalori per kapita 2.100 kilokalori per hari. Akibatnya, jumlah penduduk yang terdata sebagai penduduk miskin adalah penduduk yang berada di bawah GK pendapatan/pengeluaran saja. Penduduk miskin di luar ukuran pendapatan/pengeluaran yang disebabkan oleh: (1) ketidakberdayaan memperoleh bantuan pemerintah dan non-pemerintah; (2) ketidakmampuan untuk menjalankan fungsinya dalam masyarakat baik karena rendahnya pendidikan; (3) ketidakmampuan berobat ke dokter atau

---

4 Pembahasan lebih lengkap dapat dibaca di Asra dan Santos-Francisco (2003), “Poverty Line: Eight Countries’ Experiences and Issue of Specificity and Consistency”, dalam *Reducing Poverty in Asia: Emerging Issues in Growth, Targeting and Measurement*, C. Emonds (Ed.). UK: Edward Elgar. Asra (1999) menunjukkan bahwa untuk setiap tahun 1987, 1993, dan 1996, perbandingan GK perkotaan dengan GK perdesaan jauh lebih tinggi dari perbandingan harga komoditas makanan dan nonmakanan di antara kedua daerah tersebut.



institusi kesehatan; (4) tidak layak nya pekerjaan yang dilakukan; (5) rendahnya kepercayaan diri; (6) tidak adanya perasaan aman; (7) lingkungan yang rentan bencana; (8) minimnya aset dan akses pemilikan tanah; (9) rendahnya akses kredit usaha; (10) rendahnya kemampuan berinovasi; serta (11) kebebasan politik (seperti berbicara menyatakan pendapat), tidak terungkap dalam angka jumlah penduduk miskin berbasis GK resmi BPS yang digunakan selama ini.

Oleh karena itu, tampaknya diperlukan penetapan GK yang lebih luas untuk memahami kemiskinan yang sifatnya multi-dimensi. Dalam buku ini, penetapan GK tersebut disingkat dengan terminologi Ecopos (*empowerment, capability, opportunity, dan security*). Alasan pentingnya penetapan GK Ecopos ini didasarkan pada perkembangan penggunaan GK tersebut di beberapa negara, seperti di India dan China, serta karena penggunaan GK Ecopos membuat kebijakan pengentasan masyarakat dari kemiskinan menjadi lebih integral dan berkelanjutan (baca, misalnya, Alkire 2011; Alkire & Santo 2011; Bank Dunia 2011; dan Sen 1999).

Dengan demikian, penggunaan GK Ecopos memberikan lima keuntungan. Pertama, GK dan kemiskinan Ecopos yang ditetapkan menjadi lebih realistis karena tidak sebatas menggunakan variabel pengeluaran penduduk untuk memenuhi kebutuhan makanan dan nonmakanan saja. Kedua, rumusan serta penetapan kebijakan, strategi, dan program pengentasan penduduk dari kemiskinan dapat lebih berhasil guna dalam meningkatkan kualitas kehidupannya. Ketiga, mempertajam upaya identifikasi variabel-variabel dan/atau dimensi Ecopos penyebab kemiskinan, sehingga membantu penetapan target intervensi mengatasi kemiskinan secara tepat dan tuntas. Keempat, membantu pemantauan dan evaluasi terhadap kebijakan, strategi, dan program penanggulangan kemiskinan secara utuh. Kelima, mengevaluasi efektivitas lembaga yang mengimplementasikan kebijakan, strategi, dan program pengentasan masyarakat dari kemiskinan (Haughton & Khandker, 2012).

Persoalannya sekarang, dimensi dan indikator dari variabel Ecopos yang manakah yang harus digunakan dalam menetapkan GK Ecopos? Apakah semua atau hanya beberapa variabel, dimensi, dan indikator yang diungkapkan Alkire (2011), Alkire dan Santos (2011), Bank Dunia (2000), serta Sen (1999) saja yang harus dirujuk dalam menentukan GK Ecopos tersebut? Ataukah semua atau sebagian variabel, dimensi, dan indikator GK Ecopos yang disarankan dalam literatur di atas perlu dimodifikasi dan disesuaikan sedemikian rupa sesuai dengan konteks Indonesia? Ataukah GK Ecopos yang ditetapkan tidak perlu merujuk pada variabel, dimensi, dan indikator yang secara empiris telah ditetapkan dalam literatur di atas?

Untuk menjawab pertanyaan penelitian tersebut di atas, telah dikumpulkan data dari penduduk miskin dan tidak miskin pada beberapa sektor, yakni sektor informal dan pertanian ataupun dari penduduk miskin dan tidak miskin yang tidak memiliki lahan, sebagai nasabah KUR, serta penduduk yang tinggal di daerah rawan bencana. Justifikasi target responden yang beragam tersebut didasarkan paling tidak pada empat pertimbangan. Pertama, besar kemungkinan penduduk dalam kategori yang dimaksudkan di atas sebagian terbesar adalah penduduk miskin atau rentan terhadap kemiskinan. Kedua, dengan keberagaman sumber data tersebut, diharapkan persepsi kemiskinan Ecopos yang menjadi fokus kajian ini dapat lebih memadai dan mewakili komponen penduduk dalam kategori miskin. Ketiga, kebijakan yang ditargetkan pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan banyak diarahkan kepada penduduk dalam kategori tersebut di atas. Keempat, upaya pemerintah dalam mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dalam lingkup kegiatan di atas ternyata masih belum optimal sehingga perlu diteliti faktor-faktor penyebabnya.

Buku bunga rampai ini memfokuskan uraian dan pembahasannya pada GK dan kemiskinan Ecopos dengan menggunakan rujukan utama pada konsep empiris dalam literatur-literatur sebelumnya yang dihadapkan dengan temuan lapangan penelitian

terhadap penduduk miskin yang memiliki keragaman kegiatan hidupnya. Instrumen-instrumen penelitian yang digunakan, selain studi empiris literatur dan *web search*, adalah daftar pertanyaan dan wawancara mendalam kepada sampel responden di lokasi-lokasi penelitian (detail untuk lokasi, unit analisis, dan cara *sampling* diberikan di tiap bab di buku ini) yang kemudian dianalisis serta ditentukan variabel, dimensi, dan indikatornya yang dipersepsikan penting dalam memformulasikan GK dan kemiskinan Ecopos. Hasil analisis temuan lapangan tersebut kemudian didiskusikan lagi melalui FGD di tiap lokasi penelitian dan seminar di LIPI serta dengan memperhatikan masukan pikiran yang berkembang dalam diskusi dan seminar yang dilakukan Bappenas, SMERU, Forum Masyarakat Statistik Indonesia, ataupun perkembangan isu ini, khususnya artikel opini di media surat kabar nasional sampai 2018.

Proses panjang dalam penelusuran serta penetapan variabel, dimensi, dan indikator GK dan kemiskinan Ecopos di atas dimaksudkan antara lain agar dimensi dan indikator dari tiap variabel Ecopos dalam menentukan GK dan kemiskinan Ecopos lebih tajam, orisinal, dan bukan merupakan konfirmasi atau pengulangan (*copy cat*) dari konsep empiris GK Ecopos yang telah ada dalam literatur. Di sinilah letak kelebihan buku bunga rampai ini.

Adapun ruang lingkup dari buku ini dapat dijelaskan sebagai berikut. Pertama, fokus penelitian menekankan pada persepsi dimensi dan indikator GK Ecopos oleh penduduk miskin dan tidak miskin yang bekerja pada sektor informal dan pertanian ataupun dari penduduk miskin dan tidak miskin yang tidak memiliki lahan, sebagai nasabah KUR, dan penduduk yang tinggal di daerah rawan bencana. Kedua, variabel, dimensi dan indikator GK Ecopos yang digunakan berasal dari literatur, khususnya dari Alkire (2011), Alkire dan Santo (2011), Bank Dunia (2011), Sen (1999), serta sumber rujukan lain yang disebutkan dalam tiap bab. Selain itu, dilakukan beberapa penyesuaian terhadap dimensi dan indikator GK Ecopos yang relevan diterapkan di Indonesia. Ketiga,

sumber data yang dikumpulkan diperoleh dari penelitian kuantitatif dengan penggunaan instrumen daftar pertanyaan dan penelitian kualitatif dengan instrumen FGD, wawancara mendalam, dan pengamatan langsung di tiap lokasi penelitian. Keempat, pembahasan hasil dan diskusi temuan penelitian ini sepenuhnya diambil dari hasil penelitian dan dikonfirmasi dengan rujukan yang sesuai pada tiap bab.

## **B. URAIAN ISI BUKU**

Buku bunga rampai ini terdiri atas 9 bab. Bab I merupakan bab pengantar singkat untuk mengetahui latar belakang dan rasionalitas apa dan mengapa penetapan GK dan kemiskinan Ecosos penting untuk dilakukan. Dalam bab ini, dijelaskan antara lain bahwa GK yang digunakan dalam menghitung jumlah penduduk miskin selama ini memiliki banyak kelemahan. Kelemahan yang dimaksudkan bukan hanya terkait dengan penyederhanaan GK yang didasarkan pada perhitungan satu variabel pengeluaran makanan dan nonmakanan, tetapi juga menyangkut penetapan GK yang tidak disesuaikan dengan daerah tempat penduduk miskin menetap. Selain kelemahan GK resmi tersebut, penjelasan pentingnya GK dan pemahaman kemiskinan Ecosos bagi rumusan kebijakan, strategi, dan program pengentasan masyarakat dari kemiskinan juga diungkapkan dalam bab ini.

Bab II berisi telaah pustaka tentang konsep dan ukuran yang dipakai dalam mengukur kemiskinan. Telaah pustaka ini ditujukan untuk melihat kembali dan *updating* pengetahuan pembaca tentang dinamika perkembangan ukuran mengukur kemiskinan, aspek pengukuran, aspek penyebab kemiskinan, dan jenis-jenis GK yang berkembang secara umum selama ini, khususnya di Indonesia. Oleh karena itu, penjelasan dalam subbab awal dalam bab ini dimulai dengan uraian sejarah perkembangan pengukuran kemiskinan dari waktu ke waktu. Kemudian, diikuti dengan uraian konsep dan definisi dari aspek pengukuran kemiskinan. Juga didiskusikan konsep pengukuran kemiskinan secara objektif

dalam kelompok statis dan dinamis serta uraian GK yang berkembang di Indonesia, baik resmi maupun nonresmi serta kelemahan dari GK tersebut.

Bab III berfokus pada dua hal pokok. Pertama, menjelaskan variabel, dimensi, dan indikator dari GK Ecopos yang diungkapkan dalam literatur. Sumber rujukan literatur yang digunakan khususnya berasal dari Alkire dan Santos (2011), Bank Dunia (2000; 2001), serta Sen (1999). Kedua, mengungkapkan temuan dan analisis lapangan menyangkut persepsi penduduk miskin dan tidak miskin yang menjadi sampel penelitian menyangkut variabel, dimensi, dan indikator yang perlu diperhatikan untuk menetapkan GK Ecopos. Instrumen yang digunakan dalam menggali persepsi sampel responden dalam menetapkan variabel, dimensi, dan indikator untuk GK Ecopos diperoleh dari jawaban kuesioner oleh 100 responden di perdesaan dan perkotaan di setiap lokasi penelitian. Penelitian ini berlokasi di Bogor (Jawa Barat), Semarang (Jawa Tengah), Surabaya (Jawa Timur), Palembang (Sumatra Selatan), Kabupaten Gowa (Sulawesi Selatan), Pontianak (Kalimantan Barat), dan Lombok (Nusa Tenggara Barat).

Sementara itu, variabel, dimensi, dan indikator GK Ecopos pada Bab III berasal dari persepsi sampel responden tanpa memperhatikan status pekerjaan dan/atau kategori tertentu, pada Bab IV sampai Bab VIII diungkapkan persepsi responden menyangkut GK dan kemiskinan Ecopos dari perspektif pekerja sektor informal, nasabah kredit usaha rakyat (KUR), petani berlahan marginal, petani penerima inovasi pertanian dalam program Sistem Inovasi Daerah (SIDa) dan penduduk miskin yang tinggal di daerah rentan perubahan iklim.

Bab IV, misalnya, membahas upaya pencapaian kerja layak melalui penanggulangan kemiskinan Ecopos di sektor informal. Dalam bab ini antara lain dijelaskan konsep dan dimensi kerja layak. Dilanjutkan dengan uraian konsep kemiskinan Ecopos dengan kerja layak dan bagaimana implikasi dan strategi penanggulangan kemiskinan Ecopos untuk mencapai kerja layak bagi

sektor informal. Pemilihan kategori pekerja informal ini didasarkan pada alasan bahwa pekerjaan informal cenderung didominasi oleh penduduk miskin untuk bertahan hidup. Bahkan, banyak dari pekerja informal telah berhasil memperoleh pendapatan/pengeluaran di atas GK resmi BPS. Dengan adanya catatan tersebut, diyakini pekerja informal mempunyai persepsi dan gagasan tentang dimensi dan indikator dari setiap variabel Ecopos yang perlu dipertimbangkan dalam penetapan kemiskinan Ecopos dan GK Ecopos.

Bab V mengungkapkan persepsi responden sebagai nasabah kredit usaha rakyat (KUR) terkait dimensi Ecopos dalam pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Dalam bab ini, dikaji kinerja KUR dalam penanggulangan kemiskinan dan dimensi Ecopos (*empowerment, capability, opportunity, dan security*) dalam program KUR. Namun, sebelum kedua pokok tersebut diungkapkan, diberikan latar belakang singkat tentang perkembangan kemiskinan dan aksesibilitas KUR dalam mengatasi kemiskinan serta bagaimana kinerja finansial program KUR dalam mengatasi kemiskinan. Pemilihan unit analisis nasabah KUR di sektor informal juga atas pertimbangan bahwa nasabah KUR umumnya juga didominasi oleh penduduk miskin. Nasabah KUR melakukan pinjaman kredit agar dapat keluar dari kemiskinan.

Bab VI membahas hasil penelitian terkait kemiskinan Ecopos dalam pemilikan aset tanah/lahan pertanian (agraria). Perhatian terhadap masalah pemilikan aset tanah ini antara lain disebabkan eratnya hubungan antara kemiskinan dan pemilikan lahan oleh petani. Akibatnya, banyak petani atau penduduk desa yang harus bermigrasi ke kota dan hidup di perkampungan kumuh atau bantaran sungai/kali atau tanah-tanah milik perusahaan negara yang belum digunakan. Pada akhirnya, kemiskinan di perdesaan berpindah ke perkotaan. Oleh karena itu, pemahaman GK dan kemiskinan Ecopos dari petani yang berlahan marginal ditelusuri dalam bab ini. Adapun materi yang dibahas di sini antara lain menyangkut relasi pemilikan lahan dan kemiskinan, implikasi

ketiadaan lahan dan target reforma agraria, serta bagaimana pentingnya aset dan akses lahan sebagai faktor kunci reforma agraria.

Bab VII ditujukan untuk mendiskusikan dimensi dari tiap variabel Ecopos untuk mengoptimalkan SIDA bagi pengentasan petani dari kemiskinan. Pembahasan dalam bab ini diawali dengan penjelasan menyangkut pelaksanaan SIDA, kemudian diuraikan tentang dimensi dari tiap variabel Ecopos untuk optimalisasi SIDA dalam pengentasan petani dari kemiskinan dan bagaimana implikasi Ecopos dalam pelaksanaan SIDA. Program SIDA ini ditetapkan oleh pemerintah sebagai salah satu strategi percepatan pengurangan kemiskinan petani. Dalam program ini, sistem inovasi daerah yang diperkenalkan ialah penggunaan teknologi pertanian di dua daerah, yakni Kabupaten Subang, Jawa Barat; dan Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur (NTT). Kedua kabupaten ini dipilih karena telah melakukan pelaksanaan SIDA di sektor pertanian. Instrumen yang digunakan dalam mengumpulkan data ialah FGD (*focus group discussion*) dengan Petugas Penyuluh Lapangan (PPL), khususnya di Kecamatan Pagaden dan Patok Besi, serta dengan Pemerintah Kabupaten Subang, yang diwakili oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Adapun di Kabupaten Belu, NTT, pengumpulan data melalui FGD dilakukan dengan petani sasaran kegiatan, sementara dialog interaktif dilaksanakan dengan pemerintah daerah dan dengan para tokoh masyarakat.

Bab VIII berisi pembahasan menyangkut dimensi dari tiap variabel Ecopos yang harus diakomodasi dalam strategi adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim untuk mengurangi kemiskinan. Sumber data untuk mendiskusikan hal tersebut diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan di kawasan Cagar Biosfer Lore Lindu, Sulawesi Tengah, dan kawasan Cagar Biosfer Wakatobi, Sulawesi Tenggara. Data yang dimaksudkan dikumpulkan dari hasil pengamatan langsung, wawancara menggunakan daftar pertanyaan, dan *focus group discussion* (FGD) dengan narasumber terpilih di kedua kawasan. Pemilihan kedua kawasan sebagai lokus

penelitian didasarkan, antara lain, pada pertimbangan sebagai berikut. Pertama, kedua kawasan tersebut dari aspek ekologis mewakili tipe ekosistem yang berbeda, yaitu Cagar Biosfer Lore Lindu, Sulawesi Tengah, mewakili kawasan terestrial dari dataran rendah hingga dataran tinggi. Sementara kawasan Wakatobi, Sulawesi Tenggara, mewakili kawasan pulau-pulau kecil, pantai, dan wilayah laut. Kedua, dua kawasan tersebut dapat memberikan gambaran data dan informasi yang lebih bervariasi tentang pengetahuan masyarakat lokal mengenai cara pengelolaan sumber daya alam hayati, kegiatan produksi, serta strategi adaptasi dan mitigasi masyarakat dalam menghadapi perubahan iklim di kawasan tersebut.

Akhirnya, pada Bab IX diungkapkan catatan akhir dari seluruh pembahasan dari bab-bab sebelumnya untuk mempertajam kembali konsep GK dan Kemiskinan Ecosos. Catatan akhir dalam bab ini diawali dengan apa yang dimaksud sebagai GK Ecosos dengan segala dimensi dan indikator yang diungkapkan dalam literatur. Kemudian, dilanjutkan dengan penjelasan temuan hasil penelitian lapangan yang terkait dengan dimensi dan indikator dari GK Ecosos dan pemahaman kemiskinan Ecosos oleh pekerja di sektor informal, nasabah KUR, petani berlahan marginal, petani penerima SIDA, dan penduduk di kawasan rentan perubahan iklim. Selanjutnya, ditutup dengan kesimpulan dan implikasi dari temuan hasil penelitian ini dalam menetapkan strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan Ecosos.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alkire, S. (2011). Multidimensional poverty and its discontents. Dalam *Proceedings of the 8<sup>th</sup> AFD-EUDN Conference, 2010*. France: AFD/EUDN.
- Alkire, S., & Santos, M. E. (2011). *Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries* (OPHI Working Paper No. 38, hlm. 10–22).



- Asra, A. (2011). *Kemiskinan perkotaan: Perkembangan, determinan, dan strategi pengentasannya*. Jakarta: BPS.
- Asra, A. (2000). Poverty and inequality in Indonesia: Estimates, decomposition and key issues. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 5(1/2), 57–79.
- Asra, A. (1999). Urban-Rural differences in costs of living and their impact on poverty measures. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 35(3), 56–78.
- Asra, A., & Santos-Fransisco, V. (2003). Poverty line: Eight countries' experiences and issue of specificity and consistency. Dalam C. Edmonds (Ed.), *Reducing poverty in Asia: Emerging issues in growth, targeting and measurement*. UK: Edward Elgar.
- Badan Pusat Statistik. (2019). *Kemiskinan 2019 di Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Bank Dunia. (2000). *World development report 2000*. Washington D.C.: World Bank.
- Bank Dunia. (2001). *World development report 2001*. Washington D.C.: World Bank.
- Firdausy, C. M. (2019, February 2). Mempersempit disparitas kemiskinan. *Kompas*, p. 7.
- Haughton, J., & Khandker, S. R. (2012). *Guides of poverty and income inequality*. Jakarta: Penerbit Salemba.
- Sen, A. K. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.



## BAB II

# KONSEP DAN UKURAN PENGUKURAN KEMISKINAN: TELAAH PUSTAKA

Abuzar Asra

---

### A. PENGUKURAN KEMISKINAN

Pengukuran kemiskinan dengan segala konsep dan definisinya mengalami perkembangan yang relatif pesat belakangan ini. Dari perkembangan tersebut, pengukuran kemiskinan secara objektif, baik secara statis maupun dinamis lebih dominan. Hal ini terjadi karena pengukuran statis dan dinamis dapat dilakukan dengan satu dimensi (*unidimensional*) dan lebih dari satu dimensi (*multi-dimensional*). Pengukuran satu dimensi umumnya mencakup pengeluaran atau pendapatan, sedangkan pengukuran multidimensi mencakup berbagai kebutuhan kehidupan yang lebih luas.

Bab ini ditujukan untuk mengungkapkan konsep pengukuran kemiskinan yang dihimpun dari berbagai sumber literatur. Bab ini bertujuan memberikan informasi dan pengetahuan yang utuh tentang perkembangan konsep dan pengukuran kemiskinan secara umum. Selain itu juga memahami latar belakang mengapa konsep pengukuran multidimensi, yang secara khusus dalam buku ini disebut Ecopos (*empowerment, capability, opportunity, dan security*), menjadi penting untuk diperhatikan dalam mengukur jumlah penduduk miskin yang lebih realistis. Dengan demikian, rumusan kebijakan dan strategi dalam mengentaskan penduduk dari kemiskinan di Indonesia dapat dilakukan sampai ke akar-akarnya.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Namun, sebelum pokok bahasan tersebut didiskusikan, di subbab B dijelaskan terlebih dahulu sejarah perkembangan pengukuran kemiskinan dari waktu ke waktu. Kemudian, diikuti dengan uraian konsep dan definisi kemiskinan dari aspek pengukuran di subbab C. Subbab D mendiskusikan pengukuran kemiskinan secara objektif dalam kelompok statis dan dinamis. Pada subbab E, dijelaskan soal garis kemiskinan yang berkembang di Indonesia, baik resmi (yang dihitung dan disajikan oleh Badan Pusat Statistik/BPS) maupun nonresmi (yang dihitung dan disajikan oleh lembaga selain BPS) serta kelemahan dari GK tersebut. Akhirnya, catatan kesimpulan singkat diberikan pada subbab F.

## **B. PERKEMBANGAN PENGUKURAN KEMISKINAN DARI WAKTU KE WAKTU**

Dilihat berdasarkan pada perspektif waktu, pengukuran kemiskinan secara umum, sejalan dengan perubahan tingkat pembangunan, dimulai dari pengukuran secara objektif berdasarkan pada satu dimensi dengan pendekatan absolut ataupun relatif. Di Amerika, misalnya, perkiraan kemiskinan absolut secara nasional dikeluarkan oleh United States Census Bureau (2019) dalam publikasinya pada Agustus 1967, yang memberikan informasi tingkat kemiskinan dalam periode 1959–1966. Informasi ini dikeluarkan setelah Presiden Johnson mendeklarasikan War on Poverty pada Januari 1964, dan diterimanya metode penghitungan kemiskinan yang disarankan oleh Mollie Orshansky.

Berbeda dengan di Amerika, sejarah studi tentang kemiskinan dan pengukurannya di Inggris jauh lebih tua, dengan dikemukakannya sebuah garis kemiskinan (GK) absolut oleh Booth (1887) dalam Glennerster, Hills, Piachaud, dan Webb (2003) yang menyatakan:

*"By the word poor I mean to describe those who have a fairly regular though bare income, such as 18s to 21s per week for a moderate family, and by 'very poor' those who fall below this standard, whether from*

*chronic irregularity of work, sickness, or a large number of young children.”*

Studi dan pengukuran kemiskinan di Inggris kemudian menjadi makin berkembang setelah adanya studi oleh Rowntree (1901). Booth dan Rowntree mendukung konsep pengukuran kemiskinan absolut sebagaimana terlihat dari kutipan di atas serta ungkapan Rowntree bahwa definisi kemiskinan primernya adalah *“Families whose total earnings are insufficient to obtain the minimum necessities for the maintenance of merely physical efficiency”* (sebagaimana dikutip oleh Noble, Ratcliffe, & Wright, 2004, 5).

Akan tetapi, pandangan tentang kemiskinan yang lain, yaitu kemiskinan tidak hanya bersifat absolut, tetapi juga bersifat relatif dan spesifik menurut tempat dan waktu, sebenarnya sudah jauh lebih dahulu dikemukakan oleh Adam Smith, yang pada 1776 menyatakan bahwa:

*“By necessities I understand, not only the commodities that are indispensably necessary for the support of life, but whatever the custom of the country renders it indecent for creditable people even of the lowest order, to be without.....”* (sebagaimana dikutip dari Srinivasan [2000, 15] dalam Asra dan Santos-Francisco [2003]).

Kemudian, pengukuran secara objektif dengan multidimensi mulai diperkenalkan, diikuti dengan pengukuran secara dinamis, yang biasanya masih bersifat satu dimensi. Pada akhir 1990-an dan 2000-an, pendekatan subjektif makin luas diperkenalkan walaupun di beberapa negara tertentu, seperti Filipina telah dilakukan sejak 1980-an. Pada akhir 2000-an, pengukuran kemiskinan secara objektif dan absolut dengan pendekatan multidimensi menjadi berkembang dan sekarang merupakan pendekatan yang tampaknya menjadi suatu keniscayaan dalam melakukan analisis kemiskinan untuk pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan.

Pengukuran kemiskinan di Indonesia terjadi akibat isu kemiskinan yang “hangat” sejak akhir 1992, yaitu setelah Presiden Soeharto secara resmi mengumumkan adanya sekitar 27 juta penduduk miskin di Indonesia, atau sekitar 15% dari total penduduk pada 1990. Sebenarnya, sebelum 1980-an, telah banyak studi kasus yang membahas kemiskinan, tetapi gambaran makro tingkat kemiskinan di Indonesia dimulai dengan dikeluarkannya perkiraan resmi insiden kemiskinan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) (dahulu Biro Pusat Statistik) pada 1984 (BPS, 1984), yang kemudian diikuti dengan publikasi kedua (BPS, 1992), dan angka tersebut diumumkan secara resmi oleh Presiden Soeharto pada Agustus 1992 dalam pidatonya di depan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pengukuran kemiskinan di Indonesia tersebut di atas dimulai dengan pengukuran secara objektif dan satu dimensi pada awal 1980-an sesuai dengan kebutuhan di waktu itu serta ketersediaan data dan metode. Pengukuran tersebut kemudian dilengkapi dengan penggunaan berbagai indikator yang dapat merefleksikan kemiskinan pada tingkat desa, yang merupakan informasi pendukung utama untuk kegiatan Inpres Desa Tertinggal (IDT). Sejak saat itu, berkembanglah berbagai ukuran kemiskinan multidimensi untuk tingkat wilayah, termasuk pada tingkat keluarga yang dilakukan oleh Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), dengan konsep keluarga sejahtera dan prasejahtera.

Pergeseran penggunaan berbagai pendekatan pengukuran kemiskinan di Indonesia di atas sangat terkait dengan tidak hanya perkembangan tingkat pembangunan suatu kelompok masyarakat (baca: bangsa atau negara), tetapi juga terkait dengan perubahan tingkat pemahaman penggunaan ukuran kemiskinan tersebut. Ukuran kemiskinan yang biasa dibuat oleh berbagai kantor statistik nasional (*national statistics office*)<sup>1</sup>, yang biasanya berdasarkan pada pendapatan atau pengeluaran rumah tangga atau ke-

---

1 Lihat, misalnya, Asra dan San-Fransisco (2003), “Poverty Line: Eight Countries’ Experiences and the Issue of Specificity and Consistency”.

luarga, umumnya digunakan sebagai ukuran agregat dan makro untuk menunjukkan kinerja pembangunan yang telah dilakukan.<sup>2</sup> Informasi ini dapat lebih diperinci menurut wilayah (*poverty by region*), yang dapat digunakan untuk kebijakan intervensi tidak langsung (*indirect intervention*) pada tingkat wilayah (dengan adanya *geographical poverty map*).

Akan tetapi, untuk keperluan intervensi langsung (*direct atau targeted intervention*) kepada individu miskin, diperlukan informasi siapa (individu) yang miskin dan di mana keberadaannya (*who and where*). Ini memerlukan informasi individu miskin *by name by address*, yang sebenarnya bukanlah merupakan kegiatan statistik (baca: kantor statistik nasional), yang tugas utamanya memberikan data agregat/makro.<sup>3</sup> Dengan demikian, pada umumnya informasi ini dikeluarkan oleh instansi lain, misal Ministry of Welfare di Vietnam. Oleh karena itu, tepatlah bila data individu miskin, *by name by address*, merupakan kewenangan Kantor Wakil Presiden yang didelegasikan ke TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan).

Pengukuran makro tingkat kemiskinan secara subjektif, seperti yang dilakukan di Filipina, sampai saat ini belum dilakukan secara luas di Indonesia<sup>4</sup>, walaupun pengukuran kesejahteraan secara subjektif dengan Indeks Kebahagiaan telah dilakukan. Dengan kata lain, pengukuran kemiskinan secara subjektif masih perlu disosialisasi dengan lebih intensif, terutama tentang manfaat dan penggunaannya. Diibaratkan pemeriksaan kesehatan, pengukuran subjektif adalah seperti pengukuran “denyut jantung” atau “tekanan darah” yang bisa dilakukan secara cepat dan mudah

---

2 Lihat Seers (1969), “The Meaning of Development”.

3 Menyebarkan data individu bukanlah kegiatan statistik dan melanggar salah satu kode etik perstatistikan.

4 Beberapa studi kecil tentang kemiskinan subjektif ini telah dilakukan, misalnya, oleh Politeknik Statistika STIS, Jakarta, dalam proyek kerja lapangan mahasiswa di Bengkulu pada 2017.

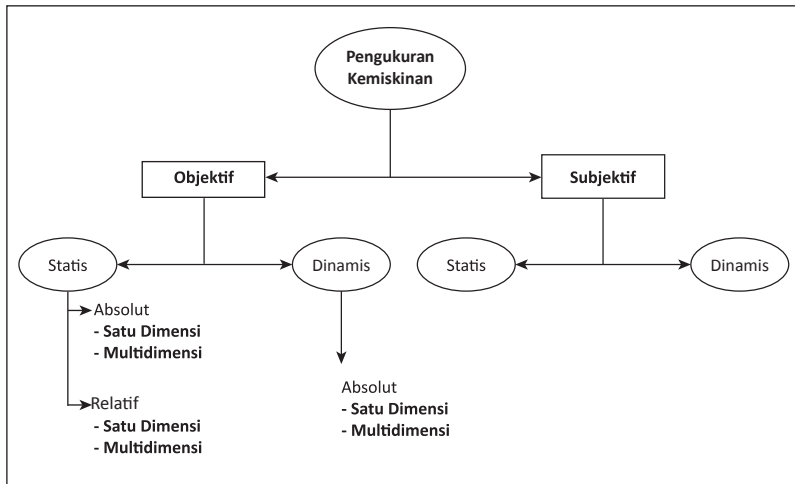
sebelum pemeriksaan kesehatan yang sesungguhnya dilakukan (baca Firdausy, 2012; 2013; 2016).

Sementara itu, untuk ukuran yang menggunakan multidimensi di Indonesia yang dipakai sebagai dasar untuk pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan berada di bawah Kementerian Sosial. Walau data bersumber dari TNP2K, dalam implementasinya hanya bisa diakses melalui Kementerian Sosial.

### C. KEMISKINAN DARI ASPEK PENGUKURAN

Sebagaimana disebutkan di atas, pemahaman terhadap isu kemiskinan bisa dipelajari melalui aspek pengukuran, yang bisa dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu secara objektif dan secara subjektif. Gambar 2.1 di bawah ini menyajikan kerangka dari pendekatan dimaksud serta berbagai cara pengukuran kemiskinan secara lengkap, yang diikuti dengan pembahasan dari tiap pendekatan dan pengukuran tersebut.

Pengukuran secara objektif telah lama digunakan, sedangkan pengukuran secara subjektif makin sering disarankan untuk digu-



Sumber: Diringkas dari berbagai sumber oleh penulis.

**Gambar 2.1** Perincian Pengukuran Kemiskinan



nakan melengkapinya pengukuran kemiskinan secara objektif. Untuk kawasan ASEAN, mungkin juga di Asia, pengukuran kemiskinan secara subjektif bisa dikatakan dipelopori oleh Filipina melalui lembaga Social Weather Station yang dikoordinasi oleh Mahar Mangahas (Mangahas, 2008). Secara internasional, penekanan akan perlunya pengukuran kemiskinan secara subjektif tersurat jelas dalam Stiglitz Commission (2009) dalam Dolan, Layard, dan Metcalfe (2011, 3) yang menyatakan bahwa sangat memungkinkan untuk mengumpulkan data yang dapat dipercaya tentang kesejahteraan subjektif. Lebih tegasnya dikatakan:

*"Subjective poverty encompasses different aspects (cognitive evaluations of one's life, happiness, satisfaction, positive emotions such as joy and pride, and negative emotions such as pain and worry); each of them should be measured separately to derive a more comprehensive appreciation of people's lives..... (SWB) should be included in larger-scale surveys undertaken by official statistical offices."*

Dalam pengukuran secara objektif, pengukuran kemiskinan dari suatu wilayah yang terdiri atas berbagai unit (individu atau rumah tangga) dapat dilakukan (i) secara statis atau (ii) secara dinamis. Pengukuran secara statis mencakup pengukuran kemiskinan pada suatu waktu tertentu (sehingga disebut dengan istilah statis), dan wilayah tersebut dapat diukur ulang tingkat kemiskinan pada suatu waktu berikutnya (tidak harus unit yang sama dengan waktu sebelumnya).

Dengan kata lain, data yang digunakan untuk pengukuran ini adalah data silang (*cross-section*) yang bisa tersedia dari waktu ke waktu (secara periodik). Pengukuran secara statis ini dapat dilakukan dengan menggunakan satu variabel (satu dimensi) atau lebih dari satu variabel (multidimensi) yang dianggap dapat mengklasifikasikan individu atau rumah tangga ke dalam kelompok miskin atau tidak miskin.



Dalam pengukuran konsep dan definisi kemiskinan di atas, biasanya dipakai dimensi pengukuran yang paling sering digunakan, yaitu dimensi kemakmuran ekonomi (*economic well-being*). Dimensi kemakmuran ekonomi ini biasa diukur dengan menggunakan salah satu dari tiga variabel berikut: pendapatan (*income*), pengeluaran (*expenditure*), dan kesejahteraan ekonomi (*economic welfare*).

Di samping kemakmuran ekonomi, terdapat pula kemakmuran dilihat dari dimensi lain, seperti kesejahteraan sosial dan jiwa (*sociological and psychological well-beings*), dan kapabilitas (*capability*), keterkucilan sosial (*social exclusion*), ketiadaan kesempatan (*lack of opportunity*), ketidakamanan (*insecurity*), dan ketidakberdayaan (*disempowerment*).<sup>5</sup> Semuanya ini memerlukan pendekatan yang berbeda dalam pengukuran dibandingkan pengukuran kemakmuran ekonomi yang biasanya berkaitan dengan aspek kebendaan (*material-wellbeings*), yang sudah umum dilakukan.

Berbeda dengan pengukuran secara statis, dalam pengukuran secara dinamis, unit yang sama diteliti dari waktu ke waktu (merupakan *data panel* yang sesungguhnya atau data *longitudinal*). Dengan demikian, dapat dilihat bagaimana dinamika perubahan berbagai kelompok masyarakat dalam suatu periode yang berkaitan dengan tingkat kemiskinan mereka.

## 1. PENGUKURAN SECARA STATIS

Berdasarkan pada aspek pengukuran secara statis, kemiskinan mencakup kemiskinan absolut (*absolute poverty*) dan kemiskinan relatif (*relative poverty*). Kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif diukur secara objektif dengan menggunakan salah satu dari tiga variabel dari dimensi kemakmuran ekonomi di atas.

---

5 Lihat, antara lain, Sen (1987, 1992, dan 999); Wagle (2002); serta Laderchi, Saith, dan Stewart (2006).

## a. Kemiskinan Absolut

Kemiskinan absolut merefleksikan ketidakcukupan pemenuhan kebutuhan hidup yang paling dasar. Dalam pengukurannya bisa menggunakan satu dimensi, dalam pengertian hanya menggunakan satu variabel, dan multidimensi, dalam pengertian menggunakan beberapa variabel.

### 1) Satu dimensi

Dalam pendekatan ini, garis kemiskinan (GK) diturunkan dengan melihat ketiga jenis variabel di atas secara objektif. Pada dasarnya, cara penentuan GK dalam pendekatan ini dapat dikelompokkan ke dalam tiga cara: Asupan Kalori Langsung (Direct Calorie Intake/DCI), Asupan Energi Pangan (Food Energy Intake/FEI), dan Biaya Kebutuhan Dasar (Cost of Basic Needs/CBN) (Ravallion, 1992).

Pendekatan DCI sebenarnya lebih mengukur tingkat kekurangan gizi (*malnutrition*) daripada mengukur kemiskinan. Penduduk yang mempunyai asupan kalori lebih rendah dari yang direkomendasikan sebenarnya lebih merupakan penduduk yang kurang konsumsi kalori (*malnutrition*) dari pada merupakan penduduk yang “miskin” (*poverty*). Akan tetapi, karena kemiskinan berkorelasi erat dengan konsumsi kalori, persentase penduduk dengan asupan kalori lebih rendah dari pada yang direkomendasikan biasanya juga merupakan perkiraan persentase penduduk miskin. Pada praktiknya, penggunaan pendekatan ini dilakukan dengan menghitung konsumsi kalori per kapita dari rumah tangga (berdasarkan pada survei pengeluaran dan konsumsi pangan) dan membandingkannya dengan perkiraan minimum kalori yang dibutuhkan per kapita per hari (*recommended dietary daily allowance/RDA*), misalnya 2.100 kilokalori per kapita per hari. Rumah tangga dengan konsumsi kalori per kapita per hari lebih rendah dari RDA disebut rumah tangga miskin sehingga persentase rumah tangga (dan penduduk) miskin dapat diperkirakan.

Dalam menurunkan GK dengan pendekatan FEI, diperlukan terlebih dahulu penentuan secara rata-rata minimum kebutuhan

energi (kalori) atau minimum FEI, kemudian dicari tingkat pengeluaran atau pendapatan yang biasanya seseorang dapat mencapai FEI tersebut. Ini dapat dilakukan dengan melakukan regresi dari FEI terhadap pengeluaran konsumsi atau pendapatan. Sebagaimana dikatakan oleh Ravallion (1992), kelemahan utama pendekatan ini akan terlihat pendekatan ini digunakan secara terpisah untuk setiap wilayah, sektor, atau waktu tertentu dalam melakukan perbandingan kemiskinan. Penggunaan pendekatan ini secara terpisah cenderung menyebabkan pemerolehan GK yang tidak terbandingkan antarwilayah, sektor, atau waktu dalam hal konsumsi atau pengeluaran nyata. Hal ini terjadi karena hubungan antara FEI dan konsumsi atau pendapatan tidak akan sama untuk semua wilayah/sektor/waktu, tetapi akan berubah bergantung pada perbedaan selera, tingkat aktivitas, harga relatif, dan variabel lain (Ravallion, 1992, 28).

Pendekatan biaya kebutuhan dasar atau CBN (*costs of basic needs*) yang banyak digunakan di berbagai negara, termasuk Indonesia, menurunkan GK dengan menentukan terlebih dahulu sebuah keranjang makanan (*a food basket*) yang dianggap merupakan kebutuhan dasar bagi penduduk di negara tersebut. Penentuan keranjang makanan ini biasanya dikaitkan dengan pemenuhan suatu tingkat kalori tertentu (misalnya 2.100 atau 2.200 kilokalori per kapita per hari). Kemudian, dilakukan penilaian dengan nilai uang yang diperlukan (berdasarkan pada harga setiap komoditas dalam keranjang makanan tersebut) bagi keranjang makanan yang telah ditentukan tersebut, dan diperoleh GK makanan (GKM).

Dalam memperkirakan GK Keseluruhan (GKK) dapat dilakukan dengan minimal dua cara. Pertama, menggunakan rasio pengeluaran makanan dalam total pengeluaran berdasarkan pada hasil survei konsumsi masyarakat. Cara ini disebut dengan cara Orhansky (*Orhansky method*), yaitu GKK diperkirakan dengan GKM dibagi dengan rasio tersebut. Cara yang kedua, seperti halnya untuk GKM, adalah menentukan suatu keranjang non-makanan yang dianggap kebutuhan dasar dan kemudian dilakukan

penilaian besaran pengeluaran yang diperlukan untuk bisa memenuhi keranjang nonmakanan tersebut sehingga diperoleh GK nonmakanan (GKNM). Dengan demikian, diperoleh GKK yang merupakan penjumlahan dari GKM dan GKNM.

## 2) Multidimensi

Pengukuran kemiskinan absolut juga bisa dilakukan dengan menggunakan beberapa variabel secara sekaligus. Pengukuran dengan multidimensi ini dilakukan berdasarkan pada pandangan bahwa kemiskinan mencakup berbagai aspek kehidupan (*multi-faceted phenomenon*) sehingga wajar kalau pengukuran kemiskinan juga harus bersifat multidimensi, yang tidak hanya berdasarkan pada “uang” (pengeluaran atau pendapatan).

Berbeda dengan pengukuran satu dimensi, yang biasanya menggunakan variabel pendapatan atau pengeluaran, dengan unit pengamatan rumah tangga atau individu, dalam pengukuran multidimensi biasanya unit pengamatannya adalah wilayah, bukan individu atau rumah tangga. Untuk Indonesia, misalnya, pengukuran ini telah dimulai pada awal 1970-an pada saat menentukan desa tertinggal. Namun, dalam beberapa hal, pendekatan multidimensi juga dapat diterapkan dengan unit pengamatan rumah-tangga, seperti yang telah dilakukan Badan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) dengan pendekatan kesejahteraan keluarga.

Pengukuran multidimensi ini biasanya mencakup aspek kesejahteraan yang lebih luas, bukan hanya kesejahteraan ekonomi, yang biasanya diwakili dengan “uang” (pengeluaran atau pendapatan) (*monetary poverty indicator*), tetapi juga mencakup kesejahteraan sosial kemasyarakatan (biasa disebut sebagai *non-income/monetary poverty indicator*). Sebagai awal dari pengukuran ini, misalnya, adalah Indeks Mutu Hidup Fisik (*Physical Quality of Life Index/PQLI*), yang kemudian dikembangkan menjadi Indeks Kemiskinan Manusia (*Human Poverty Index/HPI*).

Berdasarkan pada pandangan bahwa kemiskinan tidak hanya terkait dengan uang (*about money*), Nolan dan Wheelan (2009), misalnya, memberi contoh sederhana bagaimana kemiskinan absolut berdasarkan pada indikator “*non-monetary*” dapat diukur. Berdasarkan pada 17 indikator, dapat diketahui berapa banyak dan berapa persen rumah tangga yang deprived terhadap suatu indikator. Oleh karena itu, bisa juga dihitung berapa banyak dan berapa persen rumah tangga yang deprived terhadap dua indikator tertentu serta tiga indikator tertentu, dan seterusnya.

Di samping itu, dapat juga diturunkan suatu indeks deprived agregat, dengan memberikan nilai 1 untuk rumah tangga yang deprived terhadap suatu indikator dan nilai 0 untuk yang tidak deprived terhadap indikator tersebut, lalu nilai indikator tersebut dijumlahkan dan diperoleh nilai rata-rata deprived. Dengan demikian, dapat dibandingkan rata-rata deprived antartempat atau antarwaktu. Misalnya, rata-rata nilai deprived Austria pada 2006 adalah 1,43, sedangkan Greece adalah 2,50 pada tahun yang sama (Nolan & Wheelan, 2009, 7). Secara keseluruhan di Uni Eropa Union, ternyata negara dengan rata-rata deprived terendah pada 2006 adalah Negara Slovenia dengan indeks 0,96 dan negara dengan rata-rata deprived tertinggi adalah Latvia dengan indeks 4,70.

Pengukuran kemiskinan absolut dengan pendekatan multi-dimensi kemudian dikembangkan lebih jauh oleh Alkire (2011), yang menjelaskan secara terperinci keuntungan dan kelemahan dari yang disebut dengan *Multiple Poverty Index* (MPI). Secara ringkas, keuntungan utama dari pendekatan multidimensi dalam mengukur kemiskinan adalah:

“... dimungkinkannya diperoleh gambaran sebaran kemiskinan berdasarkan kombinasi dari dimensi yang ada, misal dimensi kesehatan dan pendidikan, sehingga bisa terlihat kelompok yang perlu dibantu berdasarkan dua dimensi secara bersamaan, yang bisa berbeda dengan bila digunakan hanya secara

satu dimensi, misalnya hanya kesehatan saja, atau hanya pendidikan saja.” (Asra, 2014a, 95)

Untuk mendalami MPI ini dengan berbagai variasinya, kita bisa mempelajari artikel Alkire (2011) tersebut di atas.

## **b. Kemiskinan Relatif**

Berbeda dengan kemiskinan absolut, pengukuran kemiskinan secara relatif adalah berdasarkan pada asumsi bahwa tingkat hidup seseorang bergantung pada tingkat kesejahteraan masyarakat di wilayah orang tersebut tinggal. Seperti juga dalam kemiskinan absolut, GK diperoleh dengan menggunakan ketiga jenis variabel dari dimensi kemakmuran ekonomi di atas (pendapatan atau pengeluaran atau kesejahteraan). Dalam suatu periode tertentu, kemiskinan relatif bisa saja menurun, tetapi kemiskinan jenis ini secara teori akan selalu ada dalam suatu kelompok masyarakat.<sup>6</sup>

### **1) Satu dimensi**

Pengukuran kemiskinan relatif satu dimensi ialah pengukuran kemiskinan yang berpatokan pada satu jenis variabel dari dimensi kemakmuran ekonomi (pendapatan atau pengeluaran atau kesejahteraan). Sebagai contoh, seseorang dikategorikan miskin bila mempunyai pendapatan kurang dari 75% dari rata-rata pendapatan di daerah seseorang tersebut menetap. Dengan demikian, selalu ada orang yang miskin secara relatif, walaupun jumlah dan persentase penduduk yang relatif miskin ini bisa menurun dari waktu ke waktu.

### **2) Multidimensi**

Kemiskinan relatif juga bisa dilakukan secara multidimensi, yang juga bisa diambil contoh dari penelitian Nolan dan Wheelan (2009). Bisa dilakukan penghitungan di setiap negara tentang jumlah dan persentase rumah tangga yang mempunyai total nilai

---

6 Kecuali dalam suatu kelompok masyarakat ketika semua rumah tangga atau penduduk mempunyai besaran pendapatan, atau pengeluaran, atau kesejahteraan yang persis sama (merupakan suatu hal yang amat tidak mungkin terjadi).

skor lebih kecil dari rata-rata deprivasi atau lebih kecil dari median deprivasi atau lebih kecil dari 30% nilai rata-rata deprivasi.

## 2. Pengukuran secara Dinamis

Pengukuran secara dinamis dengan memperhatikan siklus kehidupan (*life cycle*) penduduk atau rumah tangga dalam suatu kurun waktu menyebabkan adanya konsep yang disebut dengan kemiskinan kronis (*chronic poverty*) dan kemiskinan transien (*transient poverty*). Pengukuran secara dinamis ini bisa diukur secara objektif (absolut ataupun relatif) ataupun subjektif.

Kemiskinan kronis mencakup seseorang yang mengalami pengeluaran atau pendapatan lebih rendah dari garis kemiskinan dalam suatu kurun waktu yang panjang. Kemiskinan transien berkaitan dengan seseorang yang dalam suatu kurun waktu mempunyai pendapatan atau pengeluaran yang berfluktuasi sekitar garis kemiskinan. Kelompok ini sangat rentan menjadi miskin akibat adanya suatu “*shocked*” dalam perekonomian. Kebijakan dan strategi pengentasan masyarakat dari kemiskinan akan berbeda untuk setiap jenis kemiskinan (kronis atau transien).

Beberapa studi yang menggunakan pendekatan ini telah disajikan oleh Astuti, Asra, dan Ilmma (2012). Disebutkan bahwa, misalnya, di perdesaan China, makin kecil rumah tangga dan makin tinggi tingkat pendidikan “rumah tangga”, makin kecil peluang rumah tangga tersebut menjadi miskin-kronis (Jalan & Ravallion, 2000). Disajikan pula bahwa di daerah perkotaan Brasil, antara 1995 dan 2003, 73% dari kemiskinan merupakan kemiskinan kronis, dan ini sangat erat kaitannya dengan kondisi kemiskinan awal (Ribas & Machado, 2007). Di Cile, ditemukan bahwa pendidikan merupakan faktor yang penting bagi rumah tangga untuk keluar dari kemiskinan.

Kemiskinan subjektif juga menggunakan ketiga peubah tersebut. Namun, pengukurannya didasarkan pada persepsi penduduk terhadap dirinya (*self-rated*). Dengan kata lain, pengukuran kemiskinan ini berdasarkan pada persepsi kemiskinan dirinya

sendiri. Di negara-negara sedang berkembang (*developing countries*), biasanya pengukuran kemiskinan masih didominasi dengan pendekatan absolut, sedangkan di negara-negara yang sudah maju (*developed countries*) pendekatan relatif dan subjektif sudah banyak dipakai dalam usaha penanggulangan kemiskinan.

Sejalan dengan pendekatan subjektif ini, Goedhart, Halberstadt, Kapteyn, dan Van Praag (1977) menyatakan bahwa penentuan terhadap sebuah GK dapat dilakukan dengan menanyakan langsung kepada masyarakat tentang pendapatan minimum yang menurut mereka harus dipunyai sehingga mereka tidak tergolong sebagai penduduk miskin. Pendekatan ini digunakan pada 1975 di dalam sebuah survei terhadap sampel acak sebanyak 2.886 keluarga Belanda untuk memperoleh suatu GK. Alasan utama penggunaan pendekatan ini adalah aspek kemudahan dalam menentukan suatu GK.

Di Inggris, ketertarikan terhadap pengukuran *well-being* secara subjektif (*subjective well-being/SWB*) telah terlihat sejak 2011, yang mungkin terdorong oleh rekomendasi Stiglitz Commission (2009) dalam Dolan dan Metcalfe. (2011) yang menyarankan bahwa “...(*SWB*) should be included in larger-scale surveys undertaken by official statistical offices”. Dalam rekomendasinya, disebutkan perlunya tiga komponen dalam pengukuran SWB, yaitu komponen yang bersifat evaluasi (*evaluative component*), komponen pengalaman hidup (*experience component*), dan komponen “eudemonik” (*eudemonic component*).

Di Asia, pendekatan penentuan GK secara langsung dengan menanyakan kepada penduduk telah lama digunakan oleh Social Whether Station (SWS)<sup>7</sup> di Filipina sejak 1983, seperti dikemukakan sebelumnya. Awalnya, pengukuran tingkat kemiskinan dan

---

7 Secara formal, SWS didirikan di Filipina pada 1985 sebagai lembaga privat dan nirlaba dengan misi utama adalah menyelenggarakan data survei sosial, terutama angka kemiskinan dan kelaparan secara regular, sebagai pelengkap dari angka resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah Filipina berdasarkan pada perkiraan yang dibuat oleh National Statistical Coordination Board.



indikator sosial lain, dengan cara penilaian sendiri oleh responden (*self-rating approach*), diuji coba di Provinsi Batangas pada 1974 dengan sampel sebesar 1.000 rumah tangga. Keberhasilan uji coba ini kemudian diikuti dengan penggunaan cara ini secara nasional pada 1983 dan 1985.

Sekarang ini, survei berskala nasional<sup>8</sup> setiap kuartal dilakukan oleh SWS secara teratur untuk melengkapi angka kemiskinan resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah Filipina. Laporan SWS telah dipublikasikan secara luas dan mendapat perhatian yang tinggi dari pemerintah Filipina karena SWS memberikan “*the world’s most rapid and most up-to-date system for statistical monitoring of poverty and hunger in a country at the national level.*” (Mangahas, 2008, 6).

Singkatnya, kelebihan utama dari pendekatan subjektif ini dalam pengukuran kemiskinan adalah pengukuran dapat dilakukan secara mudah (*easy to implement*) sehingga hasilnya dapat disajikan secara lebih cepat (*quicker*), lebih sering (*more frequent*), dan teratur (*regular*). Hal ini juga telah mendorong negara Asia lain, misalnya China, untuk melakukan survei sejenis untuk pedesaan dengan besar sampel 9.200 rumah tangga<sup>9</sup> mencakup 22 provinsi (Gustafsson & Yue, 2006).

Dalam survei di atas, seperti juga di Filipina, pertanyaan yang sering digunakan, yaitu pertanyaan tentang pendapatan minimum (*minimum income question*), juga dipergunakan dengan sedikit modifikasi. Sebagaimana diduga, GK subjektif (*subjective poverty line*) yang diperoleh berdasarkan pada studi lapangan ternyata lebih tinggi daripada GK resmi yang digunakan pemerintah China. Salah satu hasil yang menarik dari survei ini adalah

---

8 Dengan besar sampel 1.200 rumah tangga yang tersebar di 240 lokasi.

9 Sampel diambil dari kerangka sampel sebanyak 67 ribu rumah tangga yang digunakan dalam survei rumah tangga tahunan secara prosedur “*multi-stage*” untuk keterwakilan provinsi dan desa. Dalam setiap desa, sepuluh rumah tangga disampel dengan menggunakan teori peluang.

tingkat kemiskinan di perdesaan China untuk 2002 adalah 15,3% persen, dan ini dekat dengan perkiraan Bank Dunia untuk China secara keseluruhan pada 2001, yaitu sebesar 16,5%.

Sebagaimana telah disebutkan terdahulu, perubahan penggunaan berbagai ukuran kemiskinan di atas terkait dengan perubahan tingkat pembangunan dan perkembangan pemahaman tentang masalah kemiskinan. Ukuran kemiskinan objektif dan absolut statik satu dimensi, misalnya, makin disadari bahwa ukuran ini kurang menggambarkan fenomena bahwa kemiskinan bersifat multidimensi sehingga penggunaan pengukuran kemiskinan multidimensi menjadi lebih sering digunakan. Demikian pula, dengan makin majunya suatu negara atau bangsa atau masyarakat, kemiskinan absolut yang biasanya mengalami penurunan menjadi makin kurang relevan, dan kemiskinan relatif mendapat perhatian yang lebih, sehingga berbagai ukuran kemiskinan relatif makin banyak digunakan. Meningkatnya pemahaman bahwa masalah kemiskinan tidak hanya bisa diukur dan dipahami secara objektif, tetapi juga mencakup aspek subjektivitas, menyebabkan makin berkembangnya penggunaan pengukuran kemiskinan secara relatif. Terakhir, bahwa kemiskinan antarwaktu yang bersifat dinamis, dengan adanya kelompok atau individu yang “menjadi miskin” dan yang “keluar dari kemiskinan”, membuat pengukuran secara statis tidak dapat menangkap fenomena dari dinamika kemiskinan ini. Dengan demikian, pengukuran kemiskinan secara dinamis menjadi makin banyak digunakan.

#### **D. KEMISKINAN DARI ASPEK PENYEBAB**

Di samping konsep dan definisi kemiskinan yang dilihat dari aspek pengukuran di atas, kemiskinan juga dapat dilihat dari aspek faktor penyebab terjadinya kemiskinan. Dalam pendekatan ini, terdapat tiga tipe kemiskinan, yaitu kemiskinan alami (*natural poverty*), kemiskinan akibat budaya (*cultural poverty*), dan kemiskinan struktural (*structural poverty*). Dalam hal ini, diperlukan strategi yang berbeda dalam mengatasi setiap jenis kemiskinan tersebut.

## 1. Kemiskinan Alami (*Natural Poverty*)<sup>10</sup>

Kemiskinan alami terjadi akibat faktor alam, seperti karena gempa, banjir, serta faktor ketidakmampuan memperoleh kehidupan yang layak karena cacat dan lemah (berkaitan dengan usia). Dalam mengatasi kemiskinan jenis ini, strategi yang harus diambil adalah intervensi langsung (*direct intervention*) terhadap mereka yang miskin tersebut. Misalnya, yang pernah dilakukan adalah dengan memberikan beras untuk rakyat miskin (program “Beras Miskin”/ Raskin) atau dengan memberikan Bantuan Langsung Tunai (BLT) terhadap rumah tangga miskin.

## 2. Kemiskinan Budaya (*Cultural Poverty*)<sup>11</sup>

Kemiskinan akibat budaya terjadi karena adanya faktor-faktor adat atau budaya yang melekat pada suatu kelompok masyarakat yang menyebabkan kelompok masyarakat tersebut menjadi miskin. Misalnya, budaya malas sehingga sumber alam yang tersedia, seperti lahan, tidak dimanfaatkan, sehingga terjadi kekurangan pangan. Dalam teori ekonomi, yang terkait dengan faktor budaya, terdapat suatu fenomena “*backward sloping supply curve*”, yakni pada suatu titik upah (pendapatan) para pekerja akan tidak akan lagi bereaksi positif terhadap kenaikan upah, tetapi mereka akan memilih “*leisure*” dari pada upah. Mereka bisa saja terkategori ‘miskin’ dilihat dari pendapatan, tetapi mereka sudah merasa cukup dengan pendapatan yang ada sehingga mereka merasa “bahagia”.

## 3. Kemiskinan Struktural (*Structural Poverty*)<sup>12</sup>

Kemiskinan struktural terjadi karena masalah yang timbul akibat perbuatan manusia atau masalah struktural yang terdapat pada suatu masyarakat, seperti kebijakan harga, kepemilikan lahan

---

10 Lihat, misalnya, Firdausy. (2015, 63)

11 Lihat, antara lain, Jordan. (2004)

12 Lihat, antara lain, Jordan. (2004).

pertanian, dan status pendidikan. Sebagaimana dinyatakan oleh Jordan (2004), bahwa sebagian besar kemiskinan:

*“can be traced back to structural factors inherent to either the economy and/or to several interrelated institutional environments that serve to favor certain groups over others, generally based on gender, class, or race.”*

Dengan demikian, kemiskinan struktural bisa didefinisikan sebagai kemiskinan yang terkait dengan adanya faktor ekonomi dan struktur sosial dan lingkungan yang tidak menguntungkan bagi sebuah kelompok tertentu yang menyebabkan kelompok ini menjadi miskin.

Dalam kondisi ini, yang harus dilakukan adalah perubahan tatanan sosial sehingga si miskin dapat keluar dari kemiskinan mereka melalui keterbukaan akses terhadap faktor produksi dan peluang pengembangan kapasitas. Dengan demikian, mereka bisa berperan dalam proses pertumbuhan ekonomi dan memetik manfaat dari pertumbuhan itu sendiri.

## **E. PENGUKURAN KEMISKINAN DI INDONESIA**

### **1. Pengukuran Kemiskinan Resmi**

#### **a. Pengukuran satu dimensi**

Sebagaimana dinyatakan di atas, pengukuran dan pembahasan kemiskinan di Indonesia mulai menjadi sebuah isu dan kerisauan publik (*public concern*) sejak Agustus 1992 sesudah Presiden (Soeharto, pada waktu itu) berpidato di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk pertama kalinya, pemerintah, dalam pidato itu, secara resmi mengumumkan adanya 27 juta penduduk miskin di Indonesia pada 1990 atau sekitar 15% dari total penduduk.<sup>13</sup> Pada April 1993, Presiden mengadakan rapat, yang dihadiri oleh

---

13 Kenyataannya adalah Badan Pusat Statistik (BPS), lembaga statistik resmi, sejak 1984 telah memperkirakan tingkat kemiskinan dalam publikasinya yang berjudul “Indikator Pemerataan Pendapatan: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia” (Jakarta: BPS).

14 menteri, guna membahas soal pengentasan penduduk dari kemiskinan, dan dua minggu sesudah pertemuan ini Menteri Ginanjar menyajikan informasi kantong-kantong kemiskinan ke Presiden.<sup>14</sup>

Informasi resmi tentang statistik kemiskinan yang ada saat ini adalah berdasarkan pendekatan absolut dengan menggunakan data pengeluaran konsumsi (*consumption expenditure*) dari survei rumah tangga (Survei Sosial Ekonomi Nasional/Susenas) yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Dengan kata lain, pengukuran kemiskinan resmi ini adalah pengukuran satu dimensi saja, yaitu dimensi “ekonomi” yang diukur dengan pengeluaran.

Pengukuran kemiskinan resmi dengan menggunakan sebuah garis kemiskinan (GK) pertama kali dilakukan BPS pada 1984 (BPS, 1984) untuk Indonesia secara keseluruhan dengan perincian perdesaan dan perkotaan. Cara penghitungan yang dilakukan adalah dengan menggunakan salah satu versi dari pendekatan asupan energi pangan (AEP) atau *food energy intake*, yaitu dengan metode biaya kalori. Dalam metode ini, GK Makanan (GKM) diperkirakan secara terpisah untuk perkotaan dan perdesaan, dengan mengaitkan secara langsung angka kecukupan gizi (AKG) atau *recommended dietary allowance* (RDA) sebesar 2.100 kilokalori per kapita per hari dengan pengeluaran yang dibutuhkan untuk mencapai AKG tersebut. GK Keseluruhan (GKK) diperkirakan dengan menambahkan ke GK Makanan suatu nilai komponen bukan makanan yang diperkirakan dengan suatu besaran persentase dari GK Makanan.<sup>15</sup>

Akan tetapi, pada 1990, komponen bukan makanan tersebut diturunkan secara langsung dengan menentukan 12 (perdesaan)

---

14 Sebagaimana diacu oleh Asra (1993). Kantong-kantong kemiskinan ini, yang menyajikan kecamatan miskin, dikatakan berdasarkan pada data BPS, yang sebenarnya tidak. Kemudian BPS menyajikan desa-desa miskin berdasarkan pada data dari survei Potensi Desa (Podes).

15  $GK\ Keseluruhan = GK\ Makanan + sekian\ \% \text{ dari } GK\ Makanan.$

dan 13 (perkotaan) komoditas dasar nonmakanan dari kelompok pengeluaran letak GK Makanan. Kemudian, pengeluaran yang dibutuhkan untuk memenuhi kelompok nonmakanan tersebut merupakan GK Non-Makanan (GKNM) sehingga GKK adalah GKM ditambah dengan GKNM. Angka kemiskinan yang disajikan dalam publikasi BPS tentang kemiskinan yang pertama tersebut (BPS, 1984) adalah untuk periode 1976–1981.

Pada 1993, metode penentuan GK yang digunakan tidak lagi pendekatan asupan energi pangan (AEP), akan tetapi yang dipakai adalah pendekatan biaya kebutuhan dasar (*cost of basic needs/CBN*). Akan tetapi, angka kemiskinan yang disajikan adalah untuk periode sejak 1990.<sup>16</sup>

Dalam pendekatan ini ditentukan terlebih dahulu GKM, kemudian GKNM dihitung sehingga bisa diperoleh GKK. Untuk menurunkan GKM 52 jenis komoditas pangan (seperti padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, serta buah-buahan) ditentukan sebagai paket komoditas kebutuhan dasar makanan.<sup>17</sup> Sejak digunakannya pendekatan CBN ini, berbagai variasi cara telah digunakan BPS dalam menurunkan 52 komoditas makanan.

Garis Kemiskinan Non-Makanan (GKNM) yang digunakan adalah berdasarkan pada 46 komoditas yang diperoleh dari Susenas 1993 dan sebuah survei khusus (Survei Paket Komoditas Kebutuhan Dasar) yang dilakukan di 10 provinsi terdiri atas 800 rumah tangga. Komoditas non-makanan tidak lagi berdasarkan pada kelompok miskin, tetapi berdasarkan pada komoditas non-makanan yang ideal (Asra, 1997, 264).

Yang saat ini digunakan adalah 52 komoditas dasar makanan yang riil dikonsumsi penduduk referensi (penduduk referensi yaitu 20% penduduk yang berada di atas GK yang merupakan

---

16 Pada 1990, ada dua perkiraan, yaitu dengan cara lama dan baru.

17 Sejak pendekatan digunakan ini, berbagai variasi cara telah digunakan BPS dalam menurunkan 52 komoditas makanan ini.

GK periode lalu yang telah di-*inflate* dengan inflasi umum atau Indeks Harga Konsumen) (BPS, 2011, 98). GK Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran dari 52 komoditas dasar tersebut yang disetarakan dengan 2.100 kilokalori per kapita per hari berdasarkan pada rata-rata harga kalori dari ke-52 komoditas tersebut. GK Non-Makanan (GKNM) merupakan penjumlahan nilai kebutuhan minimum dari komoditas nonmakanan terpilih yang meliputi perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan (BPS, 2011, 98).<sup>18</sup> Maka, Garis Kemiskinan Keseluruhan (GKK) merupakan penjumlahan dari GKM dan GKNM.

Penduduk miskin didefinisikan sebagai “penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis KK”. Ukuran kemiskinan yang digunakan mencakup persentase penduduk miskin (*head-count index*), indeks kedalaman kemiskinan (*poverty gap index*), dan indeks keparahan kemiskinan (*poverty severity index*) yang pertama kali dianjurkan oleh Foster, Greer, dan Thorbecke (1984).

Pada Tabel 2.1, disajikan ringkasan perubahan cara pengukuran GK resmi yang ada di Indonesia (Asra, 2014). Hal ini memberikan indikasi bahwa dalam menginterpretasikan diperlukan kehati-hatian karena angka kemiskinan yang disajikan hanya terbanding dalam periode yang menggunakan cara pengukuran yang sama. Perbedaan prosedur penghitungan akan menyebabkan perbedaan angka kemiskinan.

Selain kenyataan bahwa GK selalu ditentukan mengikuti perubahan yang terjadi antarwaktu, hal lain yang perlu diperhatikan adalah insiden kemiskinan sangat sensitif terhadap fluktuasi harga-harga komoditas dasar. Ketika harga naik, GK juga akan naik sejalan dengan naiknya biaya yang harus dibayar, terutama oleh golongan bawah, untuk memenuhi standar minimum kebutuhan makanan dan bukan makanan.

---

18 Bagaimana GK nonmakanan dihitung, lihat BPS (2011, 98)

**Tabel 2.1** Perubahan Konsep dan Definisi Kemiskinan, 1976–2013

<b>Periode</b>	<b>Konsep dan Definisi Kemiskinan</b>
1976–1990	Semacam metode food-energy intake digunakan. Garis Kemiskinan Makanan (GKM) adalah pengeluaran yang diperlukan untuk memenuhi konsumsi 2.100 kilokalori per kapita per hari (BPS, 1984). Dalam penghitungan, dipakai “pengeluaran imajiner” yang diasumsikan semuanya dibelanjakan untuk kalori. Penghitungan GKM dilakukan secara interpolasi dari data berkelompok banyaknya penduduk menurut kelas pengeluaran dan kalori yang dikonsumsi. Sebelum 1990, penghitungan untuk bukan-makanan dilakukan dengan menggunakan persentase beberapa barang bukan-makanan yang penting terhadap total pengeluaran “kelas miskin”, sebagai alat “mark-up” untuk mendapatkan Garis Kemiskinan Total (GKT). Pada 1990, penghitungan sumbangan bukan-makanan terhadap GKT dilakukan dengan menggunakan “pengeluaran mutlak” terhadap 12–13 barang bukan-makanan yang penting dari “kelas miskin”.
1993–1996	Sejak 1993, BPS menggunakan semacam metode cost of basic needs dalam menentukan GKM dan GKT. Sebanyak 52 komoditas makanan dipilih dan kuantitas yang dibutuhkan “d disesuaikan” sehingga mencapai 2.100 kilokalori dan Susenas harga implisit digunakan untuk menurunkan GKM. Sebanyak 46 bahan bukan-makanan yang “ideal” ditentukan, tetapi pengeluaran untuk komoditas ini digunakan pengeluaran “kelas miskin”. Dengan demikian, GKT adalah GKM + pengeluaran kelompok miskin terhadap 46 bahan bukan-makanan yang ideal.
1998–sekarang	Keranjang makanan yang digunakan adalah standar untuk tahun 1998.

Sumber: Berbagai publikasi BPS tentang kemiskinan dan ketimpangan pendapatan, misalnya BPS (1992).



## b. Pengukuran multidimensi

Sesungguhnya BPS juga pernah melakukan pengukuran kemiskinan dengan pendekatan multidimensi, tidak hanya menyajikan angka kemiskinan penduduk (berdasarkan pada data pengeluaran konsumsi rumah tangga dari Susenas). BPS pernah menyajikan informasi kemiskinan pada tingkat desa dan pada tingkat rumah tangga yang berdasarkan pada ukuran bukan konsumsi (*non-consumption poverty*), yaitu *non-income poverty*.<sup>19</sup> Misalnya, pada 1993, BPS menyajikan informasi tentang desa miskin (pengganti dari informasi kecamatan miskin yang diberikan oleh Menteri Ginanjar kepada Presiden Soeharto pada akhir April 1993).

Informasi desa miskin BPS di atas, yang diturunkan berdasarkan pada berbagai variabel bukan konsumsi (27 variabel untuk perdesaan dan 25 variabel untuk perkotaan) di tingkat desa dari data pada Survei Potensi Desa (Podes) yang dilakukan bersamaan dengan Sensus Penduduk 1990, kemudian digunakan untuk melaksanakan program Inpres Desa Tertinggal (terkenal dengan singkatan IDT).

Selanjutnya, pada 2000, melalui Studi Penentuan Kriteria Penduduk Miskin (SPKPM 2000)<sup>20</sup>, BPS juga menyajikan informasi rumah tangga miskin berdasarkan pada delapan variabel, yaitu luas lantai; jenis lantai; sumber air minum; tipe jamban; pemilikan aset; pendapatan per bulan; persentase pengeluaran makanan; serta konsumsi daging, telur, ayam dan ikan. Kemudian, berdasarkan pada data Susenas 2005, dengan menggunakan 14 variabel untuk menentukan apakah sebuah rumah tangga dapat tergolong miskin dan informasi ini digunakan untuk menentukan kelayakan (*eligibility*) dalam program Beras Miskin (Raskin).

---

19 Bank Dunia (2006) menyatakan bahwa untuk Indonesia, *non-income poverty* merupakan problem yang lebih serius daripada *income poverty* (halaman xxiii).

20 Tujuh provinsi merupakan cakupan studi, yaitu Sumatra Selatan, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Selatan.

Pada 2005, BPS juga melakukan pendataan sosial ekonomi penduduk 2005 yang bertujuan mendapatkan direktori rumah tangga penerima Bantuan Langsung Tunai (BLT). Empat belas variabel yang digunakan merupakan variabel konsumsi, tetapi juga mencakup kondisi rumah tangga (luas lantai, jenis lantai, jenis dinding, fasilitas tempat buang air besar, sumber air minum, penerangan yang digunakan, dan bahan bakar yang digunakan), frekuensi makan dalam sehari, kebiasaan membeli daging/ayam/susu, kemampuan membeli pakaian, kemampuan berobat ke puskesmas/poliklinik, lapangan pekerjaan rumah tangga, pendidikan kepala rumah tangga, dan kepemilikan aset (BPS, 2009, 26). Penentuan rumah tangga penerima BLT dilakukan dengan melihat skor rumah tangga yang dihitung berdasarkan pada ke-14 variabel tersebut (BPS, 2009, 27).

Selanjutnya, pada 2008, BPS melakukan pemutakhiran data basis rumah tangga sasaran Bantuan Langsung Tunai yang dilakukan melalui Pendataan Program Perlindungan Sosial 2008 (PPLS 2008). Sekarang ini, penentuan rumah tangga sasaran dilakukan oleh Kantor Wakil Presiden<sup>21</sup>, walaupun data dasarnya berasal dari data yang dikumpulkan oleh BPS.

Khusus untuk sektor pertanian, BPS pernah melakukan penghitungan kemiskinan multidimensi (BPS, 2014) pada 2014 dan menyajikan Indeks Kemiskinan Multidimensi (IKM) (*Multidimensional Poverty Index*). Tiga dimensi yang dicakup adalah pendidikan dengan dua indikator, kesehatan dengan dua indikator, dan standar hidup dengan enam indikator sehingga IKM dihitung berdasarkan pada tiga dimensi dan 10 indikator. Untuk 2013, persentase RTUP yang miskin multidimensi adalah 21,1%. Sementara itu, berdasarkan pada penduduk, penduduk yang miskin

21 Melalui TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan). Pemindahan penentuan rumah tangga miskin ini dari BPS merupakan suatu hal yang patut diapresiasi, karena pada prinsipnya penyajian data statistik, dalam hal ini yang dilakukan oleh BPS, harus dalam bentuk data agregat (sehingga data individu tidak diketahui umum) sesuai dengan prinsip kerahasiaan (*confidentiality*) data individu. Ini sesuai dengan 10 prinsip dasar dari statistik resmi (*10 UN Fundamental Principles of Official Statistics*).

multidimensi di sektor pertanian sebesar 18,2%. Sayangnya, persentase penduduk miskin yang berdasarkan pada satu dimensi tidak tersedia menurut sektor sehingga angka kemiskinan multidimensi di sektor pertanian tersebut tidak bisa dibandingkan angka kemiskinan satu dimensi di sektor yang sama.

Keterbatasan utama untuk pengukuran multidimensi yang dilakukan BPS adalah penggunaan tiga dimensi saja, yaitu pendidikan, kesehatan, serta standar hidup dan hanya mencakup 10 indikator, dan hanya dilakukan untuk sektor pertanian. Dengan kata lain, masih perlu dilakukan penghitungan untuk semua sektor dan tidak hanya menggunakan tiga dimensi itu karena masih banyak dimensi lain, seperti dimensi keamanan dan kemampuan misalnya.

## **2. Pengukuran Kemiskinan Lain**

Selain informasi pengukuran kemiskinan resmi di atas, ada berbagai cara pengukuran kemiskinan lain di Indonesia, antara lain yang dijelaskan berikut ini. Sebagaimana GK pemerintah yang terdiri atas pengukuran kemiskinan dengan pendekatan satu dimensi dan multidimensi, demikian pula GK lain terdiri atas pengukuran satu dimensi dan multidimensi.

### **a. Pengukuran Kemiskinan Satu Dimensi**

#### **1) Pendekatan Sayogyo**

Pada pertengahan 1970-an, sebagai contoh, Sayogyo (1977) dan Asra (1992), menyatakan bahwa rumah tangga di perdesaan Indonesia dapat dianggap “miskin” jika pendapatan per kapita per tahun lebih kecil dari 320 kilogram ekuivalen beras, sedangkan untuk perkotaan 480 kilogram ekuivalen beras. Kemudian, standar untuk perdesaan diubah menjadi 360 kilogram ekuivalen beras (Sayogyo dan Wiradi, 1985; dalam Asra, 1992). Berdasarkan pada GK ini, Sayogyo menyajikan jumlah penduduk (bukan keluarga) miskin di Indonesia untuk 1996, dan angka ini berbeda dengan perkiraan resmi BPS tentang penduduk miskin untuk tahun yang sama.

Walaupun GK ini mudah digunakan dan dimengerti, pendekatan ekuivalen beras ini mempunyai kelemahan, terutama bila digunakan untuk melihat perubahan tingkat kemiskinan antarwaktu. Kelemahan utama tersebut adalah, karena perubahan harga beras pada umumnya tidak sejalan dengan perubahan harga komoditas lain (biasanya kenaikan harga beras lebih lambat dibandingkan kenaikan harga komoditas lain tersebut). Dengan demikian, GK ini makin lama akan makin tidak cocok untuk digunakan sebagai GK yang menggambarkan kemampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan dasar, termasuk beras dan komoditas lain (apalagi yang nonpangan). Dengan kata lain, standar ekuivalen beras yang *cukup* untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga pada 1976 akan menjadi *tidak cukup* untuk tahun-tahun selanjutnya.

## 2) Garis Kemiskinan Bank Dunia

Bank Dunia, diikuti oleh Asian Development Bank, menggunakan USD1 Purchasing Power Parity (PPP) per kapita per hari sebagai GK internasional.<sup>22</sup> Selanjutnya, GK ini diperluas dengan USD2 PPP per kapita per hari. Dengan menggunakan GK ini, tingkat kemiskinan yang diperoleh berbeda dari yang berdasarkan pada angka resmi.

## 3) Garis Kemiskinan Lain

Sesudah krisis keuangan 1997, Suryahadi, Suryadarma, dan Sumarto (2006), sebagaimana diacu oleh Asra (2011), menyajikan angka kemiskinan lain yang menunjukkan perkiraan tingkat kemiskinan di Indonesia untuk 1999 dan 2002 yang berbeda dari angka BPS (2018). Untuk 1999, perkiraan persentase penduduk miskin oleh Suryahadi, Suryadarma, dan Sumarto. (2006) adalah 27,0%, sedangkan angka BPS sebesar 23,4%. Sementara untuk 2002, Suryahadi, Suryadarma, dan Sumarto(2006) memberikan perkiraan sebesar 9,8% dan BPS menyajikan angka sebesar 18,2%.

---

22 Untuk uraian bagaimana GK sebesar USD1 per kapita per hari, lihat misalnya David, Asra, dan de Catsro (1999).

## b. Pengukuran Kemiskinan Secara Dinamis

Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) telah melakukan penghitungan kemiskinan secara dinamis berdasarkan pada data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) BPS. Sebelumnya, dua penelitian yang menggunakan pendekatan ini adalah Alisyahbana dan Yusuf (2003) serta Widyanti, Suryahadi, Sumarto, dan Yumna. (2009) yang memakai data panel dari Indonesia Family Life Survey (IFLS) 1993 dan 1997 serta 2000.

Selama periode 2008–2010 ditemukan bahwa insiden dari kemiskinan transien dan kronis, dengan unit pengamatan rumah tangga, adalah sebesar 23,2%, yang jauh lebih tinggi daripada insiden kemiskinan berdasarkan pada pendekatan statik (angka resmi) pada 2010, yang hanya 13,3% (Astuti, Asra, & Ilmma, 2012). Hasil penghitungan ini tidak berbeda jauh dengan hasil yang disajikan oleh TNP2K, yang menggunakan penduduk sebagai unit pengamatan, bukan rumah tangga, dalam menghitung kemiskinan dinamis. Hal ini memberikan indikasi bahwa *magnitude* dari problem kemiskinan di Indonesia lebih besar daripada yang biasa dianut berdasarkan pada penghitungan kemiskinan resmi yang menggunakan pendekatan statis.

## c. Pengukuran Kemiskinan Multidimensi

Di samping GK satu dimensi di atas, Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN)<sup>23</sup> pernah menerapkan konsep dan definisi kemiskinan dengan pendekatan kesejahteraan keluarga, dengan menggunakan berbagai indikator *non-income*. BKKBN mengategorikan keluarga sebagai Keluarga Prasejahtera dan Keluarga Sejahtera.<sup>24</sup>

Keluarga miskin, menurut BKKBN, adalah Keluarga Prasejahtera, yang tidak memenuhi salah satu dari lima indikator kesejahteraan keluarga di bawah ini:

---

23 Sekarang menjadi Badan Koordinasi Kependudukan Nasional.

24 Ada KS I, KS II, KS III, dan KS III Plus.

- 1) anggota keluarga melaksanakan ibadah sesuai dengan agama yang dianut masing-masing;
- 2) seluruh anggota keluarga pada umumnya makan 2 kali sehari atau lebih;
- 3) seluruh anggota keluarga mempunyai pakaian yang berbeda di rumah, sekolah, bekerja, dan bepergian;
- 4) bagian terluas lantai rumah bukan dari tanah; dan
- 5) bila anak sakit atau Pasangan Usia Subur ingin mengikuti program Keluarga Berencana (KB), mereka pergi ke sarana/petugas kesehatan serta diberi cara KB modern (BPS, 2009, 16).

Pengukuran kemiskinan multidimensi telah pula dilakukan dan disajikan oleh para peneliti di Prakarsa dalam beberapa publikasinya.<sup>25</sup> Sebagaimana diduga, angka kemiskinan multidimensi memberikan angka kemiskinan yang berbeda dengan angka kemiskinan moneter (yang berdasarkan pada satu indikator, yaitu pengeluaran). Sebagai contoh, pada 2012, IKM sebesar 35,0% dan angka resmi adalah 11,7%, dan pada 2014, IKM sebesar 29,7%, sementara persentase penduduk miskin yang resmi hanya sebesar 11,3% (Ningrum, Thaariq, Sagala, & Aidha, 2019).

Dengan kata lain, angka kemiskinan multidimensi bisa berbeda dari angka kemiskinan resmi, yang sesungguhnya tidaklah mengherankan karena metode dan data yang digunakan berbeda. Akan tetapi, IKM bisa memberikan informasi tambahan yang penting dalam memahami kemiskinan di Indonesia. Namun, sebagaimana halnya IKM BPS (yang hanya untuk sektor pertanian), IKM yang disajikan oleh peneliti Prakarsa juga hanya mencakup tiga dimensi, yaitu pendidikan, kesehatan, dan standar hidup, sehingga pengukuran multidimensi masih mungkin untuk dikembangkan lagi dengan mencakup dimensi lain, seperti keamanan dan kemampuan.

---

25 Lihat Ningrum dkk. (2010)

## F. KESIMPULAN

Pengukuran kemiskinan telah banyak berkembang dan banyak didiskusikan dalam literatur. Dari perkembangan tersebut yang telah dibahas, pada awalnya pengukuran kemiskinan secara objektif, baik secara statik maupun dinamik dengan satu dimensi (uni-dimensional), lebih dominan dilakukan.

Akan tetapi, berdasarkan peningkatan pemahaman adanya kelemahan dari pengukuran kemiskinan satu dimensi, terutama dimensi moneter (pendapatan atau pengeluaran), pada perkembangan terakhir ini pengukuran kemiskinan dengan menggunakan lebih dari satu dimensi (multidimensional) telah makin sering digunakan. Pengukuran kemiskinan multidimensional relatif lebih banyak digunakan karena dianggap lebih realistis dalam memotret persoalan kemiskinan utuh yang tidak hanya berdasarkan pada “uang” (pengeluaran atau pendapatan).

Untuk Indonesia, pengukuran ini telah dimulai pada awal 1970-an ketika menentukan desa tertinggal. Dalam beberapa hal, pendekatan multidimensi juga telah diterapkan dengan unit pengamatan rumah tangga, seperti yang telah dilakukan Badan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) dengan pendekatan kesejahteraan keluarga. Pengukuran kemiskinan multidimensi ini dalam literatur kemudian dikembangkan lebih jauh oleh Sen (1999), Bank Dunia (2000), Alkire (2011), serta Alkire dan Santos (2011). Untuk Indonesia, pengukuran kemiskinan multidimensi pernah dilakukan oleh BPS (2014) dan peneliti di Prakarsa (BPS, 2014; Ningrum, Thaariq, Sagala, & Aidha, 2019; Budiantoro, Martha, & Sagala, 2015).

Akan tetapi, sebagaimana telah diungkapkan dalam pembahasan sebelumnya, pengukuran multidimensi yang telah dilakukan masih terbatas pada cakupan dimensi yang digunakan. Dengan demikian, karena penggunaan ukuran kemiskinan multidimensi di Indonesia sudah saatnya dipertimbangkan untuk lebih banyak digunakan, buku ini menyajikan konsep pengukuran multidimensi yang mencakup dimensi yang lebih luas, yaitu yang

disingkat dengan Ecopos (*empowerment, capability, opportunity, dan security*). Dengan demikian, selain perhitungan angka kemiskinan penduduk tidak hanya berbasis nilai pengeluaran/pendapatan, tetapi juga berbasis dimensi non-ekonomi lainnya sehingga kebijakan penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat bisa dilakukan secara lebih menyeluruh.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alisjahbana, A. A. & Yusuf, A. A. (2003). *Poverty dynamics in Indonesia: Evidence from panel data*. (Working Paper in Economics and Development Studies. No. 200303). 1–15.
- Alkire, S. (2011). Multidimensional poverty and its discontents. Dalam *Proceedings of the 8<sup>th</sup> AFD-EUDN Conference, 2010*. France: AFD/EUDN.
- Alkire, S., & Santos, M. E. (2011). *Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries* (OPHI Working Paper, 38, hlm. 10–22).
- Alsop, R., & N. Heinsohn. (2005). *Measuring empowerment in practice: Structuring analysis and framing indicators* (World Bank Policy Working Paper, 3510, hlm. 1–25).
- Arraiyyah, M. H. (2007). *Meneropong fenomena kemiskinan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Asra, A. (2014a). *Esensi statistik bagi kebijakan publik*. Jakarta: In Media.
- Asra, A. (2014b). *Cerdas menggunakan statistik*. Jakarta: STIS Press.
- Asra, A. (2011). *Kemiskinan perkotaan: Perkembangan, determinan, dan strategi pengentasannya*. Jakarta: BPS.
- Asra, A. (2000). Poverty and inequality in Indonesia: Estimates, decomposition and key issues. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 5(1/2), 55–72.
- Asra, A. (1999). Urban-Rural differences in costs of living and their impact on poverty measures. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 35(3), 42–56.
- Asra, A. (1992). *Distributional impacts of economic growth: The case of Indonesia*. (Tesis). University of Griffith, Brisbane, Australia.



- Asra, A., Isidoro P. David, dan R. A. Virola (1997). Poverty Assessment in the Philippines and Indonesia: Methodological Comparison. *Journal of Philippine Development*. Vol. XXIV. No. 44.
- Asra, A. (1993). *Poverty issues in Indonesia: Recent development and challenges*. Canberra: ANU Press.
- Asra, A., Estrada, G., Kim, Y., & Quibria, M. G. (2005). *Poverty and foreign aid: Evidence from recent cross-country data* (ERD Working Paper Series, 65). Manila: ADB.
- Asra, A., & Santos-Francisco, V. (2003). Poverty line: Eight countries' experiences and issue of specificity and consistency. Dalam C. Edmonds. (Ed.), *Reducing poverty in Asia: Emerging issues in growth, targeting and measurement*. UK: Edward Elgar.
- Asra, A., David, I. P., & Virola, R. A. (1997). Poverty assessment in the Philippines and Indonesia: Methodological comparison. *Journal of Philippine Development*, 24(44), 32–45.
- Asra, A., & Virola, R. (1992). *Comparative study of poverty assessment: Indonesia and the Philippines*. Manila: ADB.
- Astuti, A. N., Asra, A., & Ilmma, A. (2012). Poverty dynamics in Indonesia, 2008–2010. *Review of Indonesian Economic and Business Studies*, 3(1), 45–67.
- Badan Pusat Statistik. (2018). Jumlah penduduk miskin, persentase pendudukmiskindangaris kemiskinan, 1970–2017. Diakses dari <https://www.bps.go.id/statictable/2014/01/30/1494/jumlah-penduduk-miskin-persentase-penduduk-miskin-dan-garis-kemiskinan-1970-2017.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2014). *Analisis sosial ekonomi petani di Indonesia: Hasil survei pendapatan rumah tangga usaha pertanian sensus pertanian 2013*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. (2011, Januari). *Berita resmi statistik*, 6(1). Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. (2010). *Data strategis BPS*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. (2010, Juli). *Berita resmi statistik*, 5(1). Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. (2009). *Analisa kemiskinan, ketenagakerjaan, dan distribusi pendapatan*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. (2011). *Data strategis BPS*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. (2009). *Analisis dan penghitungan tingkat kemiskinan 2009*. Jakarta: BPS.

- Badan Pusat Statistik. (1992). *Kemiskinan dan pemerataan pendapatan di Indonesia 1976–1990*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. (2009). *Analisis dan penghitungan tingkat kemiskinan 2009*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. (1984). *Indikator pemerataan pendapatan: Jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Bank Dunia. (2006). *Making the new Indonesia work for the poor*. Washington D.C.: World Bank.
- Bank Dunia (2000). *World Development Report 2000*. Washington DC: World Bank.
- Bappenas. (2003). *Advokasi strategi penanggulangan kemiskinan daerah* (Buku Panduan). Diakses dari <http://p3b.bappenas.go.id/handbook/docs/10.%20%20PANDUAN%20SPKD%20GAPRI%20OXFAM.pdf>.
- Bappenas. (2004). *Rencana aksi penanggulangan kemiskinan 2005–2009*. Jakarta: Bappenas.
- Budiantoro, S., Martha, L. F., & Sagala, M. (2015). *Penghitungan indeks kemiskinan multidimensi Indonesia: 2012–2014*. Jakarta: Prakarsa.
- Chatterjee, S., Asra, A., & Estrada, G. (2006). *Geographical targeting of operations for poverty reduction* (Poverty and Social Development Papers, 1, hlm. 1–21).
- Clark, David. (2005). *The Capability approach: Its development, critiques and recent advances*. Manila: ADB.
- Dale, Cypri J. P. D. (2013). *Kuasa, pembangunan, dan pemiskinan sistematis*. Labuan Bajo: Sunspirit Books.
- David, I. P., Asra, A., & de Castro, M. (1999). *Poverrrty incidence in the Asian and Pacific Region: Data situation and measurement issues*. Manila: ADB.
- Dolan, P., Layard, R., & Metcalfe, R. (2011). *Measuring subjective well-being for public policy*. London: Office for National Statistics.
- Ernayanti. (2006). Faktor struktural dalam pembentukan budaya kemiskinan (Kasus desa tertinggal Karang Tengah, Yogyakarta). *Jurnal Kebudayaan*, 1(1), 7–18.
- Firdausy, C. M. (2016). One method to improve the official poverty line in Indonesia. *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, 6(1), 39–52.

- Firdausy, C. M. (Ed.). (2012). *Konsep dan ukuran kemiskinan alternatif*. Jakarta: P2E-LIPI.
- Firdausy, C. M. (Ed.). (2013). *Konsep dan ukuran kemiskinan multidimensi*. Jakarta: P2E-LIPI.
- Firdausy, C. M. (Ed.). (2015). *Konsep dan ukuran kemiskinan multidimensi*. Jakarta: P2E-LIPI.
- Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, 52(3), 761–6.
- Glennerster, H., Hills, J., Pchaud, D., & Webb, J. (2004). *One hundred years of poverty and policy*. New York: J. Rowntree Foundation.
- Goedhart, T, Halberstad, V., Kapteyn, A., & van Praag, B. (1977). The poverty line: Concept and measurement. *The Journal of Human Resources*. 12(4), 56–79.
- Gustafsson, B., & Yue, X. (2006). *Rural people's perception of poverty in China* (Discussion Paper, 2486, hlm.1–18).
- Herrera, J., Razaffindrakoto, M., & Roubaud, F. (2006). *The determinants of subjective poverty: A Comparative analysis between Madagascar and Peru*. France: Document de Travail.
- Hulme, D. (2001). *Chronic poverty: meanings and analytical frameworks*. (CPRC Working Paper, 2, Chronic Poverty Research Centre. Institute of Development Policy and Management). UK: University of Manchester.
- Jalan, J. & Ravallion, M. (2000). Is transient poverty different? Evidence from rural China. *Journal of Development Studies*, 36(6), 82–99.
- Jordan, G. (2004). The causes of poverty-cultural vs. structural: Can there be a synthesis?. *Perspectives in Public Affairs*, 1(1), 55–67.
- Kakwani, N. (2003). *Issues in setting absolute poverty lines*. *Poverty and Social Development Paper*, 3(2), 44–57.
- Kingdon, G. G., & Knight, J. (2004). *Subjective well being poverty versus income poverty and capabilities poverty*. Manila: ADB.
- Laderchi, C. R., Saith, R., & Stewart, F. (2006). Does the definition of poverty matter? Comparing Four Approaches. *Poverty in Focus*. December, 10–11.
- Lustig, N., & Stern, N. (2000). Broadening the agenda for poverty reduction: Opportunity, empowerment, security. *Finance and Development*, 37(4), 45–66.

- Mangahas, M. (2008). *SWS monitoring of self-rated deprivation*. Manila: PIDS-NEDA-UNDP Project Comprehensive Documentation and Analysis of Issues on the Official Poverty Estimation Methodology of the Philippines.
- Mubyarto. (2002). Penanggulangan kemiskinan di Jawa Tengah dalam era otonomi daerah. Diakses pada 25 Juli 2017 dari <http://indonesiaindonesia.com/f/8817-penanggulangan-kemiskinan-jawa-tengah-era-otonomi>.
- National Economic and Social Development Board. tt. Thailand's official poverty lines. Diakses pada 2 September 2017 dari <http://www.nscb.gov.ph/poverty/conference/papers/>.
- Ningrum, D. R., Thaariq, R. M., Sagala, M., & Aidha, C N. (2019, April). Indeks kemiskinan multidimensi: Memotret wajah-wajah kemiskinan di Indonesia. *Prakarsa Policy Brief*, 13. Jakarta.
- Noble, M., Ratcliffe, A., & Wright, G. (2004). *Conceptualizing, defining, and measuring poverty in South Africa: An argument for a consensual approach*. UK: Centre for the Analysis of South African Social Policy, University of Oxford.
- Nolan, B., & Wheelan, C. T. (2009). *Using non-monetary deprivation indicators to analyse poverty and social exclusion in rich countries: Lessons from Europe?* (Working Paper Series WP09/11. UCD School of Applied Science, hlm. 1–16).
- Oceannaz. (2010). Kemiskinan: pengertian, dimensi, indikator, dan karakteristiknya. Diakses kapan dari [oceannaz.wordpress.com/2010/07/29](http://oceannaz.wordpress.com/2010/07/29).
- Pattinama, M. J. (2009). Pengetahuan kemiskinan dengan kearifan lokal (Studi kasus di Pulau Buru-Maluku dan Surade-Jawa Barat). *Jurnal Sosial Humaniora*, 13(1), 1–12.
- Pinstrup-Andersen, P. (2009). *Food security: Definition and measurement*. USA: Springer Science and Business Media.
- Purba, Jan H. V. P. (2014). *Konsep dan ukuran kemiskinan multidimensi*. Jakarta: In Media.
- Ravallion, M. (1992). *Poverty comparisons: A guide to concepts and methods*. Washington, D.C.: World Bank.
- Ribas, R.P. & Machado, A. F. (2007). *Distinguishing chronic poverty from transient poverty in Brazil: developing a model for pseudo-panel data*. (Working Papers 36, International Policy Centre for Inclusive Growth).

- Rowntree, S. (1901). *Poverty: A study of town life*. New York: Macmillan.
- Sadikin. (2008). Melihat kemiskinan, menakar pemahaman untuk usaha perubahan, *Bulletin Elektronik*, 116(4). Diakses pada 21 Oktober 2017 dari <http://www.prakarsa-rakyat.org>.
- Santoso, E. (2005). Berbagai urusan kemiskinan. Diakses kapan dari [http://eprints.undip.ac.id/3647/1/Artikel\\_Edi\\_Santosa.pdf](http://eprints.undip.ac.id/3647/1/Artikel_Edi_Santosa.pdf)  
[http://eprints.undip.ac.id/3647/1/Artikel\\_Edi\\_Santosa.pdf](http://eprints.undip.ac.id/3647/1/Artikel_Edi_Santosa.pdf)
- Seers, D. (1969). The meaning of development. *International Development Review*, 11(4), 23–34.
- Sen, A. (1987). The standard of living: Lecture II, lives and capabilities. Dalam G. Hawthorne (Ed.), *The standard of living*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1992). *Inequality re-examined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sunartingsih, A. (2013). *Jalan menuju kesejahteraan: Dari wacana hingga realita*. Yogyakarta: Azzagrafika.
- Suryahadi, A., Suryadarma, D., & Sumarto, S. (2006). *Economic growth and poverty reduction in Indonesia: The effects of location and sectoral components of growth*. (SMERU Working Paper, Maret).
- Suyanto, B. (2013). *Anatomi kemiskinan dan strategi penanganannya*. Malang: In-TANS Publishing.
- UNDP. (2003). *Promoting the millennium development goals in Asia and the Pacific*. New York: UNDP.
- United States Census Bureau. (2019). *The history of the official poverty measure*. Diakses dari <https://www.census.gov/topics/income-poverty/poverty/about/history-of-the-poverty-measure.html>.
- Van Praag, Benard, & Carbonnel, A. F. (2006). *A Multi-dimensional approach to subjective poverty*. Brazilia: UNDP.
- Wagle, U. (2002). Rethinking poverty: definition and measurement. *International Social Science Journal*, 54(171), 155–165.
- Widyanti, W., Suryahadi, A., Sumarto, S., & Yumna, A. (2009). The relationship between chronic poverty and household dynamics: Evidence from Indonesia. (SMERU Working Paper. Januari). 1–19.



## BAB III

# VARIABEL, DIMENSI, DAN INDIKATOR GARIS KEMISKINAN ECOPOS

Carunia Mulya Firdausy

### A. KONSEP UMUM ECOPOS

Seperti sudah dibahas di akhir Bab II, garis kemiskinan (GK) resmi yang hanya berbasis pengeluaran (unidimensional) sudah disadari memiliki kelemahan yang perlu dilengkapi. Dengan kata lain, estimasi jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia bisa tidak secara komprehensif mencerminkan realitas kemiskinan yang dihadapi penduduk, yang sebenarnya bersifat multidimensi. Di samping itu, walaupun kemiskinan multidimensi telah dilakukan BPS (dalam Ningrum, Thaariq, Sagala, & Aidha, 2019), serta Budiantoro (2015), cakupan dimensi yang digunakan masih terbatas pada pendidikan, kesehatan, dan standar hidup. Oleh karena itu, pengukuran kemiskinan yang cakupannya lebih luas, atau dalam buku ini disebut dengan Pengukuran Ecosos (*empowerment, capability, opportunity, dan security*), penting untuk dikaji secara detail dan mendalam.

Namun, sebelum detail pembahasan dari variabel, dimensi, dan indikator GK Ecosos didiskusikan lebih lanjut, di bagian subbab B berikut ini dijelaskan terlebih dahulu secara singkat mengenai latar belakang apa dan mengapa konsep GK Ecosos diunggulkan di dalam literatur. Kemudian, di bagian subbab C dilanjutkan pembahasan menyangkut dimensi dan indikator-indikator dari tiap variabel Ecosos yang diungkapkan dalam literatur-literatur.



Setelah itu, pembahasan berikutnya menyangkut temuan hasil penelitian lapangan terkait variabel, dimensi, dan indikator dalam menentukan GK Ecopos di subbab D. Akhirnya, kesimpulan dari bab ini diberikan di subbab E.

Untuk dicatat di sini, pembahasan dan argumentasi yang diungkapkan dalam bab ini bersumber dari hasil temuan lapangan melalui survei kualitatif dan kuantitatif, baik dengan cara wawancara mendalam, *focus group discussion* (FGD), maupun penyebaran daftar pertanyaan, kepada sampel 100 rumah tangga miskin dan nonmiskin di tiap daerah perkotaan dan daerah perdesaan pada 2015. Daerah perkotaan dan perdesaan terpilih sebagai lokasi penelitian ialah Kota Surabaya, Jawa Timur; Kota Semarang, Jawa Tengah; dan Desa Babakan Pendeuy, Bogor, Jawa Barat. Lokasi ini dipilih terutama karena penelitian yang sebelumnya dilakukan pada 2013 dan 2014. Juga karena pemilihan lokasi kota dan desa ini diyakini dapat mewakili respons dari masyarakat kota dan desa. Sementara itu, para narasumber yang dilibatkan dalam diskusi melalui FGD tidak hanya terbatas pada kalangan akademi dari berbagai disiplin ilmu, khususnya disiplin ilmu sosiologi, antropologi, dan ekonomi, tetapi juga para praktisi dan birokrat yang berasal dari satuan kerja pemerintahan daerah (SKPD) di tiga provinsi tersebut di atas.

Selain itu, FGD dilakukan dengan narasumber yang berasal dari lembaga swadaya masyarakat ataupun organisasi masyarakat lainnya. Catatan, untuk diketahui, selain lokasi penelitian di Jawa tersebut, penelitian lapangan telah dilakukan di daerah perdesaan dan perkotaan di luar Jawa, seperti Palembang, Sumatra Selatan; Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan; Pontianak, Kalimantan Barat; dan Lombok, Nusa Tenggara Barat.

Adapun lokasi penelitian di Provinsi Sumatra Selatan adalah Kota Palembang, sedangkan untuk Provinsi Sulawesi Selatan, Kalimantan Barat, dan Nusa Tenggara Barat masing-masing adalah kota kecil Gowa, Kota Pontianak, dan Lombok Barat. Pemilihan lokasi penelitian ini terutama berdasarkan pada masukan pihak

Kantor Statistik BPS setempat. Di Kota Palembang, misalnya, proporsi penduduk miskin sampai 2019 masih di atas dua digit, yakni sebesar 13,56%. Angka ini bahkan di atas angka kemiskinan di Provinsi Sumatra Selatan sebesar 12,82%. Demikian pula di Lombok Barat (NTB) dan kota kecil Gowa (Sulawesi Selatan), angka kemiskinan sampai 2018 masing-masing masih di atas angka kemiskinan nasional, yakni 15,20% dan 11,23% (BPS, 2018).

Dalam operasionalisasi variabel, dimensi, dan indikator GK Ecopos (*empowerment, capability, opportunity, dan security*) harus diakui tidak sepenuhnya berasal dari pikiran narasumber dan para peserta FGD, tetapi juga menggunakan konfirmasi rujukan literatur. Hal ini dimaksudkan agar variabel, dimensi, dan indikator dari GK Ecopos yang ditemukan dalam penelitian ini dapat dikonfirmasi dengan variabel, dimensi, dan indikator Ecopos yang diungkapkan dalam literatur. Dengan demikian, hasil penelitian ini dapat memperluas dan atau mengkritisi GK Ecopos yang diungkapkan dalam literatur dan sekaligus menetapkan variabel, dimensi, dan indikator GK Ecopos yang bersifat spesifik dan khas untuk Indonesia.

## **B. APA DAN MENGAPA GK ECOPOS?**

Konsep dan pemikiran penetapan GK Ecopos (*empowerment, capability, opportunity, dan security*), sesuai dengan sebutannya, bukan berasal dari Indonesia. Konsep dan pemikiran GK Ecopos juga bukan merupakan konsep dan pemikiran yang serta-merta timbul dalam pengukuran kemiskinan. Dalam literatur, konsep ini diungkapkan bermula dari ketidakpercayaan atau kegagalan dari peran modal melalui investasi fisik dan infrastruktur sebagai cara utama dalam pengentasan penduduk dari kemiskinan di satu pihak dan pencapaian tujuan pembangunan di lain pihak. Bank Dunia (1971) melalui World Development Report pada 1970, misalnya, menyatakan bahwa strategi penanggulangan kemiskinan tidak cukup hanya diatasi dengan penyediaan modal, tetapi juga melalui perbaikan pendidikan dan kesehatan. Pendidikan dan



kesehatan tidak hanya penting dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia, tetapi juga dalam meningkatkan produktivitas dan pendapatan penduduk miskin.

Namun, pemikiran terhadap strategi penanggulangan kemiskinan melalui satu dimensi modal/kapital tersebut hanya mampu berusia 10 tahun. Pada 1980, Bank Dunia kembali melakukan perubahan strategi pengentasan masyarakat dari kemiskinan dengan menekankan pentingnya peran perbaikan manajemen ekonomi dan ekonomi pasar dalam mengurangi jumlah penduduk miskin. Latar belakang pentingnya strategi ini didasarkan pada terjadinya perbedaan hasil pembangunan akibat krisis utang dan resesi global di negara Asia Timur, Amerika Latin, Asia Selatan, dan negara Afrika lainnya. Dalam konteks ini, negara-negara di Asia Timur dan Amerika Latin menunjukkan keberhasilan dalam pengentasan masyarakat dari kemiskinan melalui perbaikan manajemen ekonomi dan pengembangan ekonomi pasar, sedangkan negara Asia Selatan dan Afrika relatif lambat dalam mengentaskan penduduknya dari kemiskinan melalui upaya peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan (Bank Dunia, 2000).

Kemudian, bandul strategi pengentasan penduduk dari kemiskinan berubah kembali memasuki awal 1990. Dalam World Development Report pada 1990, Bank Dunia (1991) menekankan pentingnya dua strategi dalam pengentasan penduduk dari kemiskinan. Kedua strategi tersebut adalah strategi promosi pertumbuhan berbasis pemanfaatan tenaga kerja dan investasi infrastruktur serta strategi penyediaan kebutuhan dasar bagi penduduk miskin melalui peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan.

Namun, pada akhir 1990, terjadi lagi perubahan pemikiran dalam strategi pengentasan penduduk dari kemiskinan. Perubahan ini tidak hanya merupakan akibat banyaknya bukti dan pengalaman pada tahun-tahun sebelumnya yang menunjukkan tidak optimalnya kedua strategi di atas dalam pengentasan penduduk dari kemiskinan di satu pihak dan adanya perubahan ekonomi berbagai

negara sebagai akibat globalisasi ekonomi. Adapun strategi yang disarankan oleh Bank Dunia untuk mengentaskan penduduk dari kemiskinan tidak lagi didasarkan pada pendekatan ekonomi semata, tetapi lebih dikhususkan pada tiga strategi, yaitu strategi penyediaan kesempatan bagi penduduk miskin (*promoting opportunity strategy*), pemfasilitasan pemberdayaan penduduk miskin (*facilitating empowerment strategy*), dan perluasan keamanan (*enhancing security*). Penjelasan detail dari uraian ini dapat dibaca dalam World Development Report 2000/2001 (Bank Dunia, 2001).

Perubahan strategi pengentasan penduduk dari kemiskinan juga mendapat dukungan dari Amartya Sen (1999) dalam bukunya, *Development as Freedom*. Menurutnya, selain tiga variabel yang menyangkut ketiadaan kesempatan (*lack of opportunity*), rendahnya keberdayaan (*low empowerment*), dan keadaan tidak aman (*insecurity*), faktor kapabilitas (*capabilities*) juga harus dilihat dalam upaya pengentasan penduduk dari kemiskinan. Pentingnya akomodasi keempat variabel tersebut dalam penetapan GK juga disepakati, antara lain, oleh Van Praag, Bernard, & Carbonnel (2006), Clark (2005), dan Wagle (2002).

Van Praag dkk. (2006), misalnya, menegaskan bahwa pengukuran GK yang mengakomodasi keempat variabel Ecopos lebih komprehensif bukan hanya dalam upaya memperoleh data penduduk miskin yang lebih terpercaya, melainkan juga dapat mengungkapkan persoalan dasar yang dihadapi penduduk miskin. Bahkan, Wagle (2002) tidak hanya menekankan pentingnya variabel kapabilitas (*capability*), tetapi juga variabel keterkucilan sosial (*social exclusion*) yang banyak berkaitan dengan masalah sosial, budaya, dan politik. Dengan demikian, GK yang ditetapkan dalam kebijakan dan program pengentasan penduduk dari kemiskinan akan lebih berkualitas, adil, dan sesuai dengan persoalan nyata yang dihadapi penduduk miskin. Itulah sebabnya GK Ecopos direkomendasikan untuk digunakan dalam mengukur jumlah penduduk miskin, khususnya di negara-negara anggota Bank Dunia.

## C. APA DIMENSI DAN INDIKATOR GK ECOPOS?

Seperti diuraikan di atas, penetapan GK berbasis Ecopos menjadi cara yang paling komprehensif saat ini. Namun, penetapan hierarki variabel mana dan apa yang harus didahulukan dan/atau dilakukan pertama dari variabel Ecopos untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan tidak mudah. Hal ini terjadi karena tiap variabel Ecopos tersebut tidak hanya saling melengkapi, tetapi juga mempunyai keterkaitan satu sama lain. Jika misalnya variabel GK hanya mengakomodasi perluasan kesempatan (*opportunity*) berbasis indikator jumlah aset dan ketersediaan akses pasar penduduk miskin, kedua indikator ini juga berimplikasi terhadap variabel keberdayaan (*empowerment*) penduduk miskin sebagai akibat menguatnya posisi tawarnya. Keadaan ini selanjutnya berdampak pada variabel keamanan (*security*) penduduk miskin. Hal ini terjadi karena aset tersebut menjadi pelindung (*security*) kemiskinan.

Demikian pula jika variabel yang diakomodasi dalam penanggulangan kemiskinan difokuskan pada indikator penguatan institusi demokrasi dan memberdayakan penduduk miskin (*empowerment*), misalnya dengan menghapuskan diskriminasi peraturan yang menghambat penduduk miskin, hal ini berarti penduduk miskin dapat memperoleh kesempatan (*opportunity*) untuk berusaha keluar dari perangkap kemiskinan. Karena setiap variabel, dimensi, dan indikator Ecopos mempunyai kaitan satu sama lain, GK Ecopos harus merupakan satu paket.

Dari catatan World Development Report pada 2000 (Bank Dunia, 2001), diungkapkan bahwa setiap variabel Ecopos memiliki banyak dimensi dan indikator. Variabel keberdayaan atau *empowerment*, misalnya, didefinisikan memiliki enam dimensi dan indikator. Adapun definisi yang spesifik menjelaskan apa yang dimaksud dengan pemberdayaan beserta dimensi-dimensinya tidak dijelaskan secara detail dalam sumber rujukan tersebut. Oleh karena itu, definisi operasional variabel pemberdayaan dalam penelitian ini sepenuhnya hanya berdasarkan pada dimensi dan indikatornya.

**Tabel 3.1.** Variabel, Dimensi, dan Daftar Pertanyaan untuk Indikator Keberdayaan

Variabel	Dimensi	Daftar Pertanyaan
Keberdayaan ( <i>Empowerment</i> )	Hak Berpolitik ( <i>Democracy</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah responden dewasa memiliki hak suara untuk memilih dan dipilih dalam pemilu?</li> <li>- Apakah responden pernah mendapat halangan saat menyuarkan pendapat?</li> </ul>
	Pelayanan Publik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana kualitas dan ketersediaan pelayanan publik (seperti pendidikan dan kesehatan) yang diberikan oleh pemerintah pusat/daerah?</li> <li>- Apakah responden mampu menjangkau akses-akses penanggulangan kemiskinan yang diselenggarakan pemerintah?</li> </ul>
	Kesetaraan Gender	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah ada anggota rumah tangga responden yang pernah mendapat perlakuan berbeda terkait gender?</li> </ul>
	Kesetaraan Hukum	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah responden pernah mengalami perlakuan yang berbeda/tidak adil terkait dengan hukum?</li> </ul>
	Keterbatasan Fisik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah ada anggota rumah tangga responden yang memiliki keterbatasan (cacat) fisik?</li> </ul>
	Hubungan Sosial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah responden memiliki kendala dalam hubungan sosial kemasyarakatan?</li> <li>- Apakah responden memiliki relasi (jaringan) yang luas?</li> </ul>

Catatan: Daftar pertanyaan dalam kolom ini awalnya berupa indikator yang diungkapkan dalam World Development Report. Untuk keperluan pengumpulan data, setiap indikator diubah menjadi pertanyaan.

Sumber: Bank Dunia (2000)

Variabel pemberdayaan (*empowerment*) didefinisikan dalam enam dimensi dan sembilan indikator. Dimensi tersebut adalah hak berpolitik, pelayanan publik, kesetaraan gender, kesetaraan hukum, keterbatasan fisik, dan hubungan sosial. Setiap dimensi memiliki beragam indikator yang bertujuan mempertajam pengukuran setiap dimensi. Dimensi hak berpolitik, misalnya, memiliki dua indikator untuk mengukurnya, yaitu hak memiliki suara dan hambatan untuk menyuarakan pendapat. Detail dari dimensi dan daftar pertanyaan untuk indikator variabel keberdayaan (*empowerment*) diberikan pada Tabel 3.1.

Berbeda dengan jumlah dimensi dan indikator dari variabel keberdayaan (*empowerment*), variabel kemampuan (*capability*) didefinisikan dalam tiga dimensi, yaitu kecukupan, harga diri, dan kebebasan. Sementara itu, indikator dari dimensi kecukupan didefinisikan khususnya memiliki jumlah indikator yang banyak. Hal ini tidak mengherankan karena dimensi kecukupan tidak hanya menyangkut kecukupan pangan, tetapi juga menyangkut kecukupan nonpangan yang dibutuhkan penduduk. Kecukupan nonpangan yang dimaksudkan antara lain kecukupan pakaian, perumahan, dan kesehatan, ataupun pendidikan. Detail dari semua indikator yang disusun dalam bentuk daftar pertanyaan dari tiap dimensi untuk mendefinisikan variabel kemampuan (*capability*) dapat dilihat pada Tabel 3.2.

Namun, harus dicatat di sini bahwa tidak semua dimensi dan indikator untuk menjelaskan variabel kemampuan diambil dari indikator yang dikemukakan oleh Sen (1999). Ada beberapa indikator yang diungkapkan dalam dimensi kecukupan, khususnya yang disesuaikan dengan temuan penelitian lapangan sebelumnya (Firdausy, 2015a; 2015b). Sementara itu, semua indikator dalam dimensi harga diri dan kebebasan diambil dari konsep yang ditetapkan oleh Sen (1999). Hal ini terjadi karena indikator-indikator dalam dimensi kecukupan tersebut dikonfirmasi dari temuan penelitian sebelumnya yang penting untuk diakomodasi dalam konteks dimensi kecukupan dari variabel kemampuan.

**Tabel 3.2** Variabel, Dimensi, dan Daftar Pertanyaan untuk Indikator Kemampuan (*Capability*)

Variabel	Dimensi	Daftar Pertanyaan
Kemampuan ( <i>Capability</i> )	Kecukupan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dalam 12 bulan terakhir, apakah responden pernah mengalami kekurangan bahan makanan sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan?</li> <li>- Apakah rumah tangga responden bisa mendapatkan air yang bersih untuk air minum?</li> <li>- Apakah anggota rumah tangga memiliki pakaian layak pakai minimal tiga pasang?</li> <li>- Apakah tempat tinggal responden layak huni (luas bangunan/anggota rumah tangga, lantai, atap, dan sebagainya)?</li> <li>- Apakah tanah dan bangunan yang dihuni responden merupakan milik sendiri?</li> <li>- Apakah ada anggota rumah tangga yang tidak mampu berobat ke fasilitas kesehatan dasar?</li> <li>- Apakah ada bayi/balita yang kekurangan gizi?</li> <li>- Apakah ada bayi/balita yang meninggal?</li> <li>- Apakah ada anggota rumah tangga yang terkena penyakit parah?</li> <li>- Apa tingkat pendidikan tertinggi dari anggota rumah tangga dewasa (perolehan ijazah terakhir)?</li> </ul>
	Harga Diri	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah responden puas terhadap kondisi saat ini?</li> <li>- Apa motivasi responden untuk mengembangkan diri?</li> <li>- Apakah responden pernah mengalami tindakan pelecehan?</li> </ul>

Variabel	Dimensi	Daftar Pertanyaan
	Kebebasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah responden memiliki kebebasan dalam menyuarakan pendapat?</li> <li>- Apakah responden memiliki kebebasan untuk memilih dalam berpolitik?</li> <li>- Apakah responden memiliki hak yang sama untuk dipilih dalam berpolitik?</li> <li>- Apakah anggota rumah tangga perempuan pernah mengalami perbedaan perlakuan terkait gender?</li> <li>- Apakah responden pernah mengalami tindakan kejahatan di lingkungan sekitar responden?</li> <li>- Apakah responden memperoleh perlakuan hukum yang sama di masyarakat?</li> </ul>

Catatan: Daftar pertanyaan dalam kolom ini awalnya berupa indikator yang diungkapkan dalam Sen (1999). Untuk keperluan pengumpulan data, setiap indikator diubah menjadi pertanyaan.

Sumber: Sen (1999)

Adapun contoh indikator dari dimensi kecukupan dimaksud antara lain menyangkut kecukupan pakaian, rumah layak huni, aset tanah dan bangunan, ketidakmampuan berobat, serta akses terhadap pendidikan.

Hal yang sama ditemukan untuk variabel kesempatan (*opportunity*). Definisi kesempatan juga hanya diungkapkan dalam bentuk dimensi dan indikator. Namun, dalam hal ini, tidak semua indikator dari ketujuh dimensi dalam variabel kesempatan diambil dari World Development Report 2000 (Bank Dunia, 2000). Dalam hal dimensi kesempatan kerja, misalnya, indikator yang berhubungan dengan usia produktif, ketersediaan lapangan pekerjaan, dan jenis pekerjaan mayoritas penduduk merupakan indikator yang diperoleh dari hasil FGD dengan narasumber dalam penelitian ini (Tabel 3.3).

Begitu pula indikator dalam dimensi akses pelatihan bisnis, akses jalan, dan akses terhadap listrik/energi. Beberapa indikator

dalam tiap dimensi tersebut berbeda dengan indikator dalam tiap dimensi yang diungkapkan dalam literatur. Hal ini mengindikasikan adanya kekhasan indikator dalam dimensi akses pelatihan bisnis, akses jalan, dan akses terhadap listrik/energi yang menjadi temuan penelitian ini. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa penggunaan dimensi dan indikator yang diungkapkan dalam rujukan literatur perlu disesuaikan dengan kondisi sosial ekonomi dan lingkungan budaya Indonesia. Bahkan, dalam konteks ini, temuan penelitian ini dapat melengkapi dimensi dan indikator yang diungkapkan dalam literatur.

Adapun indikator yang berkaitan dengan dimensi akses pasar, pendidikan, kesehatan, sanitasi dan air bersih, serta akses terhadap jaringan telekomunikasi yang ditemukan dalam penelitian ini ternyata juga sesuai dengan indikator dari dimensi yang diungkapkan dalam World Development Report 2000 (Bank Dunia, 2000). Dengan demikian, temuan penelitian ini tidak hanya mengonfirmasi pentingnya indikator-indikator dari tiap dimensi dalam variabel kesempatan yang diungkapkan Bank Dunia (2001), tetapi juga sekaligus memodifikasi indikator-indikator dari dimensi akses pelatihan bisnis, akses jalan, dan akses terhadap listrik/energi dalam variabel kesempatan. Dengan catatan, semua indikator yang diungkapkan di atas untuk keperluan penelitian ini diubah menjadi daftar pertanyaan.

**Tabel 3.3** Variabel, Dimensi, dan Daftar Pertanyaan untuk Indikator Kesempatan

Variabel	Dimensi	Daftar Pertanyaan
Kesempatan ( <i>Opportunity</i> )	Akses Kredit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah rumah tangga ini pernah memperoleh pinjaman kredit dari lembaga keuangan formal?</li> <li>- Untuk keperluan apa kredit tersebut dipergunakan? (kredit konsumtif atau produktif)</li> </ul>



Kesempatan Kerja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah ada anggota rumah tangga di usia produktif (15–64 tahun) yang tidak bekerja?</li> <li>- Apa yang menyebabkan ART tersebut tidak bekerja?</li> <li>- Bagaimana ketersediaan lapangan pekerjaan di daerah responden?</li> <li>- Apa pekerjaan mayoritas penduduk di lokasi responden?</li> </ul>
Akses Jaringan Telekomunikasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah rumah tangga ini memiliki jaringan internet?</li> <li>- Untuk keperluan apa biasanya jaringan internet dipergunakan?</li> <li>- Apakah tempat tinggal responden sudah terhubung dengan jaringan telepon?</li> </ul>
Akses Pelatihan Bisnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah rumah tangga ini pernah memperoleh pelatihan bisnis?</li> <li>- Bagaimana jarak dari tempat tinggal menuju pelatihan bisnis tersebut?</li> </ul>
Akses Jalan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah tempat tinggal responden sudah terhubung dengan pusat bisnis, sekolah, rumah sakit, dan fasilitas sosial lainnya?</li> <li>- Bagaimana jarak dari tempat tinggal responden menuju pusat bisnis, sekolah, rumah sakit, dan fasilitas sosial lainnya?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana kondisi jalan di sekitar tempat tinggal responden?</li> <li>- Apakah ada fasilitas angkutan/ transportasi umum yang menghubungkan antara tempat tinggal responden dengan pusat bisnis, sekolah, rumah sakit, dan fasilitas sosial lainnya?</li> </ul>
Akses Listrik/Energi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah tempat tinggal responden memiliki kendala dalam menjangkau akses kelistrikan?</li> <li>- Apakah tempat tinggal responden jauh dari akses pembelian bahan bakar, seperti BBM, gas, dan sebagainya?</li> </ul>

---

Akses Pasar, Pendidikan, Kesehatan, Sanitasi, dan Air Bersih	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah di sekitar tempat tinggal responden terdapat pasar untuk memasarkan hasil produksi responden?</li> <li>- Apakah responden mampu memanfaatkan pasar untuk memasarkan hasil produksi?</li> <li>- Apakah di sekitar tempat tinggal responden terdapat sekolah atau lembaga pendidikan lainnya?</li> <li>- Apakah responden mampu bersekolah?</li> <li>- Apakah di sekitar tempat tinggal responden terdapat puskesmas, rumah sakit, atau fasilitas kesehatan lainnya?</li> <li>- Apakah responden mampu berobat di rumah sakit tersebut?</li> <li>- Apakah di sekitar tempat tinggal responden terdapat sistem sanitasi dan air bersih yang baik?</li> <li>- Apakah responden mampu memanfaatkan fasilitas sanitasi dan air bersih yang ada?</li> </ul>
--	--

---

Catatan: Daftar pertanyaan dalam kolom ini awalnya berupa indikator yang diungkapkan dalam World Development Report 2000. Untuk keperluan pengumpulan data, setiap indikator diubah menjadi pertanyaan.

Sumber: Bank Dunia (2000)

Untuk dimensi dan indikator dalam variabel keamanan (*security*), semua sampel responden dan FGD di lokasi penelitian nyaris tidak secara eksplisit mengungkapkan pentingnya variabel, dimensi, dan indikator keamanan dalam menetapkan GK Ecosos. Variabel keamanan (*security*) didefinisikan meliputi empat dimensi dan delapan indikator. Dimensi dan indikator yang diubah dalam bentuk daftar pertanyaan dipersepsikan tidak mutlak penting dalam penetapan GK Ecosos, tetapi lebih bersifat perlu (*necessary conditions*). Barangkali temuan ini tidak mengherankan karena responden beranggapan variabel keamanan beserta dimensi dan indikator yang ditentukan dalam literatur merupakan tanggung jawab dan kewajiban pemerintah yang diperuntukkan bagi setiap

warga negara. Detail dimensi dan indikator yang diubah dalam bentuk pertanyaan dari variabel keamanan yang ditetapkan dalam literatur dapat dilihat pada Tabel 3.4.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa variabel, dimensi, dan indikator Ecopos yang perlu diakomodasi dalam menetapkan GK Ecopos tidak dapat digeneralisasi atau seluruhnya sama dengan yang diungkapkan dalam literatur, tetapi bervariasi sesuai dengan karakteristik lokasi kemiskinan berada. Dalam penelitian ini, ditemukan bahwa variabel keamanan (*security*) tidak atau belum mutlak perlu digunakan sebagai variabel yang harus ditetapkan dalam GK Ecopos untuk mengukur proporsi dan jumlah penduduk miskin. Variabel keamanan dipersepsikan sebagai variabel yang merupakan tanggung jawab dan kewajiban pemerintah kepada setiap warga negara Indonesia. Untuk variabel keberdayaan (*empowerment*), kemampuan (*capability*), dan kesempatan (*opportunity*), ditemukan mutlak perlu diakomodasi dalam penetapan garis kemiskinan Ecopos. Lantas, bagaimana hierarki dan *ranking* (peringkat) dari variabel, dimensi, dan indikator dalam menetapkan GK Ecopos?

#### **D. HIERARKI SERTA RANKING VARIABEL, DIMENSI, DAN INDIKATOR GK ECOPOS**

Penetapan hierarki dan *ranking* dari variabel, dimensi dan indikator dalam GK Ecopos penting diungkapkan di sini. Paling tidak dimaksudkan untuk tiga tujuan. Pertama, untuk menajamkan dan/atau memilah variabel, dimensi, dan indikator yang harus diperhatikan dan/atau merupakan *necessary condition* dalam penetapan GK Ecopos. Kedua, untuk mengonfirmasi hasil temuan penelitian ini dengan temuan empiris yang diungkapkan dalam literatur terdahulu menyangkut tambahan atau pengurangan variabel, dimensi, dan indikator dalam penetapan GK Ecopos khas Indonesia. Ketiga, untuk merumuskan kebijakan, strategi, dan program pengentasan penduduk dari kemiskinan secara lebih tepat.

**Tabel 3.4.** Variabel, Dimensi, dan Daftar Pertanyaan untuk Indikator Keamanan

Variabel	Dimensi	Daftar Pertanyaan
Keamanan (Security)	Kerentanan terhadap Krisis Keuangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah responden memiliki pekerjaan tetap?</li> <li>- Apakah responden memiliki penghasilan tetap setiap bulannya?</li> <li>- Apakah responden terkena dampak adanya krisis keuangan pada 1998/2008?</li> </ul>
	Kerentanan terhadap Bencana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah tempat tinggal responden berada dalam lokasi yang rawan terjadi bencana?</li> </ul>
	Kerentanan terhadap Konflik Sosial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah di sekitar tempat tinggal responden rentan terjadi konflik sosial?</li> <li>- Apakah responden pernah mengalami tindak kejahatan di sekitar tempat tinggal responden?</li> </ul>
	Kerentanan terhadap Penyakit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apakah ada anggota rumah tangga responden yang terkena penyakit menular atau penyakit berat?</li> <li>- Apakah lingkungan sekitar rumah responden rentan terhadap penyakit?</li> </ul>

Catatan: Daftar pertanyaan dalam kolom ini awalnya berupa indikator yang diungkapkan dalam World Development Report (2000). Untuk keperluan pengumpulan data, setiap indikator diubah menjadi pertanyaan.

Sumber: Bank Dunia, 2000.

Dari hasil penelitian ini ditemukan bahwa keempat variabel Ecopos dipersepsikan tidak dapat dibuat *ranking* atau hierarki secara tegas dalam penetapan GK Ecopos. Hal ini mengindikasikan bahwa keempat variabel secara umum memiliki tingkat kepentingan yang sama (*indifference*) untuk diakomodasikan dalam GK Ecopos. Temuan ini juga mengonfirmasi pernyataan Bank Dunia (2000) dalam World Development Report 2000 sebagai berikut.

*“There is no hierarchy of importance. The elements are deeply complementary. Each part of the strategy affects underlying causes of poverty addressed by the others.”*

Namun, berbeda dengan catatan World Development Report 2000, dari keempat konsep Ecopos tersebut, variabel *security* relatif tidak dianggap sebagai variabel yang mutlak harus dimasukkan ke penetapan GK Ecopos, tetapi sebagai kondisi yang diperlukan (*necessary condition*) atau dapat disebut juga sebagai *complementary factors* dalam pengentasan penduduk dari kemiskinan. Hal ini tidak mengherankan karena dimensi dan indikator dari variabel keamanan tersebut tidak hanya merupakan kebutuhan penduduk miskin, tetapi juga penduduk non-miskin. Dengan kata lain, dimensi dan indikator dari variabel keamanan ini merupakan dimensi dan indikator yang bersifat *community* atau *common right* atau juga *public right* dan bukan terkait dengan kebutuhan dan hak orang per orang (*individual right*) sehingga tidak mutlak harus diakomodasi dalam penetapan GK Ecopos.

Berbeda dengan variabel, dimensi, dan indikator keberdayaan (*empowerment*), temuan penelitian ini tidak hanya mengonfirmasi pentingnya variabel ini, melainkan juga semua dimensi dan indikator dari variabel keberdayaan yang ditetapkan literatur (Bank Dunia, 2000) dalam merumuskan GK Ecopos. Keseluruhan dimensi dan indikator dari variabel keberdayaan yang dimaksudkan adalah keberdayaan berpolitik dan berpendapat, keberdayaan memanfaatkan pelayanan publik, keberdayaan kesetaraan gender, keberdayaan kesetaraan hukum, keberdayaan fisik, serta keberdayaan kehidupan sosial masyarakat (Tabel 3.1).

Selain enam dimensi tersebut, temuan penelitian ini menambahkan tiga dimensi keberdayaan lain yang dipersepsikan penting dalam GK Ecopos yang diungkapkan dari hasil FGD. Ketiga dimensi keberdayaan tambahan tersebut adalah keberdayaan memperoleh lapangan kerja, keberdayaan melakukan dan memperoleh kegiatan usaha, serta keberdayaan memenuhi kebutuhan non-

makanan. Namun, dari sembilan dimensi variabel keberdayaan di atas, ternyata empat dimensi dalam variabel keberdayaan (*empowerment*) tersebut diposisikan wajib oleh peserta FGD untuk dimasukkan ke penetapan GK Ecosos. Keempat dimensi keberdayaan tersebut adalah dimensi keberdayaan memenuhi kebutuhan pangan, keberdayaan melakukan dan memperoleh kegiatan usaha, keberdayaan memperoleh lapangan kerja, serta keberdayaan memanfaatkan fasilitas publik. Sementara itu, lima dimensi keberdayaan berpolitik, kesetaraan gender, kesetaraan hukum, keterbatasan fisik, dan keberdayaan melakukan kehidupan sosial tidak diposisikan sangat diperlukan oleh peserta FGD bagi penetapan GK Ecosos. Alasannya, kelima dimensi ini relatif diperlukan tidak saja penduduk miskin tetapi juga oleh penduduk tidak miskin agar tidak mengalami kehidupan miskin.

Untuk variabel, dimensi, dan indikator kemampuan (*capability*), variabel kemampuan perlu dimasukkan ke GK Ecosos. Namun, dalam hal dimensi dan indikatornya, dimensi yang dipisahkan penting untuk GK Ecosos adalah dimensi kecukupan. Sementara itu, dimensi harga diri dan kebebasan tidak perlu dimasukkan dalam GK Ecosos (Tabel 3.2). Penyebab lainnya adalah dimensi harga diri dan kebebasan merupakan dimensi yang bukan merupakan *individual right*, melainkan lebih merupakan *community right* atau *common right* seperti halnya dimensi dan indikator dari variabel keamanan yang diuraikan di atas. Dengan kata lain, harga diri dan kebebasan merupakan dimensi yang tidak spesifik hanya dibutuhkan bagi penduduk miskin.

Untuk dimensi kecukupan, paling tidak terdapat 11 indikator yang diungkapkan dalam FGD yang perlu dimasukkan ke penetapan GK Ecosos. Ke-11 indikator itu terkait dengan kemampuan memenuhi kecukupan pangan, air bersih, pakaian layak, tempat tinggal, makanan bergizi, kesehatan, pendidikan dasar, pekerjaan/nafkah untuk rumah tangga, kepemilikan aset, kecukupan pendapatan/pengeluaran, dan pemenuhan kebutuhan sosial kemasyarakatan (Tabel 3.2).

Namun, jika 11 indikator dari dimensi kecukupan dalam variabel kemampuan di atas harus diperingkat berdasarkan pada tingkat kepentingan, hasil penelitian ini tidak konklusif. Artinya, tidak ada indikator yang harus lebih didahulukan (*indifference*). Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kepentingan ke-11 indikator dalam dimensi kecukupan dinilai memiliki kedudukan yang mutlak sama. Implikasi temuan ini adalah dimensi kecukupan dengan sebelas indikator yang diberikan pada Tabel 3.2 mutlak diperlukan dalam penetapan GK Ecosos sesuai dengan yang diungkapkan oleh sampel responden dan FGD.

Selanjutnya, untuk variabel kesempatan (*opportunity*), penelitian ini menegaskan bahwa variabel ini dengan tujuh dimensi dan 25 indikator perlu diperhatikan dalam menetapkan GK Ecosos (Tabel 3.3). Tujuh dimensi dari variabel kesempatan yang mutlak diperlukan dalam menetapkan GK Ecosos adalah akses memperoleh kredit; akses kesempatan kerja; akses jaringan telekomunikasi; akses pelatihan bisnis; akses jalan; akses listrik dan energi; serta akses pendidikan, kesehatan, sanitasi, dan air bersih.

Namun, dalam hal *ranking* kepentingan, dari 25 indikator untuk semua dimensi variabel kesempatan, ternyata indikator pelayanan hidup bersih dan indikator kesempatan mendapatkan informasi dan komunikasi diposisikan diberi *ranking* kepentingan yang rendah oleh responden ataupun peserta FGD penelitian ini dalam penetapan GK Ecosos. Alasannya, kedua indikator ini lebih terkait dengan latar belakang sosial budaya (dalam hal ini menyangkut pelayanan hidup bersih) dan kenyataan telah meluasnya perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) saat ini.

## **E. KESIMPULAN**

Penetapan GK Ecosos perlu memasukkan variabel keberdayaan (*empowerment*), kemampuan (*capability*), dan kesempatan (*opportunity*). Sementara variabel keamanan (*security*) dengan segala dimensi dan indikatornya dipersepsikan hanya sebagai bagian penting dari GK Ecosos, dan bukan bagian mutlak yang perlu di-

akomodasi dalam penetapan GK Ecosos. Hal ini mengindikasikan bahwa penetapan GK perlu mengakomodasi variabel non-ekonomi, khususnya variabel keberdayaan, kemampuan, dan kesempatan. Sementara itu, variabel keamanan tidak secara eksplisit diungkapkan menjadi variabel penting dalam penetapan GK. Justifikasi tidak dipentingkannya variabel keamanan terutama karena variabel ini dianggap tidak secara linear terkait dengan kemiskinan seseorang. Dengan kata lain, keamanan merupakan *public goods* dan bukan *private goods*.

Dimensi dan indikator GK Ecosos yang diungkapkan dalam literatur tidak dapat digeneralisasi dalam penerapannya di Indonesia. Hasil penelitian ini menemukan bahwa untuk variabel keberdayaan, terdapat lima dimensi yang tidak dapat diterapkan dalam penetapan GK Ecosos. Kelima dimensi dari variabel pemberdayaan itu adalah dimensi pemberdayaan berpolitik, kesetaraan gender, kesetaraan hukum, keterbatasan fisik, dan keberdayaan melakukan kehidupan sosial. Sementara untuk variabel kemampuan (*capability*), dimensi harga diri dan kebebasan tidak perlu dimasukkan ke GK Ecosos. Dimensi kecukupan dalam variabel kemampuan merupakan satu-satunya dimensi yang diperlukan dalam penetapan GK Ecosos. Temuan yang sama didapatkan untuk variabel kesempatan (*opportunity*), dengan indikator memperoleh kesempatan mendapatkan informasi dan komunikasi diberi *ranking* kepentingan yang rendah.

Oleh karena itu, implikasi kebijakan penetapan GK Ecosos berdasarkan pada studi ini adalah sebagai berikut. Pertama, variabel, dimensi, dan indikator untuk menetapkan GK Ecosos di Indonesia tidak sepenuhnya sama dengan yang ditemukan dalam literatur. Kedua, GK resmi BPS yang hanya menggunakan variabel pengeluaran dengan dua dimensi makanan dan nonmakanan perlu dilengkapi dengan masukan variabel, dimensi, dan indikator Ecosos yang dipersepsikan penduduk miskin dan tidak miskin dalam penelitian ini. Ketiga, perbaikan terhadap GK resmi yang berpedoman pada GK Ecosos yang dipersepsikan dalam peneli-

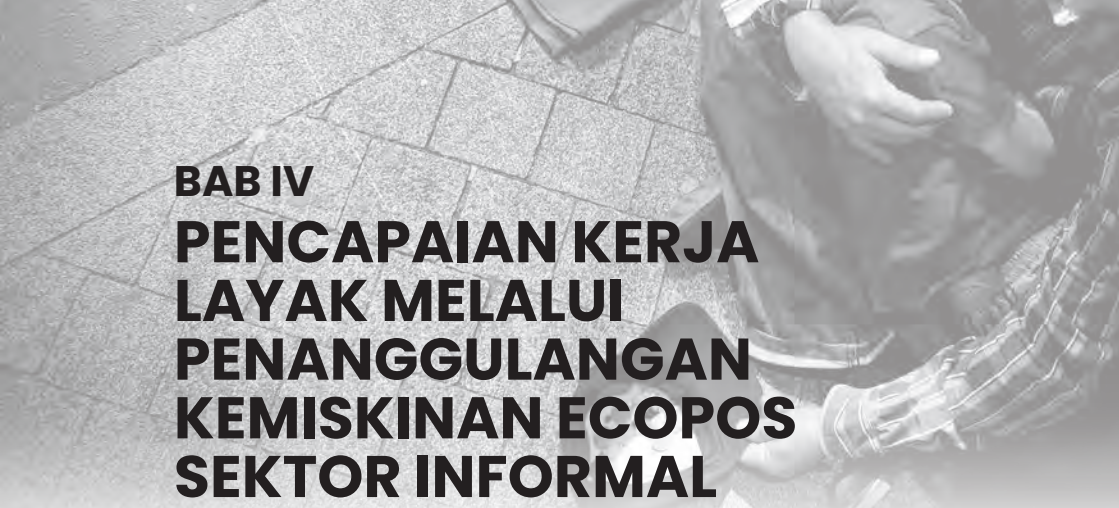


tian diyakini tidak hanya akan meningkatkan kepercayaan kepada pemerintah untuk mengentaskan penduduk dari kemiskinan, tetapi juga dapat meningkatkan kualitas SDM, daya saing, produktivitas, dan pertumbuhan ekonomi nasional kini dan mendatang. Hal ini terjadi karena dengan dipenuhinya keempat variabel Ecospos beserta dimensi dan indikatornya, penduduk miskin besar kemungkinan memiliki peluang yang luas untuk meningkatkan kualitas kehidupannya yang kemudian dapat berkontribusi bagi pertumbuhan ekonomi nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alkire, S., & Santos, M. E. (2011). *Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries* (OPHI Working Paper, 38, hlm. 22–32).
- Badan Pusat Statistik. (2018). *Kemiskinan di Indonesia, 2018*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Bank Dunia. (1972). *World development report 1970*. Washington D.C: World Bank.
- Bank Dunia. (1991). *World development report 1990*. Washington D.C.: World Bank.
- Bank Dunia. (2000). *World development report 2000*. Washington D.C: World Bank.
- Bank Dunia. (2001). *World Development Report 2001: Attacking Poverty*. Washington DC : World Bank.
- Budiantoro. (2015). *Penghitungan indeks kemiskinan multidimensi Indonesia: 2012-2014*. Jakarta: PRAKARSA.
- Clark, David. (2005). *The capability approach: Its development, critiques and recent advances*. Manila: ADB.
- Firdausy, C. M. (2015). *Can multidimensional poverty line be used as an alternative of Indonesia's poverty line?*. Manila: Asian Development Think Tank Forum 2.
- Firdausy, C. M. (2015b). *Konsep dan garis kemiskinan di Indonesia*. (Laporan Penelitian). Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI.
- Ningrum, D.R., Taariq, R. M., Sagala, M., & Aidha, C. N. (2019). *Indeks kemiskinan multidimensi: Memotret wajah-wajah kemiskinan di Indonesia*. (PRAKARSA Policy Brief, No. 13, April 2019). 1–4.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Praag, Benard, & Carbonnel, A. F. (2006). *A multi-dimensional approach to subjective poverty*. Brazilia: UNDP.
- Wagle, U. (2002). Rethinking poverty: definition and measurement. *International Social Science Journal*. 54(171), 155–165.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



# **BAB IV**

# **PENCAPAIAN KERJA LAYAK MELALUI PENANGGULANGAN KEMISKINAN ECOPOS SEKTOR INFORMAL**

---

**Nawawi**

## **A. KERJA LAYAK DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN**

Konsep kerja layak (*decent work*) diperkenalkan pertama kali pada 1999 dalam konferensi lembaga perburuhan internasional (International Labour Organisation/ILO) sesi ke-87 di Geneva, Swiss. Ide awalnya adalah merangkum berbagai dimensi dan indikator yang terkait ketenagakerjaan sebagai instrumen penting bagi pemerintah di setiap negara untuk mencapai tujuan ketenagakerjaan yang merata, produktif, berkeadilan, dan berkelanjutan (International Labour Organization [ILO], 1999). Pada saat itu, pencapaian kerja layak juga masuk salah satu pembahasan untuk persiapan mendukung kesepakatan agenda internasional yang kemudian dikenal dengan Millennium Development Goals (MDGs). Selanjutnya, dalam konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 2005, lebih dari 150 negara menyatakan berkomitmen melaksanakan pencapaian kerja layak yang mengharuskan adanya tindakan di tingkat global, regional, ataupun nasional (ILO, 2007). Pada Februari 2008, Komisi PBB untuk Pembangunan Sosial juga menetapkan resolusi tentang pencapaian kerja layak bagi semua orang, sekaligus menegaskan kembali adanya kebutuhan yang mendesak untuk menciptakan kondisi kondusif di tingkat nasional ataupun internasional dalam rangka pencapaian kerja layak (ILO, 2018).

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pada 16 Februari 2016, setelah pelaksanaan MDGs berakhir, masyarakat internasional kembali menyepakati masuknya agenda pencapaian kerja layak dalam tujuan pembangunan berkelanjutan atau yang lebih dikenal dengan Sustainable Development Goals atau SDGs (ILO, 2018).

Pencapaian kerja layak merupakan salah satu upaya yang diyakini dapat mengatasi permasalahan kemiskinan (ILO, 1999; Anker, Chernyshev, Egger, Mehran, & Ritter, 2007; Widarti, 2007). Dalam hal ini, upaya mengatasi kemiskinan melalui pencapaian kerja layak dilakukan dengan penerapan berbagai kebijakan ketenagakerjaan dengan tujuan utama perluasan kesempatan kerja yang dapat memberikan kesempatan bekerja kepada setiap orang untuk terlibat dalam pekerjaan yang layak dan produktif. Konsep “bekerja” menurut perspektif kerja layak menitikberatkan pada aspek keadilan dan pemenuhan hak fundamental yang melekat pada tenaga kerja (pekerja) disertai urgensi pengembangan diri pekerja ke arah bekerja yang lebih produktif (ILO, 1999). Dengan kata lain, keterkaitan antara kelayakan pekerjaan dan upaya mengurangi kemiskinan harus dilihat bukan hanya sebagai akibat dari ketidakmampuan secara ekonomi, melainkan erat kaitannya dengan pemenuhan hak dasar manusia dan perlakuan adil bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan (bekerja) secara (lebih) bermartabat (Anker dkk., 2002).

Anker dkk. (2002, 2) mengemukakan bahwa pencapaian kerja layak berimplikasi kuat terhadap pengurangan kemiskinan. Hal ini terjadi karena yang menjadi kelompok target dari pencapaian kerja layak adalah mereka yang dikategorikan miskin dan rentan (*the poor and vulnerable*). Selanjutnya, dinyatakan bahwa pencapaian pertumbuhan ekonomi merupakan sebuah keharusan dalam upaya pengurangan kemiskinan, tetapi hal tersebut merupakan sebuah kondisi yang tidak cukup untuk menciptakan pengurangan kemiskinan secara berkelanjutan. Diperlukan berbagai kombinasi kebijakan untuk bisa menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berimplikasi terhadap percepatan pengurangan kemiskinan

dan bukan sebaliknya (perlambatan penurunan kemiskinan). Dalam hal ini, analisis yang lebih baik tentang konsep kerja layak dan keterkaitannya dengan kemiskinan akan memberikan pemikiran yang bermanfaat terhadap kemungkinan penentuan berbagai pilihan kebijakan pengurangan kemiskinan.

Dalam upaya mengampanyekan pencapaian kerja layak, ILO berpedoman pada pencapaian empat dimensi yang menjadi pilar utama pencapaian kerja layak. Keempat dimensi kerja layak tersebut adalah (1) Perluasan kesempatan kerja; (2) Perlindungan hak pekerja; (3) Pelaksanaan jaminan sosial; dan (4) Dialog sosial. Penerapan keempat dimensi ini bersifat universal, yaitu berlaku tidak hanya pada pekerja di sektor ekonomi formal, tetapi juga pekerja di sektor informal, di antaranya penerima upah tidak tetap (*unregulated wage workers*), pekerja mandiri (*self employed*), dan pekerja rumahan (*home workers*) yang jumlahnya mendominasi sebagian besar angkatan kerja di banyak negara di seluruh dunia (ILO, 2007, 3).

ILO menempatkan keempat pilar tersebut sebagai kerangka strategis bagi pemerintah di berbagai negara untuk menggalang kemitraan dengan berbagai pihak menuju tercapainya sasaran kerja layak (Anker dkk., 2002). Namun, tidak semua dimensi kerja layak yang dikembangkan oleh ILO tersebut aplikatif di semua negara, sehingga pengembangan suatu konsep kerja layak memerlukan penyesuaian terhadap berbagai faktor atau karakteristik yang ada di setiap negara, wilayah, daerah, hingga di tingkat komunitas (Widarti, 2007). Penyesuaian tersebut diperlukan terkait dengan perbedaan sistem tata kelola pemerintahan, termasuk penentuan prioritas strategis dalam proses pembangunan serta kondisi pasar kerja dan angkatan kerja di tiap negara (Ghai, 2003). Pada banyak kasus di negara berkembang, seperti di Indonesia, dengan sektor ekonomi informal umumnya cenderung mendominasi penyediaan lapangan kerja, maka penyesuaian terhadap aplikasi kerja layak menjadi sangat diperlukan (Nagib, 2010, 4).

Indonesia merupakan satu di antara kelompok negara pertama di dunia yang sejak awal telah menyepakati rencana aksi pencapaian kerja layak, termasuk turut berkomitmen mempromosikan serta mengupayakan pencapaian kerja layak. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN) tahap kedua pada 2010–2014, pencapaian kerja layak ditempatkan sebagai salah satu strategi yang terintegrasi dalam agenda peningkatan kesejahteraan rakyat dan penanggulangan kemiskinan. Strategi tersebut dikenal dengan *triple track strategy*, yaitu *pro-job*, *pro poor*, dan *pro growth*. Pelaksanaan ketiga strategi tersebut ditujukan untuk menciptakan kesempatan kerja yang layak, yaitu lapangan kerja produktif, keamanan di tempat kerja dan perlindungan sosial bagi pekerja dan keluarganya, serta memberikan kebebasan berekspresi dan beraspirasi, kebutuhan berorganisasi dan ruang partisipasi dalam keputusan-keputusan yang memengaruhi kehidupan pekerja (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2009). Keseriusan dan komitmen Pemerintah Indonesia dalam meningkatkan pencapaian kerja layak berlanjut pada pelaksanaan RPJMN tahap ketiga pada 2015–2019 yang menitikberatkan pada peningkatan produktivitas dan daya saing dan kualitas tenaga kerja sebagai salah satu sasaran strategis dalam pembangunan nasional (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2014).

Dalam konteks Indonesia, upaya pengurangan kemiskinan tentunya tidak akan berhasil tanpa menyentuh perekonomian informal (Nagib, 2010). Hal ini sangat penting, mengingat ciri perekonomian Indonesia yang dualistik, yakni sektor informal (tradisional) memiliki peran dominan dalam menyediakan lapangan kerja dibandingkan sektor formal. Artinya, penerapan indikator kerja layak sangat perlu memperhatikan dinamika pekerjaan di sektor ekonomi informal (agar lebih aplikatif), walaupun penerapannya di sektor formal masih menghadapi banyak keterbatasan (Widarti, 2007). Sebagai contoh, indikator tingkat pengangguran terbuka (TPT) dianggap kurang sensitif jika digunakan untuk menganalisis masalah ketenagakerjaan di negara yang sedang

berkembang seperti Indonesia karena TPT tidak mencerminkan masalah ketenagakerjaan secara keseluruhan (Handayani, 2008). Terlebih bila indikator TPT tersebut digunakan untuk menggambarkan kondisi kemiskinan. Sebagian besar penduduk Indonesia tidak akan sanggup menjadi penganggur, sehingga hal ini kurang sensitif untuk menggambarkan kondisi kemiskinan yang sebenarnya (Squire, 1992, 3). Berbeda dengan negara-negara yang lebih maju yang menyediakan tunjangan pengangguran (*unemployment benefit*). Di sisi lain, sebagian besar penduduk Indonesia yang berpotensi menganggur sebenarnya tertampung di ekonomi informal yang kondisinya erat dengan kemiskinan (Nagib, 2010).

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, pencapaian kerja layak tentunya perlu memperhitungkan keragaman daerah, terutama prioritas kebijakan dan dukungan pemerintah setempat terhadap ekonomi tradisional serta tradisi demokratik yang sedang berkembang. Sebagaimana dikemukakan dalam Discussion Paper for the Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work di Geneva pada September 2008, bahwa indikator kerja layak, selain mencakup seperangkat indikator-indikator utama, harus mencerminkan keadaan khusus yang dapat mengidentifikasi indikator yang paling relevan, sehingga dapat menangkap semua dimensi kerja layak. Artinya, dalam memahami pencapaian kerja layak, dapat ditambahkan indikator-indikator baru yang lebih relevan dan spesifik sesuai dengan karakteristik suatu negara, daerah dan komunitas (ILO, 2007, 13).

Pembahasan dalam bab ini bertujuan menganalisis upaya pencapaian kerja layak melalui konsep penanggulangan kemiskinan Ecosos dengan fokus pada pekerja di sektor informal. Secara khusus, analisis dalam bab ini ditujukan untuk mengkaji keterkaitan antara upaya pengurangan kemiskinan melalui pencapaian kerja layak dan aplikasinya pada empat dimensi yang menjadi domain utama konsep pengurangan kemiskinan Ecosos. Keempat dimensi kemiskinan Ecosos adalah keberdayaan (*empowerment*), kemampuan (*capability*), kesempatan/pejuang



(*opportunity*), dan keamanan (*security*). Dalam hal ini, konsep pengurangan kemiskinan Ecopos diletakkan sebagai cara lain dalam melihat sumber dan persoalan kemiskinan, yaitu tidak semata berpaku pada rendahnya pendapatan/pengeluaran seseorang. Kombinasi kedua pendekatan ini, yaitu konsep kerja layak dan pengurangan kemiskinan Ecopos diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif dan realistis terhadap sumber dan permasalahan kemiskinan di Indonesia sehingga rumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan kemiskinan dapat dilaksanakan sesuai dengan sasaran dan target penanggulangan kemiskinan. Hal ini didasari pemikiran awal bahwa kemiskinan bersifat multidimensi yang keberagamannya dapat dijelaskan melalui berbagai pendekatan multidisiplin. Kemiskinan merupakan akibat dari suatu keadaan, tetapi secara bersamaan juga bisa dipandang sebagai sebab dari suatu keadaan. Artinya, tidak ada satu “resep” yang berlaku untuk semua keadaan. Kenyataan ini sekaligus memperlihatkan kompleksitas upaya mengurangi kemiskinan di Indonesia, termasuk untuk melihat sumber permasalahan kemiskinan itu sendiri. Sementara itu, sektor informal dipilih sebagai fokus dalam pembahasan di bab ini dengan pertimbangan utama karena dominasi ekonomi informal pada penyediaan lapangan kerja di Indonesia.

Data utama dalam tulisan ini berasal dari hasil serangkaian *focus group discussion* (FGD) dan *workshop* tentang pengurangan kemiskinan Ecopos dan kerja layak di sektor informal yang dilakukan oleh tim kajian pengurangan kemiskinan Ecopos LIPI di kota Jakarta, Yogyakarta, dan Kabupaten Subang (2014–2015). Kegiatan FGD dan *workshop* tersebut melibatkan perwakilan pelaku pekerja informal, perkumpulan/asosiasi pekerja informal, dan aparat pemerintah daerah. Data pendukung lainnya berasal dari hasil penelitian tentang indikator pekerjaan layak yang sebelumnya dilakukan di Tangerang, Solo, Temanggung, dan Bantul (2011–2013). Penelitian di Kota Tangerang dan Solo dilakukan untuk mewakili analisis daerah perkotaan. Sementara penelitian di kabupaten Temanggung dan Bantul dipilih untuk

mewakili daerah perdesaan. Di keempat daerah penelitian ini, kegiatan penelitian dilakukan dengan menggunakan kombinasi pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Data kuantitatif diperoleh melalui penyebaran kuesioner, mencakup masing-masing 150 responden kepala rumah tangga di setiap lokasi penelitian, dengan mengambil kasus pada tiga desa (kasus perdesaan) dan tiga kelurahan (kasus kelurahan) yang memiliki komposisi dominasi paling banyak angkatan kerja yang bekerja di sektor informal. Sementara itu, pendekatan kualitatif dilakukan dengan wawancara mendalam dan FGD melibatkan berbagai narasumber seperti pekerja sektor informal (petani, pedagang, pekerja rumahan, dan pekerja tidak tetap/serabutan), kepala rumah tangga, tokoh masyarakat, organisasi pekerja sektor informal, hingga pemangku kebijakan di tingkat desa/kelurahan dan kota/kabupaten.

Pembahasan dalam bab ini dibagi menjadi empat subbab yang saling terkait. Setelah bagian pertama, yang menjelaskan soal keterkaitan antara pencapaian kerja yang layak dan pengurangan kemiskinan, uraian dalam bab ini dilanjutkan pada bagian kedua yang menjelaskan konsep dan dimensi kerja layak. Pada bagian ini, pembahasan dikhususkan pada konsep operasional yang dipakai dalam tulisan ini sebagai dasar analisis keterkaitan antara pencapaian kerja layak dan pengurangan kemiskinan melalui pendekatan Ecopos di sektor informal. Pembahasan dilanjutkan pada bagian ketiga yang mendiskusikan implikasi dan strategi penanggulangan kemiskinan Ecopos untuk mencapai kerja layak di sektor informal. Bagian terakhir merupakan catatan penutup yang merangkum inti pembahasan dalam bab ini terkait upaya pencapaian kerja layak di sektor informal melalui pendekatan kemiskinan Ecopos.

## **B. KONSEP DAN DIMENSI KERJA LAYAK**

Kerja layak merupakan konsep yang luas dengan beragam aspek penerapan yang berbeda antara satu negara dan negara lain. Di samping untuk meningkatkan pendapatan, pencapaian kerja layak

juga ditujukan untuk mendukung peningkatan ekonomi dan sosial penduduk yang lebih luas. Pencapaian kerja layak juga diyakini dapat meningkatkan kualitas hidup pekerja, menjaga stabilitas ekonomi di tingkat keluarga, dan bentuk demokrasi yang menjadi hak setiap individu di masyarakat. Di samping itu, pencapaian kerja layak sangat diperlukan untuk mengurangi kemiskinan dan sebagai sarana untuk mencapai pembangunan yang lebih adil dan berkelanjutan. Mengacu pada ILO (1999), kerja layak didefinisikan sebagai berikut:

*“Decent work involves opportunities for work that is productive and delivers a fair income, security in the workplace and social protection for families, better prospects for personal development and social integration, freedom for people to express their concerns, organize and participate in the decisions that affect their lives and equality of opportunity and treatment for all women and men.”*

Dalam perkembangannya, sebagai bagian dari upaya untuk mengevaluasi pencapaian kerja layak di suatu negara, keempat elemen dasar kerja layak diturunkan ke berbagai indikator. Anker dkk. (2002) menurunkan empat komponen tersebut dalam 11 variabel utama dan 39 indikator turunan. Sementara itu, Widarti (2007), dalam kajiannya tentang aplikasi indikator pekerjaan layak di Indonesia, menurunkan keempat pilar utama pencapaian kerja layak menjadi 23 indikator. Konsep kerja layak juga memiliki cara pandang lain dengan mengelompokkan komponen dasar menjadi dua kategori berdasarkan pada sumber pencapaiannya. Pada kategori pertama, yaitu komponen kesempatan kerja dan jaminan sosial merujuk pada pencapaian yang diakibatkan dari kegiatan pembangunan ekonomi suatu negara. Sementara kategori kedua, yakni pengakuan hak pekerja dan dialog sosial, merujuk pada keberadaan peraturan terkait ketenagakerjaan yang mengatur berbagai perlindungan terhadap pekerja serta hubungan antara pekerja dan pemberi kerja (Anker dkk., 2002).

Meskipun bersifat universal, dalam arti indikator tersebut dapat diterapkan pada semua negara dengan tahap-tahap pembangunan yang berbeda, dalam penerapannya terdapat beberapa indikator yang cenderung bias pada negara maju dan pekerja sektor formal, khususnya untuk komponen perlindungan sosial dan dialog sosial. Hasil kajian Widarti (2007) menyimpulkan bahwa indikator perlindungan sosial dan dialog sosial merupakan aspek penting yang berkaitan dengan tingkat dan kapasitas pembangunan masyarakat. Perlindungan sosial mencakup kebutuhan mendesak seseorang dan untuk memberikan perlindungan atas kejadian yang tidak terduga. Sebagian besar negara industri atau negara maju menyediakan perlindungan sosial untuk risiko-risiko yang dihadapi oleh mayoritas pekerja. Namun, sebagian besar negara berkembang cakupannya hanya terbatas pada pekerja sektor formal dengan tingkat kesertaan yang juga masih belum optimal, termasuk yang ditemukan di Indonesia. Temuan lainnya oleh Nagib (2010), dalam penelitiannya di Kota Bandung, menyimpulkan bahwa *tidak semua indikator kerja layak ILO dapat dioperasionalkan di lokasi kajian. Tingginya proporsi pekerjaan di sektor informal dan beragamnya jenis pekerjaan di sektor informal menyebabkan banyak indikator kerja layak sulit diterapkan. Hal ini terutama karena konsep kerja layak cenderung bias pekerjaan formal (terutama sektor industri pengolahan), dan tidak adanya standar untuk mengukur “kelayakan” suatu pekerjaan.* Sebagian besar indikator “kelayakan” pekerjaan cenderung menunjukkan pekerjaan “tidak layak”, terutama dilihat dari beberapa indikator, seperti “proporsi pekerja di sektor informal”, “pengangguran pemuda”, “tingkat pengangguran”, “*share* perempuan di pekerjaan profesional”, “penghasilan rata-rata pekerja”, dan “kelebihan jam kerja” pekerja.

Keterbatasan lain terkait dengan penerapan indikator pencapaian kerja layak adalah belum (kurang) tersedianya data yang lengkap yang diturunkan dari keempat komponen kerja layak. Masalah ini terkait dengan akses dan kelayakan data sehingga evaluasi terkait pencapaian kerja layak di suatu negara sering kali

bersifat parsial. Selain itu, terdapat kecenderungan pengukuran yang bersifat kuantitatif dan kurang didukung dengan analisis kualitatif. Padahal terdapat berbagai aspek yang tidak terukur yang dapat memberikan makna berbeda dalam upaya pencapaian kerja layak, khususnya dikaitkan dengan pengurangan kemiskinan.

Mengingat sumber dan masalah kemiskinan bersifat multi-dimensi, upaya untuk mengatasi masalah kemiskinan harus mempertimbangkan banyak aspek. Selain sisi pendapatan dan pengeluaran, diperlukan telaah terkait dengan dimensi lain yang memengaruhi setiap pekerja dalam berusaha keluar dari keterbatasan akibat masalah kemiskinan. Pelaksanaan strategi dan kebijakan pengurangan kemiskinan tidak akan berjalan efektif jika dilakukan tanpa mengaitkan aspek lain, baik itu ekonomi, politik, sosial, maupun budaya. Dalam hal ini, selain mengacu pada dimensi utama kerja layak yang dipromosikan oleh ILO, operasionalisasi kerja layak untuk pengurangan kemiskinan yang digunakan dalam tulisan ini mengacu pada konsep pengurangan kemiskinan Ecosos. Operasionalisasi kerja layak diturunkan melalui penggalian aspirasi dan persepsi pekerja dan kelompok pekerja di sektor informal terhadap urgensi pencapaian indikator kesempatan kerja, perlindungan, jaminan sosial, dan dialog sosial—sebagai indikator utama dalam pencapaian kerja layak. Sementara kebijakan pemerintah, khususnya dalam konteks otonomi daerah, ditempatkan sebagai dimensi yang dapat memengaruhi terciptanya kesempatan, kemampuan, keberdayaan, dan keamanan pekerja di sektor informal—sebagaimana empat dimensi yang menjadi penekanan utama konsep kemiskinan Ecosos. Dengan menggabungkan dua pendekatan tersebut, diharapkan ditemukan irisan penting yang saling melengkapi antara konsep pengurangan kemiskinan Ecosos dan kerja layak. Cara ini diharapkan dapat memberikan alternatif pemikiran berdasarkan pada persepsi dan aspirasi masalah dan sumber kemiskinan pada aspek pekerjaan individu (dalam hal ini pekerja sektor informal) atau kelompok tertentu dalam

masyarakat, serta bagaimana keragaman dimensi keberdayaan, kemampuan, kesempatan, dan keamanan dapat diaplikasikan untuk memengaruhi kondisi kerja yang layak pekerja informal, baik di tingkat rumah tangga pekerja hingga kepentingan yang lebih luas (pelaksanaan pembangunan di daerah). Uraian dalam subbab berikut ini menjelaskan keterkaitan dua pendekatan tersebut secara lebih terperinci.

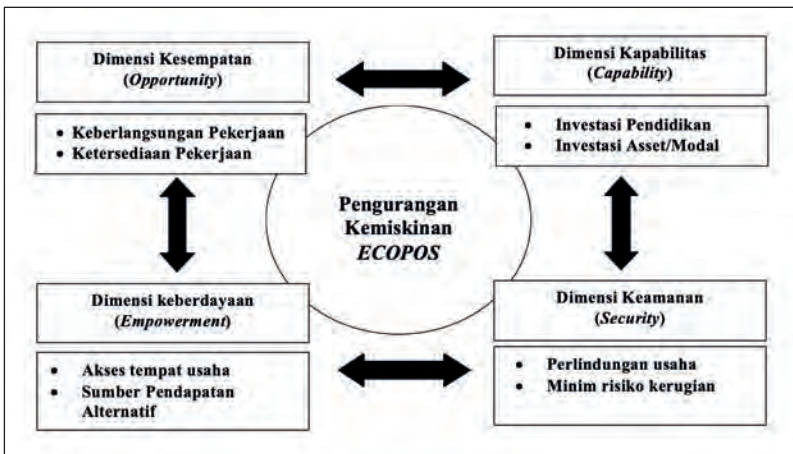
### **C. KETERKAITAN KONSEP KEMISKINAN ECOPOS DENGAN KERJA LAYAK**

Materi utama pembahasan berikut ini berasal dari hasil serangkaian kegiatan FGD dan *workshop* terbatas di Kota Jakarta, Yogyakarta, dan Subang (2015) yang melibatkan pemangku utama pelaku dan pembuat kebijakan terkait sektor informal di daerah, yakni pekerja informal, perkumpulan/organisasi pekerja informal, dan aparaturnya pemerintahan daerah. Tujuan utama pelaksanaan FGD dan *workshop* tersebut adalah menangkap aspirasi dari pelaku utama kegiatan ekonomi informal dan pemangku kebijakan di daerah serta validasi terkait aplikasi konsep pengurangan kemiskinan Ecosos dan kerja layak di sektor informal.

Dalam serangkaian *workshop* tersebut, peserta diberi pemahaman terlebih dahulu terkait konsep kemiskinan Ecosos dan konsep kerja layak (termasuk temuan penelitian sebelumnya di Tangerang, Solo, Temanggung, dan Bantul). Selanjutnya, dengan maksud untuk memperdalam pemahaman keterkaitan antara konsep kemiskinan Ecosos dan kerja layak, dalam setiap kegiatan *workshop* di ketiga lokasi tersebut peserta dibagi ke dalam empat hingga lima kelompok dan kemudian bekerja bersama (*participatory approach*) untuk menilai dan menentukan relevansi dan urgensi indikator utama kerja layak dan kaitannya dengan empat dimensi konsep kemiskinan Ecosos. Cara ini digunakan, selain untuk menangkap aspirasi langsung dari pelaku dan penentu kebijakan sektor informal di daerah, untuk mendapatkan gambaran yang lebih realitas di lapangan terkait pencapaian kerja layak dan

sumber permasalahan kemiskinan di sektor informal—khususnya dengan mempertimbangkan kedekatan, pengalaman, dan kepentingan langsung dari pelaku sektor informal di daerah terhadap pencapaian kerja layak dan upaya pengurangan kemiskinan.

Berdasarkan pada hasil FGD dan serangkaian *workshop* tersebut, dapat dinyatakan bahwa dari 17 indikator utama yang digunakan dalam kajian ini untuk menilai kelayakan pekerjaan di sektor informal, terdapat delapan indikator yang dapat dikategorikan paling relevan (mendapat nilai paling tinggi) memiliki keterkaitan langsung dengan konsep pengurangan kemiskinan Ecopos. Kedelapan indikator tersebut adalah akses tempat usaha dan sumber pendapatan alternatif (dimensi keberdayaan), investasi pendidikan dan pengembangan modal usaha (dimensi kapabilitas), keberlanjutan dan ketersediaan pekerjaan (dimensi kesempatan), serta perlindungan usaha dan minim risiko kerugian (dimensi keamanan). Sementara itu, sembilan indikator kerja layak yang dianggap tidak menjadi prioritas utama, tetapi penting dalam melihat kelayakan pekerjaan di sektor informal, adalah indikator jam kerja, tingkat pendidikan, kesempatan ke-



**Gambar 4.1** Keterkaitan Konsep Kemiskinan Ecopos dalam Pencapaian Kerja Layak Menurut Indikator Utama.

hidupan pribadi, interaksi sosial, jaminan hari tua dan kematian, jaminan kecelakaan kerja, keanggotaan organisasi pekerja informal, ketersediaan tenaga kerja, serta kenyamanan dalam bekerja. Gambar 4.1 berikut ini meringkas keterkaitan di antara kedelapan indikator utama kerja layak yang dikelompokkan berdasarkan pada empat dimensi pengurangan kemiskinan Ecopos, dilanjutkan penjelasan terkait tiap aspek tersebut dengan mengambil beberapa kasus yang ditemukan di lokasi penelitian terpilih.

## **1. Dimensi Keberdayaan/Pemberdayaan (*Empowerment*)**

Dimensi keberdayaan/pemberdayaan (*empowerment*) dalam pengurangan kemiskinan Ecopos memiliki keterkaitan erat dengan konsep kerja layak sektor informal. Bagi pekerja informal perkotaan, dimensi keberdayaan menyangkut pengakuan atas keberadaan dan peran ekonomi informal. Bentuk pengakuan tersebut diartikan oleh pelaku kegiatan ekonomi informal ke dalam dua kebutuhan. Pertama, terkait ada atau tidaknya dukungan kebijakan pemerintah daerah untuk menyediakan tempat usaha; dan kedua terkait keberadaan jaminan kenyamanan dalam mengembangkan usaha bagi pelaku ekonomi informal. Pandangan ini umumnya disampaikan oleh pekerja informal perkotaan yang bekerja di sektor perdagangan. Dalam hal ini, kebutuhan permodalan bukan menjadi aspek paling penting dalam konteks membangun keberdayaan pekerja informal perkotaan.

Temuan ini sangat penting, mengingat selama ini aspek permodalan sering kali dianggap merupakan faktor paling penting bagi setiap pelaku/pekerja di sektor informal, khususnya subsektor perdagangan. Berdasarkan pada hasil pendalaman, diketahui bahwa pengakuan keberadaan sektor informal melalui penyediaan tempat usaha dan jaminan kenyamanan usaha dipercaya oleh para pelaku pekerja informal secara otomatis akan berdampak positif terhadap upaya peningkatan pendapatan yang mereka peroleh. Dalam hal ini, temuan kajian di Kota Solo dapat diambil sebagai



contoh kasus untuk menggambarkan bagaimana keberhasilan pemerintah daerah setempat berusaha meningkatkan keberdayaan pekerja informal perkotaan (khususnya pedagang kaki lima) melalui serangkaian pelaksanaan kebijakan ekonomi informal. Melalui pemberian izin dan pengaturan usaha pedagang kaki lima pada hari, jam dan lokasi tertentu diakui oleh pelaku pekerja informal di daerah tersebut dapat menjamin kepastian usaha mereka di tengah keterbatasan kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan fasilitas tempat usaha permanen bagi pedagang kaki lima. Aparatur pemerintah daerah Kota Solo juga dinilai berhasil memberikan perlindungan bagi pelaku pekerja informal dengan mengatur keberadaan sektor perdagangan modern (seperti *shopping mall*) dan merevitalisasi kegiatan ekonomi informal (pasar tradisional). Penyusunan rencana penataan lokasi dan alokasi waktu usaha bagi pelaku pekerja informal yang dirancang oleh pemerintah daerah Kota Solo, khususnya pedagang kaki lima, juga melibatkan aspirasi perwakilan organisasi pekerja informal. Proses tersebut dinilai oleh pelaku pekerja informal sebagai bagian dari bentuk pengakuan pemerintah setempat terhadap posisi dan peran sektor informal dalam perekonomian daerah serta mampu meningkatkan kepercayaan mereka terhadap berbagai rencana pemerintah daerah dalam mengelola sektor informal.

Berbeda dengan pelaku ekonomi informal perkotaan, bagi pekerja informal perdesaan aspek keberdayaan untuk mengurangi kemiskinan melalui pencapaian kerja layak dimaknai sebagai upaya memperoleh berbagai kegiatan ekonomi alternatif yang dapat memberikan tambahan pendapatan. Artinya, keberadaan pekerjaan tambahan di samping pekerjaan utama menjadi unsur penting dalam melihat keberhasilan pemberdayaan pekerja informal perdesaan. Hal ini dapat dipahami, mengingat kurang beragamnya alternatif mendapatkan pekerjaan tambahan di perdesaan dibandingkan wilayah perkotaan terutama yang menjanjikan pendapatan memadai.

Berdasarkan pada hasil FGD dan *workshop* di Yogyakarta (2015), ditemukan bahwa selama ini petani dan peternak di kabupaten Bantul telah banyak menerima berbagai program pemberdayaan, baik yang berasal dari pemerintah pusat maupun daerah. Namun mayoritas program tersebut tidak berkesinambungan. Kebanyakan program pemberdayaan ekonomi masyarakat berhenti setelah program selesai dilaksanakan. Contohnya adalah program kredit usaha tani, budi daya usaha tani buah, pengembangan usaha tahu, dan pengembangbiakan sapi. Program pemberdayaan yang dilakukan umumnya hanya terkonsentrasi pada pengembangan pada sisi petani/peternak dan minim melibatkan pihak pemasok (bibit dan bahan baku), pasar dan kelembagaan keuangan. Program pemberdayaan yang dilaksanakan bersifat *top down*, tidak mempertimbangkan kebutuhan, minat, dan ketersediaan sumber daya yang ada di daerah, sehingga tingkat kegagalannya dinilai sangat tinggi dan tidak signifikan untuk membantu masyarakat keluar dari keterbatasan kemiskinan.

Sementara itu, hasil FGD dan *workshop* di Kabupaten Subang menemukan bahwa untuk meningkatkan keberdayaan pekerja di sektor pertanian, selain program peningkatan pendapatan, petani di daerah ini menilai pentingnya keberadaan tenaga pendamping pertanian (penyuluh pertanian). Keberadaan tenaga penyuluh pertanian dibutuhkan sebagai media transfer pengetahuan serta memberikan masukan terkait pilihan solusi berbagai permasalahan budi daya pertanian. Alasan utamanya karena selama ini transfer pengetahuan terkait metode atau cara budi daya pertanian modern masih kurang berkembang di daerah ini, sementara petani dan peternak makin dituntut untuk menyesuaikan dengan permintaan pasar yang cenderung bergerak lebih cepat serta kebutuhan peningkatan produktivitas usaha yang lebih tinggi melalui teknik budi daya modern dibandingkan cara pertanian tradisional.

## 2. Dimensi Kemampuan (*Capability*)

Dimensi kemampuan dalam konteks pencapaian kerja layak dipahami oleh pekerja informal sebagai kepastian terhadap adanya jaminan dari pendapatan yang mereka peroleh untuk peningkatan kualitas hidup, khususnya akses pendidikan bagi anggota keluarga pekerja informal dan kemampuan mengembangkan usaha atau permodalan. Pemahaman ini diungkapkan baik bagi pelaku ekonomi informal di perkotaan maupun perdesaan. Artinya, bagi pekerja informal, untuk menilai kemampuan mereka dalam pencapaian kerja layak, capaian indikator tingkat pendidikan anggota keluarga menjadi sangat penting, terutama kemampuan untuk menyekolahkan anak mereka ke jenjang pendidikan lebih tinggi. Sementara untuk aspek pengembangan usaha dan permodalan, dimensi kemampuan untuk pencapaian kerja layak dikaitkan dengan sejauh mana modal atau aset usaha yang mereka miliki dapat dikembangkan untuk perluasan usaha ke arah yang lebih produktif.

Kemampuan untuk menyekolahkan anak (anggota rumah tangga) dianggap sebagai aspek penting dalam menentukan dimensi kemampuan pekerja informal karena dianggap dapat memutus rantai kemiskinan serta memberikan jaminan bagi anggota keluarga untuk memperoleh pekerjaan yang lebih layak. Pandangan ini tidak hanya ditemukan dari hasil *workshop* di Jakarta, Yogyakarta, dan Subang (2014–2015), tetapi juga hasil survei di Tangerang, Solo, Temanggung, dan Bantul yang melibatkan 600 responden kepala rumah tangga pekerja informal di lokasi terpilih. Dari 14 indikator utama kerja layak yang diuji, akses/jaminan untuk menyekolahkan anak (IKP12) memperoleh penilai nomor tiga tertinggi setelah indikator ketersediaan pekerjaan (IKP1) dan akses/jaminan pelayanan kesehatan (IKP8).<sup>1</sup> Penilaian ini berlaku

---

1 Indikator utama lainnya yang digunakan dalam penelitian ini untuk menilai kerja layak di sektor informal adalah tingkat pendapatan (IKP2), jam kerja (IKP3), tingkat pendidikan (IKP4), kehidupan pribadi (IKP5), interaksi sosial (IKP6), kelangsungan pekerjaan (IKP7), keamanan dalam bekerja (IKP9), jaminan

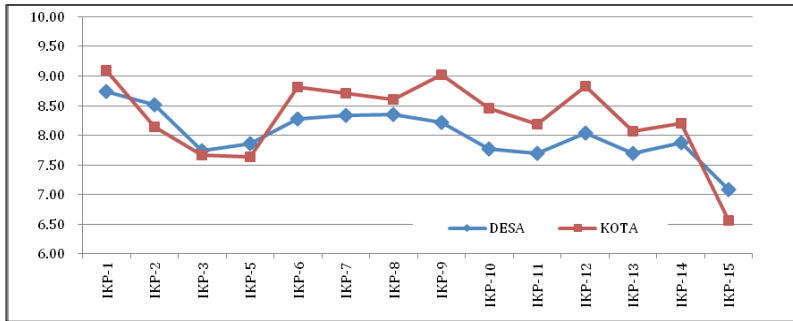
baik bagi pekerja informal di perkotaan maupun di perdesaan (lihat tabel 4.1). Responden di perkotaan memberikan nilai lebih tinggi dibandingkan perdesaan, terutama karena perbedaan akses pendidikan dan persyaratan tingkat pendidikan yang diperlukan untuk memperoleh pekerjaan yang relatif berbeda antara di daerah perkotaan dan perdesaan. Dari hasil pendalaman melalui wawancara mendalam, penilaian tersebut ada kaitannya dengan persepsi pelaku pekerja informal yang menempatkan kemampuan menyekolahkan anggota keluarga mereka ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, sebagai jaminan agar kelak anak mereka memperoleh pekerjaan yang lebih layak dibandingkan pekerjaan yang dilakukan oleh orang tua mereka. Hampir sebagian besar pelaku pekerja informal yang diwawancarai dalam penelitian ini menyatakan adanya harapan perbaikan dari jenis pekerjaan yang dapat dilakukan oleh anggota rumah tangga mereka (anak). Memperoleh pendidikan yang lebih tinggi dianggap bukan hanya sebagai jalan keluar untuk menyediakan kesempatan memperoleh pekerjaan yang lebih layak, melainkan juga upaya memperbaiki kualitas hidup dan jaminan kesejahteraan yang lebih baik.

Terkait dengan pengembangan aset dan permodalan, pekerja informal menganggap aspek tersebut penting untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam mengelola usaha, khususnya terkait dengan peningkatan pendapatan dan produktivitas usaha. Dalam sesi FGD dengan pelaku pekerja informal sektor perdagangan di Jakarta, Yogyakarta, dan Subang (2015), ditemukan bahwa upaya pengembangan aset dan modal usaha sering kali menemui kendala karena sifat dari kegiatan usaha mereka yang cenderung tidak menjamin kepastian pendapatan. Berbagai tawaran kredit usaha yang selama ini menjadi andalan pemerintah daerah untuk meningkatkan kemampuan pekerja informal di sektor perdagangan dalam mengembangkan usahanya dinilai kurang responsif terhadap kendala yang mereka hadapi. Misalnya akses terhadap

---

sosial (IKP10-13), perlindungan usaha (IKP14), serta keanggotaan organisasi pekerja informal (IKP15).

**Gambar 4.2** Aspirasi terhadap Kelayakan Pekerjaan Sektor Informal Menurut Indikator Utama Kerja Layak di Perkotaan dan Perdesaan



Keterangan: Penilaian menggunakan skala-likert 1–10.

pengembangan modal usaha melalui bantuan kredit usaha yang kurang optimal dimanfaatkan oleh pekerja informal di sektor perdagangan karena adanya kendala persyaratan izin dan lokasi usaha. Untuk mengatasi kendala tersebut, kasus yang ditemukan di Kota Solo dapat menjadi pembelajaran yang baik, ketika keterbatasan persyaratan izin dan lokasi bagi pelaku ekonomi informal untuk mendapatkan akses pengembangan asset dan modal usaha dapat diminimalisasi melalui kerja sama antara pemerintah daerah setempat dan organisasi perkumpulan pekerja informal—pendirian koperasi pekerja informal. Terobosan tersebut tidak hanya dapat memberikan kemudahan bagi pelaku informal untuk mengakses tambahan modal usaha—dengan persyaratan yang lebih mudah dan terjangkau, tetapi juga mendorong para pelaku ekonomi informal untuk terwadahkan dalam satu perkumpulan (menjadi anggota perkumpulan). Dalam hal ini, upaya tersebut juga dapat dinyatakan turut mendukung pencapaian kerja layak di sektor informal melalui indikator dialog sosial, yang salah satu ukurannya adalah keanggotaan pekerja informal dalam organisasi atau perkumpulan sektor informal.

### 3. Dimensi Kesempatan (*Opportunity*)

Dimensi kesempatan (*opportunity*) pengurangan kemiskinan Eco-pos memiliki keterkaitan erat dengan konsep kerja layak melalui

dimensi kesempatan kerja produktif, khususnya indikator keberlangsungan pekerjaan dan akses mendapatkan pekerjaan tetap dan alternatif pekerjaan tambahan. Keterkaitan di antara kedua dimensi ini makin terlihat jelas jika dibedakan antara pekerja informal di daerah perkotaan dan perdesaan.

Di daerah perkotaan, sebagaimana ditemukan pada kasus di Kota Tangerang dan Solo, keberlangsungan pekerjaan dan kesempatan memperoleh pekerjaan yang berkelanjutan merupakan aspek paling penting bagi pekerja informal untuk keluar dari kemiskinan dan mencapai kelayakan pekerjaan. Kondisi tersebut terkait dengan tingginya tingkat *job insecurity* di sektor ini, serta keterbatasan daya serap sektor formal untuk menyediakan pekerjaan yang menjamin keberlanjutan. Kondisi ini sangat erat kaitannya dengan salah satu karakteristik dari pekerjaan di sektor informal yang sangat fleksibel (mudah keluar-masuk dan berganti usaha). Selain itu, dukungan kebijakan pemerintah daerah dianggap sangat penting untuk menjamin keberlangsungan pekerjaan di sektor informal, khususnya bagi pekerja informal yang bekerja sebagai pedagang kaki lima.

Berdasarkan pada hasil FGD dengan pelaku ekonomi informal di Kota Tangerang, ditemukan bahwa upaya penertiban pedagang kaki lima tanpa solusi penempatan dianggap paling berpengaruh memengaruhi tingkat *job insecurity* pekerja informal. Sementara itu, di Kota Solo, upaya pemerintah setempat melalui pengaturan pedagang kaki lima, seperti penetapan hari, jam operasional, dan zona lokasi pedagang kaki lima di jalan utama yang strategis bagi pelaku usaha pedagang kaki lima dianggap memberikan dampak positif untuk mengurangi tingkat *job insecurity* pekerja informal (pedagang kaki lima) di kota ini. Kebijakan tersebut dianggap tidak hanya memberikan akses kesempatan untuk menjamin keberlangsungan usaha, tetapi juga sekaligus peningkatan pendapatan.

Hasil penelusuran berdasarkan pada data survei di Kota Tangerang dan Solo terkait status pekerjaan responden sebelumnya menemukan fakta adanya 28 persen responden (Tangerang) dan 16 persen (Solo) yang memiliki pengalaman kerja sebelum

nya di sektor formal, namun mereka kembali bekerja di sektor informal. Alasan utama mereka pindah pekerjaan karena tingkat *job insecurity* sebagai pekerja kontrak dan *outsourcing* di sektor formal dianggap tidak lebih baik dibandingkan bekerja di sektor informal, termasuk tingkat pendapatan yang mereka peroleh. Keadaan ini pada akhirnya menyebabkan persaingan untuk bekerja di sektor informal juga sangat tinggi. Implikasinya pada di satu sisi sektor informal masih tetap menjadi andalan bagi sebagian besar pekerja yang belum terserap di pasar kerja formal, tetapi di sisi lain tingginya tingkat ketidakpastian keberlangsungan pekerjaan di sektor formal juga telah menempatkan kegiatan ekonomi di sektor informal sebagai alternatif sumber pekerjaan bagi sebagian besar pekerja formal di perkotaan, khususnya di sektor padat karya (industri pengolahan dan jasa).

Bagi pekerja informal perdesaan, kesempatan memperoleh pekerjaan tetap sebagai pekerja utama dan ketersediaan alternatif pekerjaan tambahan yang menjamin keberlangsungan pekerjaan dan sumber pendapatan dianggap sebagai indikator penting dalam dimensi kesempatan konsep pengurangan kemiskinan Eco-pos dan pencapaian kerja layak. Preferensi tersebut tentunya memberikan implikasi penting terkait prioritas strategi kebijakan yang harus dilaksanakan pemerintah daerah, terutama dikaitkan dengan upaya pengurangan kemiskinan bagi pekerja informal perdesaan.

Bagi para pelaku pekerja informal di perdesaan, seperti ditemukan di Temanggung, Bantul, dan Subang, tidak adanya kepastian terhadap keberlangsungan pekerjaan utama diakui telah menyebabkan pelaku pekerja informal di daerah ini untuk menganggur lebih lama, mencari pekerjaan serabutan, atau mencari alternatif pekerjaan baru di perkotaan. Selain karena rendahnya tingkat pendapatan yang diperoleh dari pekerjaan informal di sektor pertanian, karakteristik dari pekerjaan informal di sektor pertanian dianggap berkontribusi besar dalam memengaruhi

ketidakpastian keberlangsungan pekerjaan utama sektor informal di perdesaan.

Pada kasus petani di Kabupaten Bantul, ditemukan bahwa pendapatan yang diperoleh dari pekerjaan utama sebagai petani jumlahnya tidak cukup untuk diandalkan sebagai sumber utama pemenuhan kebutuhan hidup. Terutama bagi petani tanaman pangan seperti padi dan jagung di mana akumulasi pendapatan hanya bisa diperoleh pada saat musim panen (sekitar dua kali setahun). Untuk memenuhi kebutuhan hidup di luar masa panen, sebagian besar petani di daerah ini berusaha untuk melakukan pekerjaan tambahan, misalnya beternak, bekerja serabutan, menjadi buruh tani, hingga mencari pekerjaan musiman di wilayah perkotaan.

Di Kabupaten Temanggung, ditemukan bahwa pekerjaan utama sebagai buruh tani tembakau hanya dapat diandalkan pada masa panen yang berlangsung tidak lebih dari tiga bulan dalam setahun. Untuk mempertahankan agar tetap bisa bekerja, kebanyakan buruh tani tembakau di daerah ini berusaha mencari pekerjaan temporer di sektor industri di luar masa panen tembakau. Lowongan pekerjaan di sektor perkebunan sawit di Pulau Sumatra yang banyak ditawarkan di daerah ini dianggap hanya cocok untuk pekerja usia muda/produktif. Begitu pula pelatihan keterampilan yang ditawarkan oleh pemerintah daerah setempat yang umumnya ditujukan untuk angkatan kerja muda yang akan masuk ke pasar kerja. Sementara itu, di Kabupaten Subang, ditemukan bahwa lamanya akumulasi pendapatan yang diperoleh dari kegiatan pertanian lahan (padi) menyebabkan sebagian petani di daerah ini berusaha melakukan penyesuaian usaha pertanian, dari pertanian bercocok tanam ke peternakan benih ikan. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa saat ini alih fungsi lahan pertanian lahan ke peternakan ikan air tawar di daerah ini intensitasnya makin meningkat.



#### 4. Dimensi Keamanan (*Security*)

Dimensi keamanan (*security*) dalam konteks pengurangan kemiskinan Ecosos dan pencapaian kerja layak dipahami berbeda oleh pekerja, baik pekerja informal perkotaan maupun perdesaan. Bagi pekerja informal perkotaan, keamanan dipahami sebagai upaya untuk menjamin ketenangan usaha, termasuk terhindar dari penggusuran dan pungutan liar. Sementara itu, bagi pekerja perdesaan, khususnya di sektor pertanian, dimensi keamanan dalam konteks pengurangan kemiskinan Ecosos dan pencapaian kerja layak dipahami sebagai minimnya risiko dari kerugian usaha, terutama kerugian yang diakibatkan oleh serangan hama, kegagalan panen, kelangkaan bahan baku, ketersediaan saprodi (pupuk), dan fluktuasi harga komoditas pertanian.

Dalam konteks pencapaian kerja layak, dimensi keamanan (*security*) umumnya dipandang oleh pekerja informal sebagai aspek yang berada di luar jangkauan mereka. Artinya, upaya pengurangan kemiskinan dan pencapaian kelayakan pekerjaan yang bersinggungan dengan aspek ini sangat bergantung pada sejauh mana kebijakan atau program penanggulangan kemiskinan sektor informal yang dijalankan pemerintah dilaksanakan dalam rangka mendukung pengembangan usaha sekaligus memberikan perlindungan terhadap kegiatan usaha dan peran ekonomi yang mereka jalankan. Sebagai contoh, dalam kasus penggusuran pedagang kaki lima yang ditemukan di Kota Tangerang, organisasi pekerja informal di daerah ini memandang penggusuran pedagang kaki lima tentu saja dapat dimaklumi sepanjang tujuannya menegakkan peraturan daerah (perda) dan menjamin kenyamanan publik. Namun, upaya tersebut dianggap hanya menyelesaikan masalah sementara karena sumber masalah utama, yaitu akses ketersediaan dan keberpihakan pemerintah daerah untuk pembinaan dan pengembangan ekonomi pedagang kaki lima, sering kali diabaikan. Penggusuran pedagang kaki lima tanpa relokasi dan penyediaan tempat usaha yang memadai dianggap bagian

dari ketidakpedulian pemerintah terhadap peran dan kontribusi ekonomi informal.

Penelitian yang dilakukan oleh Nagib (2010) dan Seriani (2016) menyimpulkan bahwa keberadaan ekonomi informal berkontribusi positif bagi penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Selain sebagai sektor yang mudah dimasuki untuk mendapatkan pekerjaan, sektor ekonomi informal menjadi tumpuan bagi penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan untuk memenuhi akses sandang dan pangan. Ketidakberpihakan pemerintah terhadap pelaku sektor ekonomi informal justru dianggap kontraproduktif dengan upaya pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Dalam konteks pengurangan kemiskinan Ecpoos dan pencapaian kerja layak sektor informal, dimensi keamanan yang diaplikasikan dengan memastikan adanya perlindungan dan dukungan usaha bagi pelaku ekonomi informal diyakini tidak hanya akan berdampak positif terhadap kelangsungan usaha dan peningkatan pendapatan, tetapi juga dapat meningkatkan kualitas hidup dan jaminan kesejahteraan bagi rumah tangga pekerja informal.

#### **D. IMPLIKASI KEBIJAKAN DAN STRATEGI PENANGGULANGAN KEMISKINAN ECOPOOS DAN PENCAPAIAN KERJA LAYAK DI SEKTOR INFORMAL**

Salah satu tujuan pengukuran pekerjaan layak adalah melihat capaian kelayakan pekerjaan, baik di tingkat individu maupun kelompok, dan sekaligus mengetahui sejauh mana capaian tersebut berhasil mengangkat setiap individu keluar dari kemiskinan. Makin besar proporsi pekerja yang terlibat dalam pekerjaan layak, makin berkurang proporsi pekerja miskin (ILO, 2008). Di sisi lain, pengembangan konsep dan pengukuran yang lebih aplikatif dan komprehensif terkait dengan indikator pekerjaan layak dapat memberikan sebuah *assessment of mechanism* yang lebih lengkap dalam melihat implikasi pencapaian pekerjaan layak secara langsung dan tidak langsung terhadap upaya pengurangan kemiskinan.

Berdasarkan hasil *workshop* yang dilakukan di Jakarta, Yogyakarta, dan Kabupaten Subang (2015), upaya pencapaian pekerjaan layak dalam konteks penanggulangan kemiskinan Ecopos dapat berjalan efektif jika beberapa kondisi berikut ini terpenuhi: (1) Adanya kebijakan dan program pembangunan yang pro-masyarakat miskin; (2) Pelaksanaan program yang terpadu dan terorganisasi; (3) Ketersediaan data dan indikator yang dibangun berdasarkan pada karakteristik lokal; serta (4) Keterlibatan secara langsung berbagai elemen utama dalam masyarakat serta kelembagaan swasta dan pemerintah yang berkepentingan dalam perumusan dan perencanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan di daerah.

Untuk mendukung kebijakan dan program pembangunan yang *pro-poor*, upaya penanggulangan kemiskinan perlu didukung bukan hanya oleh *political will*, tetapi juga *political action* dari pemerintah, baik pusat maupun daerah. Program anti-kemiskinan perlu dirancang tidak hanya untuk mengatasi masalah kemiskinan jangka pendek, tetapi juga memperhatikan dampak yang dapat dirasakan dalam jangka panjang. Program *pro-poor* menjadi sebuah keharusan, tetapi penentuan program harus melihat urgensi dan dampaknya pada jangka panjang. Berdasarkan pada hasil FGD dan *workshop* di Jakarta, Yogyakarta, dan Subang (2015), dapat dinyatakan bahwa salah satu program strategis untuk meningkatkan kapasitas pekerja informal adalah program bantuan permodalan dan penguatan ekonomi melalui pelatihan dan pembimbingan usaha yang cakupannya masih terbatas soal jumlah sasaran ataupun materi pembimbingan yang dapat diberikan.

Program penanggulangan kemiskinan lain yang dapat diarahkan langsung untuk kelompok miskin sektor informal adalah pemerataan pelayanan kesehatan yang memadai dan akses terhadap pendidikan. Kedua program ini merupakan hal yang tidak bisa “ditawar” ketika berkaitan dengan kebijakan pro-rakyat miskin. Hingga saat ini, pemenuhan kedua kebutuhan dasar tersebut telah ditetapkan melalui program nasional melalui BPJS Kesehatan dan

Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Namun, pelaksanaan kedua program ini, khususnya di tingkat daerah, masih mengalami banyak kendala dan keterbatasan cakupan.

Contoh kasus yang dilakukan pemerintah daerah Kota Solo dapat menjadi *role model* bagaimana pemerintah daerah merancang program pengurangan kemiskinan. Di daerah ini, program pengurangan kemiskinan didesain pada penguatan ekonomi masyarakat melalui pengembangan sektor perdagangan, jasa, dan pariwisata, serta pemanfaatan koperasi untuk memudahkan pendanaan usaha sektor informal, seperti pedagang pasar dan pedagang kaki lima. Beberapa program yang dinilai berhasil adalah penataan pedagang kaki lima (relokasi, “gerobakisasi”, dan *shelter*), pemanfaatan lokasi untuk penciptaan lapangan kerja baru (Galabo, Sunday Market), dan pemanfaatan dana *corporate social responsibility* untuk pembinaan wirausahawan muda di tingkat kelurahan. Berbagai program tersebut memiliki sasaran utama pada sektor informal dan umumnya melibatkan kelompok pekerja miskin (*working poor*). Strategi tersebut sejalan dengan konsep pengurangan kemiskinan Ecosos, yakni upaya pengurangan kemiskinan tidak hanya dilihat dari sejauh mana program yang dijalankan berpengaruh terhadap tingkat pendapatan, tetapi juga harus berdampak terhadap peningkatan keberdayaan, kemampuan, penciptaan kesempatan yang berkelanjutan, dan jaminan keamanan dalam berusaha.

Koordinasi antara pelaksana kebijakan dan program di tingkat satuan pelaksana kedinasan unsur pemerintahan daerah juga sangat krusial dalam menentukan keberhasilan perencanaan dan pelaksanaan program pengurangan kemiskinan di daerah. Kondisi ini antara lain bertujuan mengatasi adanya tumpang-tindih pelaksanaan kebijakan antar pelaksana kedinasan dengan pelaksana kebijakan. Permasalahan koordinasi di tingkat pelaksana kebijakan juga makin diperparah oleh lemahnya sistem pengawasan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pada setiap kegiatan. Oleh karena itu, kapabilitas dan ketegasan pimpinan daerah

merupakan salah satu aspek yang sangat penting dan menjadi poin tersendiri yang dapat menentukan keberhasilan koordinasi pelaksanaan kebijakan dan program pengurangan kemiskinan di tingkat daerah. Sementara itu, aspek pengawasan dari lembaga legislatif dan komponen masyarakat dapat menjadi pendorong pelaksanaan dan pertanggungjawaban berbagai kebijakan dan program pembangunan berjalan sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

Ketersediaan data dan penyesuaian indikator pengurangan kemiskinan juga diperlukan. Adanya ketersediaan data yang akurat tentang jumlah dan sasaran penduduk miskin penting untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan berbagai program terkait dengan penanggulangan kemiskinan. Selain ketersediaan data, validitas jumlah penduduk miskin sama pentingnya. Pasalnya, banyak program/kegiatan yang berkaitan dengan pelayanan publik (seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, pelatihan keterampilan, dan pemberdayaan masyarakat) belum memiliki data yang akurat untuk sasaran program kemiskinan. Selain ketersediaan data, konsep dan indikator kemiskinan harus jelas karena selama ini masih terdapat beberapa pendekatan yang dipakai untuk mengetahui jumlah penduduk miskin, antara lain BPS, Kemendiknas, dan BKKBN, yang menghasilkan angka penduduk miskin yang berbeda. Akibatnya, kategori siapa yang dimaksud penduduk miskin sering menjadi perdebatan, termasuk berdampak pada pelaksanaan program pemberian bantuan sosial ekonomi bagi masyarakat miskin yang salah sasaran.

Program penanggulangan kemiskinan secara nasional, misalnya, mengacu pada data yang disediakan BPS menggunakan 14 indikator untuk menetapkan sasaran program. Namun, penggunaan 14 indikator kemiskinan versi BPS di beberapa daerah sering kali diperdebatkan. Hal ini terjadi karena aplikasi indikator yang ada kurang mencerminkan karakter spesifik yang menjadi ciri penduduk miskin, baik di perkotaan maupun di perdesaan. Oleh karena itu, dalam kerangka pengurangan kemiskinan (dan seka-

ligus dalam upaya pencapaian pekerjaan layak) penentuan indikator berdasarkan pada karakteristik lokal merupakan salah satu faktor yang sangat penting untuk diperhatikan. Selain pentingnya ketersediaan indikator kemiskinan berbasis karakteristik lokal, ketersediaan data kemiskinan yang akurat dan terpadu merupakan faktor yang sangat mendesak dalam menentukan efektivitas pengurangan kemiskinan dan pencapaian pekerjaan layak di sektor informal.

Efektivitas pelaksanaan strategi pengurangan kemiskinan Ecopos dan pencapaian kerja layak di sektor informal juga memerlukan keterlibatan seluruh komponen kepentingan, khususnya organisasi yang menaungi keanggotaan pekerja informal. Dalam konsep kerja layak, kondisi ini berkaitan erat dengan urgensi membangun kekuatan dialog sosial sekaligus dimensi keamanan dalam perspektif kemiskinan Ecopos. Keterlibatan komponen kepentingan yang dimaksud tidak hanya sebatas dalam pemilihan dan perancangan program kemiskinan, tetapi juga dalam pelaksanaan dan pengawasan program. Kondisi tersebut diperlukan agar persepsi, pola, sikap, serta nilai-nilai dan pengetahuan pelaku ekonomi informal yang berlaku dapat terakomodasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pengurangan kemiskinan di daerah.

Selain sebagai basis penentuan dimensi kelayakan pekerjaan, konsep kerja yang layak harus dipahami sebagai upaya untuk melihat berbagai dimensi permasalahan ketenagakerjaan dalam satu *framework* yang saling terkait. Pemecahan masalah ketenagakerjaan, seperti ketersediaan pekerjaan, kecukupan pendapatan, keamanan kerja, jaminan sosial, dan kebebasan berserikat, tidak bisa dilakukan melalui intervensi kebijakan yang berdiri sendiri, tetapi dilihat sebagai satu kerangka kebijakan yang tidak terpisahkan baik dari sisi pencapaian aspek kelayakan pekerjaan dan bidang lainnya (saling terkait).

Upaya pencapaian kerja yang layak harus dibarengi dengan adanya perbaikan dan peningkatan berbagai akses dan kemudah-

an bagi setiap pekerja untuk memanfaatkan dimensi kesempatan (*opportunity*), keberdayaan (*empowerment*), keamanan (*security*), dan kapabilitas (*capability*) yang tercakup dalam konsep penanggulangan kemiskinan Ecosos. Jika salah satu dari dimensi tersebut belum terpenuhi, artinya kelayakan kerja yang tercipta dapat dikatakan belum optimal.

Berdasarkan pada hasil *workshop* di Jakarta, Yogyakarta, dan Subang (2015), berikut ini rangkuman rekomendasi terkait dengan strategi yang dapat ditempuh oleh semua pemangku kepentingan terhadap pencapaian pekerjaan layak dan pengurangan kemiskinan Ecosos di sektor informal. Strategi yang dibangun disinergikan melalui upaya pencapaian empat elemen dasar pekerjaan layak dan dimensi pengurangan kemiskinan Ecosos dengan berbagai prioritas kebijakan dan program pembangunan, khususnya yang terkait dengan pencapaian pekerjaan layak dan pengurangan kemiskinan di sektor informal perkotaan dan perdesaan. Tabel 4.1 di bawah ini merangkum beberapa usulan strategi yang dapat ditempuh dalam kerangka pencapaian pekerjaan layak di ekonomi informal dalam konteks pengurangan kemiskinan Ecosos.

**Tabel 4.1** Strategi Kebijakan Pencapaian Kerja yang Layak Menurut Empat Dimensi Kemiskinan Ecopos

<b>Variabel/Dimensi Kemiskinan Ecopos</b>	<b>Indikator Utama dan Pendukung Konsep Kerja yang Layak (<i>Decent Work</i>)</b>	<b>Strategi dan Program Pengurangan Kemiskinan Ecopos</b>
Kesempatan ( <i>opportunity</i> )	<p>Indikator Utama:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pekerja informal Perkotaan: Ketersediaan Pekerjaan.</li> <li>• Pekerja informal Perdesaan: Ketersediaan akses pekerjaan tambahan.</li> </ul> <p>Indikator Pendukung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketersediaan dan akses memperoleh pinjaman permodalan bagi usaha kecil.</li> <li>• Kredit pembiayaan pengembangan tempat usaha.</li> <li>• Kesempatan memperoleh informasi pasar kerja (termasuk peluang kesempatan berusaha).</li> <li>• Kesempatan perempuan dalam pasar kerja/ kegiatan ekonomi.</li> <li>• Kesempatan mendapatkan pelatihan peningkatan keterampilan.</li> <li>• Kesempatan mendapatkan akses konsultasi pengembangan keterampilan/ usaha.</li> <li>• Kesempatan mengikuti promosi usaha yang dibiayai oleh pemerintah daerah.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penataan dan peremajaan pasar tradisional.</li> <li>• Legalisasi tempat usaha.</li> <li>• Perluasan akses kredit modal dan tempat usaha.</li> <li>• Penguatan kelembagaan keuangan mikro (koperasi).</li> <li>• Pelatihan pengelolaan usaha (keuangan, produksi, pemasaran).</li> <li>• Kerja sama produksi dan pemasaran</li> <li>• Diversifikasi usaha pertanian melalui optimalisasi sumber daya lokal.</li> <li>• Optimalisasi pemanfaatan sumber daya lokal.</li> <li>• Pelatihan keterampilan dan manajemen usaha pertanian.</li> </ul>

Buku ini tidak diperjualbelikan.



- Ketersediaan serta akses transportasi publik dan sarana pendukung ke atau di lokasi tempat usaha.
- Kesempatan melakukan pengembangan usaha pertanian yang dapat memberikan alternatif pendapatan.

#### Keberdayaan

(*empowerment*)

#### Indikator Utama:

- Pekerja informal perkotaan: pengakuan keberadaan pekerja informal dan perlindungan kegiatan/tempat usaha.
- Pekerja informal perdesaan: kegiatan ekonomi alternatif yang dapat memberikan pendapatan tambahan.

- Program pemberdayaan ekonomi informal berbasis sumber daya lokal.
- Program pemberdayaan berbasis kelompok.
- Program usaha alternatif pertanian/ peternakan sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

#### Indikator Pendukung:

- Akses pelatihan dan bantuan kredit permodalan bagi kelompok masyarakat miskin atau marginal.
- Pemerataan terhadap akses tempat usaha, kelembagaan keuangan (permodalan), dan pemasaran.
- Perlindungan dan dukungan terhadap pengembangan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) dan koperasi.

- Peningkatan partisipasi perempuan dalam kegiatan ekonomi.
- Akses pelatihan ekonomi kreatif khususnya bagi perempuan.
- Penguatan kelompok usaha atau organisasi/ paguyuban profesi (kelompok tani/ paguyuban pekerja informal).

<p>Keamanan (<i>security</i>)</p>	<p>Indikator Utama:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pekerja Informal Perkotaan: Keamanan dan ketenangan dalam berusaha.</li> <li>• Pekerja informal Perdesaan: minim risiko kerugian.</li> </ul> <p>Indikator Pendukung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlindungan terhadap gangguan premanisme.</li> <li>• Perlindungan terhadap pungutan liar.</li> <li>• Perlindungan terhadap pengusuran tempat usaha.</li> <li>• Terhindar dari serangan hama.</li> <li>• Kegagalan panen.</li> <li>• Stabilitas harga.</li> <li>• Kelancaran suplai saprodi (bibit dan pupuk).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalisasi tempat usaha (izin usaha).</li> <li>• Penguatan peran asosiasi/paguyuban profesi</li> <li>• Pelatihan organisasi profesi.</li> <li>• Advokasi dan perlindungan hukum bagi pekerja informal.</li> <li>• Pendampingan usaha pertanian</li> <li>• Penegakan aturan dan pengawasan distribusi saprodi.</li> <li>• Operasi pasar komoditas pertanian.</li> <li>• Program antisipasi kegagalan panen: Asuransi pertanian.</li> </ul>
<p>Kapabilitas (<i>capability</i>)</p>	<p>Indikator Utama</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan tingkat pendidikan ART.</li> <li>• Meningkatkan kemampuan investasi dan kepemilikan asset produksi.</li> </ul> <p>Indikator Pendukung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terberdayakannya sektor unggulan lokal yang banyak menyerap tenaga kerja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendidikan untuk masyarakat miskin: sekolah gratis, beasiswa</li> <li>• Pelayanan kesehatan untuk masyarakat miskin: optimalisasi puskesmas, pemerataan pelayanan tenaga medis (dokter).</li> <li>• Pelatihan manajemen keuangan usaha dan rumah tangga.</li> </ul>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

- 
- Termanfaatkannya sumber daya lokal secara optimal.
  - Peningkatan kapasitas berbasis kemampuan daerah dan keunggulan kompetitif lokal dalam konteks global.
  - Peningkatan kesetaraan dan perlakuan adil.
  - Pendampingan usaha.
- Penyadaran dan peningkatan akses yang sama antara laki-laki dan perempuan dalam memperoleh pekerjaan dan pengembangan potensi diri dan profesi.
  - Kesetaraan gender dalam hal penerimaan upah, jam kerja dan jenis pekerjaan.
  - Pelatihan pemanfaatan produk berbasis bahan lokal.
-

## D. KESIMPULAN

Pencapaian kerja layak diakui memiliki pengaruh kuat terhadap upaya pengurangan kemiskinan. Melakukan pekerjaan yang layak merupakan dambaan bagi setiap individu dalam upaya meningkatkan kualitas hidup, termasuk keluar dari keterbatasan kemiskinan. Tidak dapat dimungkiri bahwa aktivitas bekerja merupakan bagian terbesar dalam kehidupan setiap individu, terutama terhadap alokasi pikiran, tenaga, waktu, integrasi sosial, dan aktivitas individual. Artinya, pencapaian pekerjaan yang layak dipercaya akan berkontribusi penting terhadap pencapaian perbaikan kualitas hidup yang berkelanjutan dan merupakan elemen penting sebagai pengakuan hak individu atau kelompok, terlebih pada upaya pengurangan kemiskinan.

Upaya pencapaian pekerjaan layak untuk semua orang (*decent work for all*) tidak akan berhasil tanpa menyentuh perekonomian sektor informal. Hal ini terjadi karena yang menjadi target dari pencapaian pekerjaan layak adalah kelompok masyarakat miskin dan rentan miskin yang sebagian besar merupakan para pelaku kegiatan ekonomi sektor informal. Dalam hal ini, upaya pengentasan masyarakat dari kemiskinan bagi pelaku ekonomi informal harus diletakkan tidak hanya sebagai upaya meningkatkan pendapatan semata, tetapi juga bagaimana mereka bisa keluar dari keterbatasan akibat kemiskinan.

Hingga saat ini, telah banyak pendekatan yang digunakan untuk memahami sumber, masalah, dan upaya mengurangi kemiskinan penduduk. Salah satu pendekatan tersebut adalah konsep pengurangan kemiskinan Ecopos yang mengedepankan pendekatan untuk memahami masalah dan sumber kemiskinan bukan hanya dari sisi pendapatan atau pengeluaran penduduk miskin, melainkan juga dari aspek multidimensi berdasarkan pada empat pilar utama, yaitu keberdayaan, kemampuan, kesempatan, dan keamanan. Berdasarkan pada pembahasan yang telah disampaikan dalam tulisan ini, dapat disimpulkan bahwa ke-empat

dimensi konsep kemiskinan Ecopos memiliki keterkaitan yang sangat kuat terhadap pencapaian pekerjaan layak pekerja di sektor informal. Makin tinggi kemungkinan adanya pencapaian keempat dimensi tersebut akan berdampak positif terhadap upaya pencapaian kerja layak dan pengurangan kemiskinan sektor informal.

Dimensi keberdayaan dalam konteks pengurangan kemiskinan Ecopos memiliki keterkaitan yang sangat kuat terhadap pencapaian kerja layak sektor informal melalui penyediaan jaminan akses tempat usaha (perkotaan) dan sumber pendapatan alternatif (perdesaan). Beberapa program dan kebijakan yang direkomendasikan untuk memperkuat capaian kerja layak sektor informal yang terkait dengan dimensi keberdayaan, antara lain legalisasi tempat usaha sektor informal, revitalisasi pasar tradisional, program padat karya perkotaan dan perdesaan yang ditujukan sebagai sumber pendapatan tambahan/alternatif, pelatihan wirausaha berbasis sumber daya lokal—terutama untuk perempuan—serta akses pelatihan wirausaha.

Dimensi kemampuan dalam konsep pengurangan kemiskinan Ecopos memiliki tingkat keterkaitan paling relevan bagi upaya pencapaian kerja layak di sektor informal melalui akses pendidikan bagi anggota keluarga dan pengembangan aset dan permodalan usaha pekerja informal. Kedua aspek tersebut dianggap oleh pelaku ekonomi informal sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas hidup anggota keluarga dan perluasan usaha yang lebih produktif. Strategi program kebijakan yang direkomendasikan antara lain peningkatan akses pendidikan bagi keluarga miskin melalui penyediaan beasiswa pendidikan dan bantuan operasional pendidikan, peningkatan akses sarana pendidikan hingga sekolah menengah di perdesaan, program pelatihan keterampilan bagi keluarga miskin, program bantuan kredit usaha, hingga penguatan kelembagaan organisasi pekerja informal melalui pendirian koperasi yang menyediakan kredit usaha bagi anggota pekerja informal.

Dimensi kesempatan dalam konsep pengurangan kemiskinan Ecosos berkaitan erat dengan penciptaan kesempatan kerja produktif, khususnya terkait dengan keberlangsungan pekerjaan dan akses mendapatkan pekerjaan tetap dan alternatif pekerjaan tambahan. Keterkaitan di antara kedua dimensi ini makin terlihat jelas jika dibedakan antara pekerja informal di daerah perkotaan dan perdesaan. Strategi program dan kebijakan yang direkomendasikan antara lain penataan usaha sektor ekonomi informal yang mengedepankan aspek keutamaan keberlangsungan usaha; penataan waktu, jam operasi, dan lokasi usaha yang memberikan kesempatan bagi pelaku ekonomi informal untuk menjalankan usaha yang lebih menguntungkan; bantuan kredit usaha dan pelatihan; serta pelatihan usaha dan keterampilan yang dapat menjadi sumber alternatif pendapatan dan pekerjaan.

Sementara itu, dimensi keamanan dalam konteks pengurangan kemiskinan Ecosos dan pencapaian kerja layak sektor informal sangat berkaitan erat dengan adanya jaminan ketenangan usaha bagi pelaku sektor informal, termasuk terhindar dari penggusuran, premanisme, dan pungutan liar. Sementara itu, bagi pekerja perdesaan, khususnya di sektor pertanian, dimensi keamanan dalam konteks pengurangan kemiskinan Ecosos dan pencapaian kerja layak sangat erat kaitannya dengan minimnya risiko dari kerugian usaha, terutama kerugian yang diakibatkan oleh serangan hama, kegagalan panen, kelangkaan bahan baku, ketersediaan saprodi (pupuk), dan fluktuasi harga komoditas pertanian. Mengingat kedua aspek yang tercakup dalam dimensi keamanan ini bersifat di luar jangkauan kemampuan pelaku ekonomi informal secara langsung, peran dari pemangku kebijakan sangat penting, terutama pemerintah daerah dalam memberikan jaminan perlindungan, legalitas, dan keamanan usaha sektor informal, serta program antisipasi kerugian usaha tani di perdesaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran F., & Ritter, J. (2002). *Measuring decent work with statistical indicators* (Working Paper, 2, Oktober 2002). Jenewa: Policy Integration Department Statistical Development and Analysis Group. International Labour Office.
- Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran F., & Ritter, J. (2002). *Measuring decent work with statistical indicator* (International Labour Organisation Working Paper 1, hlm. 5–17).
- Ghai, D. (2002). *Decent work: Concepts, models and indicators* (Discussion Paper). Jenewa: International Institute for Labour Studies.
- Ghai, D. (2003). *Decent work: Concept and indicators. International Labour Review, 142*(2), 113–145.
- Handayani, T. (2008). Kebangkitan nasional dan pembangunan manusia: Sebuah catatan kritis. Dalam *Masyarakat Indonesia, XXXIV*(2).
- International Labour Organization. (1999). *Decent work. Report of the Director-General, ILO, 87th Session, June 1999*. Geneva: ILO
- International Labour Organization. (2007). *The informal economy: Enabling transition to formalization*. Working Paper, October 2017. Geneva.
- International Labour Organization. (2008). *Measurement of decent work*. Discussion paper for the Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work, October 2008. Geneva.
- International Labour Organization. (2018). *Decent work and the sustainable development goals: A guidebook on SDG labour market indicators*. Geneva: ILO Publication.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2009). *Rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) 2010–2014*. Jakarta: Bappenas.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2014). *Rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) 2015–2019*. Jakarta: Bappenas.
- Nagib, L. (2010). *Pemetaan pekerjaan pada penduduk di kawasan miskin perkotaan di Kota Bandung*. Jakarta: Laporan Penelitian PPK LIPI.

- Seriani, D. (2016). *Dampak relokasi pedagang kaki lima di Kota Bogor terhadap keberlanjutan usaha* (Laporan Penelitian). Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Squire, L. (1992). *Employment policy in development countries*. World Bank Publication Series.
- Trebilcock, A. (2005). *Decent work and the informal economy* (Discussion Paper, 2005[04]). Expert Group on Development Issues.
- United Nations. (2005). *World Summit Outcome*. Resolution adopted at the 60th Session of the General Assembly, New York, 2005 (A/RES/60/1, para. 47).
- United Nations. (2007). *Report of the Economic and Social Council for the 2007*. Ministerial Declaration of the High-level Segment, adopted at the 62nd Session of the General Assembly, New York, 10 July 2007 (A/62/3).
- Widarti, D. (2007). *Kajian tentang indikator kerja yang layak di Indonesia*. (Laporan Penelitian). Jakarta: Organisasi Perburuhan Internasional, Desember 2007.



Buku ini tidak diperjualbelikan.



## BAB V

# DIMENSI ECOPOS KREDIT USAHA RAKYAT DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Agus Eko Nugroho

### A. KREDIT USAHA RAKYAT DAN KEMISKINAN

Kemampuan program kredit mikro, khususnya Kredit Usaha Rakyat (KUR), dalam pengentasan masyarakat dari kemiskinan masih menjadi perdebatan, baik pada tataran teoretis maupun empiris (Kementerian Koordinator Perekonomian, 2014; 2015). Di satu sisi, pemerintah meyakini penyediaan KUR akan meningkatkan akses finansial masyarakat miskin untuk mendukung kegiatan usaha mikro-kecil (UMK). Hal ini karena, dengan adanya KUR, proses reproduksi kapital dapat lebih dipercepat sehingga memperkuat kemampuan ekonomi masyarakat miskin untuk keluar dari perangkap kemiskinan.

Sebaliknya, banyak juga yang berpendapat bahwa KUR dan kredit mikro lainnya sulit diharapkan dapat memecahkan permasalahan kemiskinan. Lebih tegasnya, KUR dan program kredit mikro bukanlah *panacea*, yang hanya dengan peningkatan akses finansial akan mampu memecahkan kompleksitas permasalahan kemiskinan. Pendapat tersebut didukung bukti empiris yang menemukan bahwa masyarakat miskin yang telah memperoleh kredit tidak mampu untuk meningkatkan pendapatannya dan keluar dari jerat kemiskinan. Hal ini terjadi karena berbagai faktor, seperti desain program yang tidak sesuai, kegagalan proses implementasi program, maupun hambatan-hambatan sosio-ekonomi yang dihadapi (Adam, 2010; Nugroho, 2014; Islam, 2007).

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Implementasi program KUR bukanlah *a-history* dan apalagi sebagai program baru. Program ini merupakan evolusi kebijakan kredit murah kepada masyarakat miskin sejak era kolonial hingga sekarang. Di era kolonial, *pre-cursor* BRI adalah *De Poerwerker-tosche Hulp en Spaarbank der Inlandsche Hoofden* atau “Bank Bantuan dan Simpanan Milik Kaum Priyayi Purwokerto”, untuk menghilangkan ketergantungan pegawai bumi putra kepada rentenir. Selanjutnya, di era Orde Baru, pada awal 1970-an, pemerintah mengeluarkan program Bimbingan Massa (Bimas) untuk mencapai swasembada pangan melalui penyaluran kredit mikro bersubsidi kepada petani<sup>1</sup>. Kemudian, pada 1990-an, program Kredit Usaha Tani (KUT) diinisiasi untuk meningkatkan produktivitas pertanian. Namun, program KUT ini juga menghadapi permasalahan tingginya kredit macet dan dihentikan pada 2000.

Sebagai penggantinya, pemerintah mengeluarkan program Kredit Ketahanan Pangan (KKP) dan KUR sejak 2007. Berbagai program anti-kemiskinan juga sering kali memiliki kegiatan penyaluran kredit murah kepada masyarakat miskin, seperti skema Simpan-Pinjam Perempuan (SPP) dalam program PNPM Mandiri Perdesaan. Skema kredit murah untuk nelayan dan petani garam juga diberikan dalam Program PNPM Mandiri-KP (Kelautan-Perikanan). Sementara itu, kredit bersubsidi untuk pengembangan koperasi melalui Badan Layanan Umum-Lembaga Pelayanan Dana Bergulir (BLU-LPDB) oleh Kementerian Koperasi dan UMKM. Berbagai pemerintah daerah (pemda) juga melakukan program kredit murah, seperti Kredit Cinta Rakyat oleh Pemerintah Provinsi (Pemprov) Jawa Barat, Program Dana Bergulir oleh Pemprov Jawa Timur, dan sebagainya.

Berbeda dengan program-program kredit lainnya, penyaluran program KUR lebih berbasis komersial dan tidak bertumpu pada subsidi bunga. Pengelolaan berbasis komersial ini karena prog-

---

1 Program kredit murah ini cenderung menghadapi tingginya kredit macet. Tingkat pengembalian kredit dalam Program Bimas hanya sekitar 57% selama 1976–1984 (Robinson, 2002), sehingga program tersebut dihentikan pada awal 1980-an.

ram KUR bersumber dari dana pihak ketiga (DPK) perbankan, sedangkan subsidi pemerintah dialokasikan untuk penjamin KUR melalui PT Jamkrindo dan Perum Askrindo. Mengingat sumber dana KUR adalah DPK dan karena ada risiko kredit yang ditanggung bank pelaksana, mekanisme penyaluran KUR ditentukan oleh bank pelaksana itu sendiri dengan tingkat bunga yang tidak jauh berbeda dari bunga pasar. Pemerintah dalam hal ini hanya menentukan persyaratan umum, misalnya nilai kredit per nasabah untuk KUR mikro adalah UMKM yang layak dan belum *bankable*. Dengan mekanisme penyaluran berbasis komersial ini, penyaluran KUR meningkat secara signifikan sejak diinisiasi pada 2007, dengan rata-rata kredit macet kurang dari 5% (Kemenko Perekonomian, 2015). Namun, pertanyaannya sekarang, mampukah program KUR berkontribusi signifikan pada penanggulangan kemiskinan?

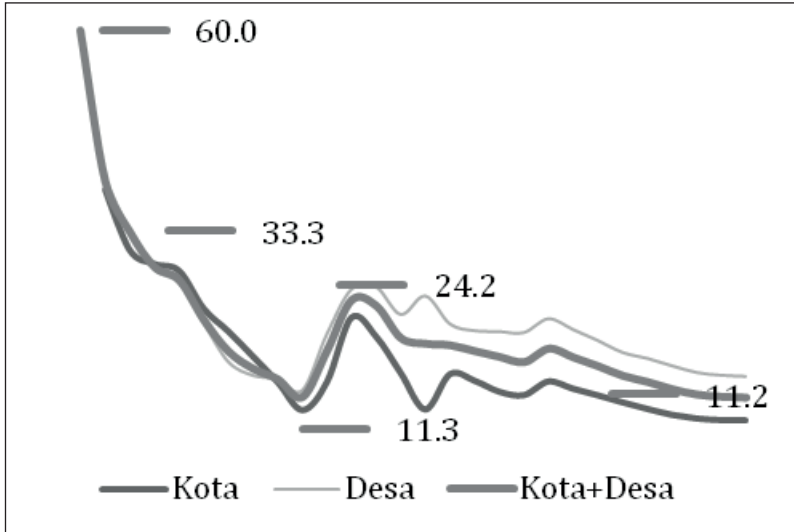
Menjawab pertanyaan di atas, beberapa hasil penelitian menemukan bahwa desain program KUR yang bersifat pasif dan *open menu* menyebabkan program ini sulit mengarah pada sasaran rumah tangga miskin (RTM). Desain program seperti ini menyebabkan bank pelaksana kurang berminat menyalurkan KUR pada RTM karena dipandang sangat berisiko. Penelitian oleh Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) LIPI menunjukkan bahwa hanya sekitar 15% penerima KUR adalah RTM dengan tingkat pendapatan di bawah garis kemiskinan (Nugroho, Rifai, Septia, Ermawati, & Yuliana, 2014).

Bab ini memiliki dua tujuan. Pertama, mengkaji kinerja KUR dalam penanggulangan kemiskinan. Kedua, mendiskusikan dimensi Ecopos (*empowerment, capability, opportunity, dan security*) dalam program KUR. Namun, sebelum kedua pokok tersebut diungkapkan, di bagian berikut ini dikemukakan perkembangan kemiskinan dan aksesibilitas kredit dalam mengatasi kemiskinan sebagai latar belakang analisis. Dari penjelasan tersebut, kemudian kinerja finansial program KUR dianalisis di subbab C. Selanjutnya, pembahasan menyangkut dimensi Ecopos dalam

program KUR diungkapkan di subbab D. Akhirnya, di subbab E diberi kesimpulan dan rekomendasi dari studi ini. Perlu dicatat bahwa pendekatan penelitian ini lebih ditekankan pada pendekatan kualitatif deskriptif, yakni dengan menjelaskan data sekunder yang dikumpulkan, terutama dari Bank Indonesia dan Badan Pusat Statistik ataupun hasil penelitian terdahulu (Nugroho, 2010; 2011). Selain data sekunder, yang dilakukan adalah pengumpulan data primer melalui *in depth interview* dan FGD dengan narasumber terbatas yang terdiri atas, antara lain, para peminjam KUR, staf BRI, staf Bank Perkreditan Rakyat, serta staf Dinas Koperasi dan UKM di Surabaya, Jawa Timur. Harus diakui, sebagian data yang digunakan mendiskusikan hal-hal di atas sebagian bersumber pada data 2014. Hal ini terjadi karena penelitian ini dilakukan pada 2015. Namun, penggunaan data tersebut diyakini tidak mengurangi nilai dan aktualitas pembahasan dalam bab ini.

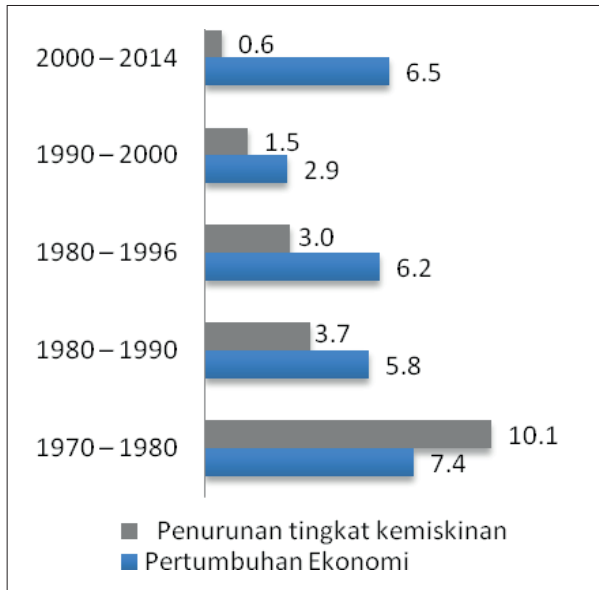
## **B. KEMISKINAN DAN AKSESIBILITAS KREDIT**

Selama empat dekade pembangunan nasional telah menurunkan tingkat kemiskinan secara signifikan di Indonesia dari sekitar 60% pada 1970 menjadi sekitar 11,3% pada 1996. Sayangnya, krisis moneter 1998 menyebabkan persentase penduduk miskin meningkat menjadi sekitar 24% (Gambar 5.1 dan 5.2). Hal ini disebabkan oleh melambungnya inflasi dan besarnya pemutusan hubungan kerja (PHK) akibat krisis moneter tersebut. Adam (2010) berpendapat, sedikitnya diperlukan waktu 14 tahun (2000–2014) untuk mengembalikan tingkat kemiskinan seperti sebelum krisis 1998. Hal ini terjadi karena peningkatan 1% pertumbuhan ekonomi hanya akan mengurangi jumlah penduduk miskin sekitar 0,7%. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi tidak elastis dalam menurunkan tingkat kemiskinan. Bahkan pertumbuhan ekonomi dewasa ini cenderung kurang berkualitas karena dibarengi dengan penurunan indeks pembangunan manusia (IPM), meningkatnya ketimpangan dan degradasi lingkungan.



**Gambar 5.1** Tingkat Kemiskinan Desa-Kota 1970–2014 (persen)

Sumber: TNP2K (2013); Kementerian Koordinator Perekonomian (2015)



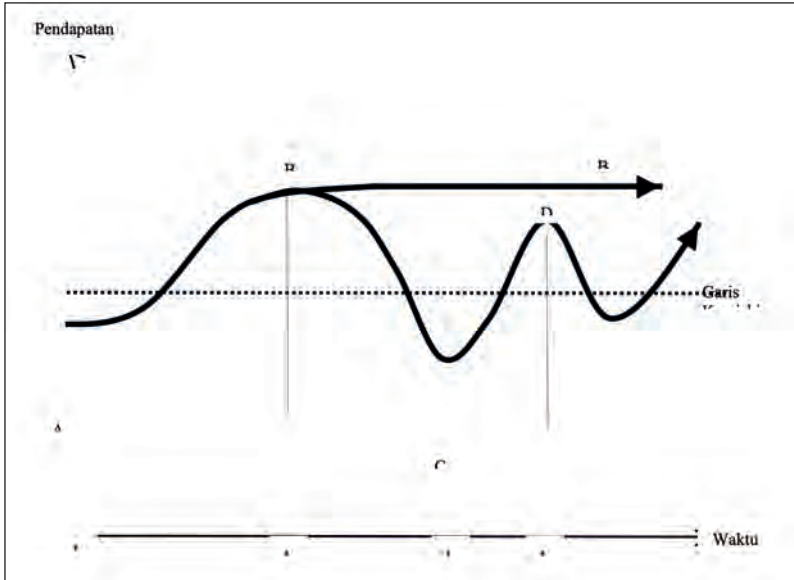
**Gambar 5.2** Pertumbuhan Ekonomi dan Penurunan Tingkat Kemiskinan (persen)

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Dalam konteks wilayah, tingkat kemiskinan perdesaan dan perkotaan cenderung semakin melebar. Pada saat tren penurunan tingkat kemiskinan di perkotaan mencapai rata-rata sekitar 4,4%, penurunan tingkat kemiskinan di perdesaan sekitar 3,4% per tahun. Prioritas pembangunan sektor pertanian pada 1970–1980-an jelas berkontribusi secara signifikan terhadap percepatan penurunan tingkat kemiskinan di perdesaan (Gambar 5.1). Program intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian untuk mewujudkan swasembada pangan pada masa itu mampu meningkatkan produktivitas pertanian dan pendapatan petani pada umumnya. Sebaliknya, pergeseran orientasi pembangunan yang menekankan pada industrialisasi di perkotaan sejak 1990-an memberikan manfaat kepada penduduk perkotaan. Oleh karena itu, cukup beralasan bahwa pembangunan sektor industri di perkotaan sejak 1990-an menyebabkan proses pemiskinan di perdesaan.

Upaya masyarakat miskin untuk keluar dari perangkap kemiskinan bersifat dinamis seperti ditunjukkan dalam Gambar 5.3. Andaikan pada periode tertentu ( $t_0 - t_1$ ), terjadi panen dengan harga yang tinggi, produksi pertanian berpotensi menghasilkan akumulasi kapital. Proses akumulasi ini kemudian dapat mendorong tingkat pendapatan berada di atas garis kemiskinan, misalnya dari titik A ke titik B. Namun, kondisi ini tidak terjadi secara permanen seperti pergerakan dari titik B ke titik B'. Sebaliknya, gejolak eksternal, seperti adanya krisis ekonomi, bencana alam, kematian, dan sebagainya, dapat menyebabkan mereka kembali ke jebakan kemiskinan, yaitu pergerakan dari titik B ke titik C. Skala produksi yang kecil menyebabkan proses (re)produksi kapital yang dilakukan masyarakat miskin sangat rentan terhadap gejolak eksternal. Rendahnya kualitas SDM yang dimiliki masyarakat miskin juga menjadi kendala untuk masuk ke sektor-sektor ekonomi yang lebih produktif.

Menurut Myrdal (1978), rendahnya produktivitas akibat minimnya kualitas SDM menyebabkan perilaku yang tidak produktif



Sumber: Nugroho (2011)

**Gambar 5.3** Dinamika Masyarakat dalam Upaya Keluar dari Perangkap Kemiskinan

dan cenderung subsisten. Pola kegiatan ekonomi subsisten berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi oleh masyarakat miskin. Proses ini terjadi secara sirkular, terus-menerus dan kumulatif (*circular-cumulative-causation/CCC*) sehingga menyebabkan masyarakat miskin terperangkap dalam kemiskinan (*vicious circle*).

Myrdal (1978) mengemukakan bahwa lingkaran kemiskinan ini terjadi bukan hanya karena (1) ketimpangan pendapatan dan sumber daya ekonomi (tanah, teknologi, kapital), tetapi juga terkait dengan (2) hambatan dalam mobilitas sosial akibat ketimpangan dalam kesempatan pendidikan dan (3) partisipasi politik, atau terjadinya diskriminasi sosial-politik. Dalam konteks inilah kemiskinan dimaknai sebagai permasalahan yang multidimensional dan kompleks, dengan satu faktor terkait dengan faktor-faktor lainnya yang bersifat sirkular, kumulatif, dan kausalitas.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



Multidimensional dari permasalahan kemiskinan ini dipertegas oleh hasil penelitian Firdausy (2013) bahwa pendekatan natur-kultur-struktur/NKS (*nature, culture, structure*) diperlukan dalam memahami fenomena kemiskinan di Indonesia. Kemiskinan tidak hanya disebabkan oleh struktur tata-kelola ekonomi (*governance systems*), tetapi juga terkait dengan budaya/kultur subsisten<sup>2</sup> serta kondisi alam, seperti intensitas bencana alam dan kelangkaan/krisis air bersih. Dalam sistem yang kompleks, Myrdal (1978) menyebutkan,

*The dynamics of the systems are determined by the fact that among all the endogenous conditions there circular causation, implying that, if there is a change in one condition, other will change in response. [...] There is no basic factor; everything causes everything else. This implies interdependence within the whole process.*

Dalam konteks keuangan mikro, rendahnya aksesibilitas finansial ini akan membatasi kemampuan masyarakat dalam melakukan proses (re)produksi kapital, ekspansi usaha, serta memperkuat daya tahan terhadap berbagai gejolak sosial-ekonomi, seperti inflasi, kematian, sakit, dan gagal panen. Salah satu pilar utama dalam paradigma pembangunan inklusif adalah inklusi keuangan, yang artinya peningkatan akses masyarakat miskin pada lembaga keuangan formal (perbankan) akan meningkatkan kemampuan mereka dalam menyelesaikan permasalahan kemiskinan.

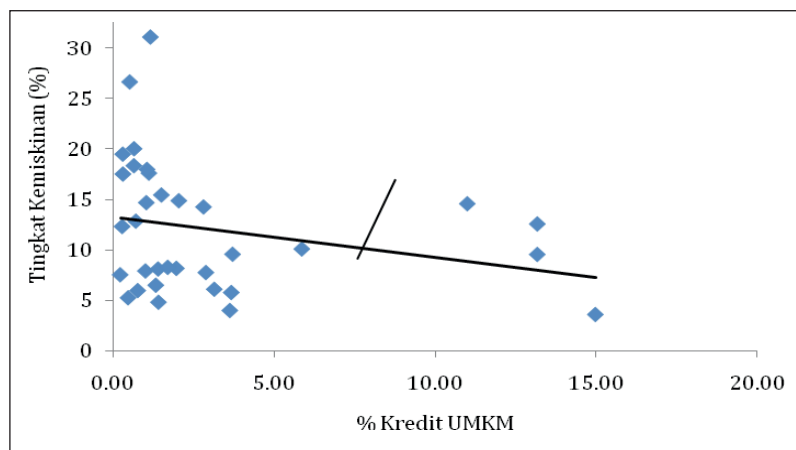
Ada tiga manfaat utama dari aksesibilitas finansial ini, yaitu (1) untuk mendukung pembiayaan proses produksi, (2) untuk mempertahankan konsumsi rumah tangga (*consumption*

---

2 Dalam aspek kultur/budaya, masyarakat miskin (*mboten gadah*) di Jawa tergolong ke dalam tiga kategori: *mlarat*, *sengsoro*, dan *kesrakat*. *Mlarat* merujuk pada kemiskinan kronis yang menggantungkan hidup pada jaminan sosial. *Sengsoro* adalah mereka yang bersedia bekerja apa saja untuk hidup, sedangkan *kesrakat* adalah mereka yang dan tidak berdaya seperti orang jompo yang tidak berkeluarga dan lain sebagainya (Nugroho, Rifai, Septia, Ermawati, & Yuliana, 2014).

*smoothing*) pada saat terjadinya gejala eksternal, serta (3) sebagai investasi sumber daya manusia seperti pengeluaran pendidikan dan kesehatan anak (Morduch, 2006). Sebaliknya, ketidakmampuan mengakses pelayanan keuangan akan menjadi kendala dalam proses (re)produksi kapital oleh masyarakat miskin.

Kementerian Koordinator Perekonomian (2015) menyebutkan bahwa indeks inklusi keuangan di Indonesia masih sangat rendah, yaitu 19,6%, sementara dibanding dengan negara-negara lain di ASEAN, indeks inklusi keuangan di Malaysia telah mencapai 66%; Thailand 77,7%, Filipina 26,5%; dan Vietnam 21,4%. Menurut kementerian ini, rumah tangga yang telah memiliki tabungan di perbankan ataupun lembaga keuangan non-bank lainnya hanya mencapai 48% dari total jumlah rumah tangga pada 2011. Data Kementerian Koordinator Perekonomian juga menyebutkan bahwa aksesibilitas keuangan terkonsentrasi di Jawa dan Bali, sedangkan di Indonesia bagian timur aksesibilitas ini masih sangatlah kecil. Gambar 5.4 memperjelas gambaran bahwa tingkat kemiskinan di suatu wilayah memiliki korelasi negatif dengan mobilitas kredit skala kecil yang ada di wilayah



Sumber: Kementerian Koordinator Perekonomian (2015)

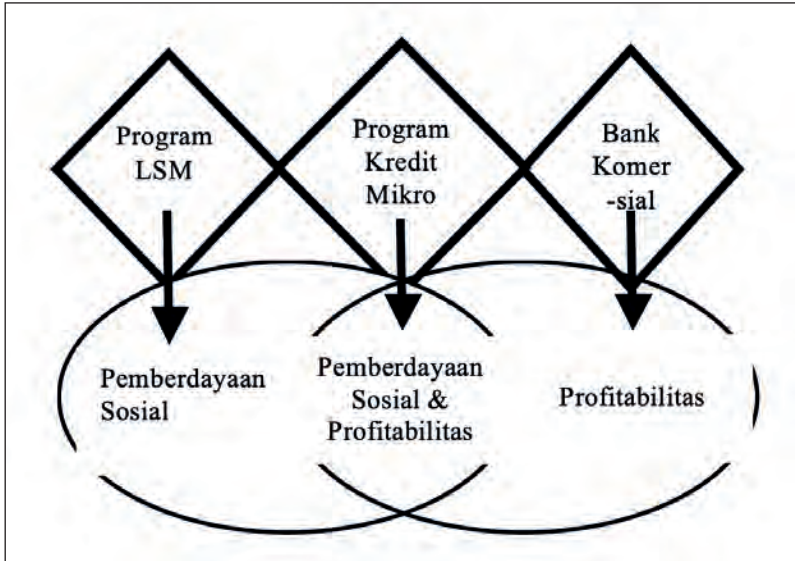
**Gambar 5.4** Tingkat Kemiskinan dan Proporsi Kredit UMKM Menurut Provinsi 2014

Buku ini tidak diperjualbelikan.

tersebut. Artinya, makin rendah persentase kredit skala kecil, ada tendensi makin tingginya tingkat kemiskinan yang terjadi.

Mencermati kompleksitas permasalahan kemiskinan, pertanyaan mendasar adalah mampukah program-program kredit mikro memecahkan permasalahan kemiskinan di Indonesia? Berbagai studi mengemukakan bahwa program kredit murah mampu meningkatkan kegiatan bisnis dan pendapatan masyarakat miskin, pendidikan anak, status kesehatan, serta memperluas jejaring sosial dan bisnis (modal sosial) dan lain sebagainya (Nugroho, 2011). Namun, hal ini tidak dapat diartikan bahwa perbaikan kondisi sosial-ekonomi akan menyebabkan masyarakat miskin keluar dari jebakan kemiskinan. Implementasi program kredit akan sulit memecahkan masalah kemiskinan tanpa dibarengi dengan berbagai program pemberdayaan masyarakat lain, seperti program peningkatan pendidikan dan keterampilan, kesehatan, kewirausahaan, serta penguatan kelembagaan sosial. Lebih jauh lagi, banyak studi mengemukakan bahwa masyarakat miskin memiliki keterbatasan dalam mengakses program-program kredit murah. Banyak faktor yang menyebabkan hal ini terjadi, seperti ketidaktepatan sasaran program, minimnya tingkat partisipasi masyarakat miskin, pola penggunaan kredit yang kurang produktif, dan *exclusion* karena anggapan bahwa masyarakat miskin memiliki tingkat risiko kemacetan kredit yang tinggi (Morduch, 2006; Zeller & Meyer, 2002; Charitonenko & Afwan, 2003; Charitonenko, Campion, & Fernando, 2004).

Dalam literatur keuangan mikro, kegagalan program kredit mikro dalam upaya menanggulangi permasalahan kemiskinan dapat dilihat dari sisi permintaan dan penawaran. Dari sisi penawaran, program kredit memiliki dua tujuan kembar, yaitu untuk tujuan pemberdayaan sosial dan profitabilitas. Hal ini berbeda dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang hanya memiliki tujuan tunggal, yaitu pemberdayaan sosial, sedangkan bank komersial menyalurkan kredit mikro sepenuhnya untuk mencapai profit (lihat Gambar 5.5). Bagi program kredit mikro, pemenuhan



Sumber: Nugroho (2011)

**Gambar 5.5** Misi Kembar Program Kredit Mikro: Pemberdayaan Sosial dan Profitabilitas

tujuan profitabilitas adalah mendukung keberlanjutan (*sustainability*) program. Dalam hal ini, kredit program harus disalurkan secara hati-hati sehingga kredit macet dapat diminimalisasi. Sebaliknya, sebagai upaya memenuhi misi pemberdayaan sosial (*social empowerment*), program kredit mikro juga harus memberikan prioritas pelayanan keuangan kepada kelompok masyarakat paling miskin (*the poorest of the poor*). Artinya, indikator keberhasilan program kredit mikro adalah kemampuan program ini menyalurkan kredit kepada sebanyak mungkin masyarakat paling miskin (*depth of outreach*).

Namun, dalam operasionalnya, pemenuhan kedua tujuan tidak berjalan secara harmonis. Bahkan terdapat kontradiksi antara pemenuhan tujuan pemberdayaan sosial dan tujuan profitabilitas program kredit mikro. Hal ini muncul karena kelompok masyarakat termiskin/miskin cenderung memiliki kerentanan yang besar terhadap risiko kredit macet akibat perilaku kurang produktif,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

penggunaan kredit untuk konsumtif, pola produksi subsisten, dan sebagainya. Konsekuensinya, lembaga keuangan, terutama perbankan, sebagai pelaksana enggan penyaluran kredit program kepada kelompok masyarakat termiskin. Hal ini terjadi karena besarnya kredit macet akan memperburuk kinerja keuangan dari program tersebut.

Secara umum disadari bahwa makin besar kredit macet, makin besar ketidakmampuan program kredit mikro untuk menjaga keberlanjutan operasionalnya. Sebaliknya, program kredit mikro cenderung disalurkan kepada kelompok masyarakat yang tidak cukup miskin (*the not-so poor*) karena mereka diyakini memiliki kemampuan pengembalian kredit (*repayment capacity*) yang lebih baik. Dalam konteks inilah masyarakat miskin/termiskin dikatakan menghadapi hambatan finansial (*financial constraint*) untuk mengakses program kredit mikro.

Adapun dari sisi permintaan, kelompok masyarakat miskin/termiskin cenderung enggan berpartisipasi dalam program kredit mikro karena berbagai hambatan sosial-ekonomi, seperti rendah diri, pasif, dan keterasingan sosial (*social alienation*). Dalam konteks ekonomi, masyarakat miskin pada umumnya enggan mengakses program kredit murah yang disediakan akibat pola produksi yang subsisten dan perilaku yang menghindari risiko (*risk averse*). Untuk merespons meningkatnya permintaan pasar, kelompok masyarakat dengan pola subsisten kurang termotivasi mengajukan kredit karena takut menghadapi risiko kredit macet.

Rendahnya semangat kewirausahaan juga menjadi penyebab keengganan mereka menggunakan pembiayaan kredit untuk meningkatkan skala produksi dan memenuhi permintaan pasar. Lebih jauh lagi, masyarakat miskin sering kali menghadapi keterasingan sosial karena mentalitas rendah diri, pasif, serta keengganan untuk memperluas komunikasi dan interaksi dengan kelompok-kelompok masyarakat lain. Dalam konteks inilah masyarakat miskin menghadapi hambatan sosio-ekonomi

(*socio-economic constraints*) untuk mengakses program kredit yang tersedia.

Perilaku ekonomi yang tidak produktif sering kali menjadi penyebab kegagalan masyarakat miskin dalam menggunakan kredit yang diterima secara hati-hati (*prudent allocation*). Perilaku tidak produktif ini terkait dengan tiga faktor. *Pertama*, masyarakat miskin cenderung menganggap bahwa program kredit murah yang diterima sebagai suatu hadiah (*gift*) dari pemerintah. Persepsi ini menyebabkan mereka tidak memiliki motivasi yang kuat untuk mengembalikan kredit tersebut.

Dalam konteks ini, masyarakat miskin penerima kredit telah terkontaminasi masalah *moral hazard*, yaitu kesengajaan untuk tidak mengembalikan kredit yang mereka terima (*strategic default*). Hal ini sangat mungkin terjadi karena pada umumnya program kredit mikro tidak mensyaratkan adanya agunan sehingga mereka tidak termotivasi menggunakan kredit murah tersebut untuk tujuan-tujuan produktif. Sebaliknya, kredit program yang diterima cenderung digunakan untuk tujuan konsumtif sehingga memiliki probabilitas macet yang besar. Kredit macet tidak memiliki konsekuensi finansial kepada penerima karena tidak mensyaratkan adanya agunan.

*Kedua*, perilaku tidak produktif masyarakat miskin karena antara kegiatan konsumsi dan produksi (*consumption-production inseparability*) yang mereka lakukan tidak terpisahkan. Misalnya, masyarakat miskin akan cenderung menggunakan kredit murah untuk pembelian kendaraan bermotor karena dua tujuan, yaitu untuk alat transportasi keluarga (seperti untuk mengantar anak sekolah dan jalan-jalan) dan/atau untuk mengirim hasil produksi ke pasar. Konsekuensinya, kontradiksi di antara dua tujuan ini menyebabkan alokasi kredit untuk pembelian kendaraan bermotor tidak cukup berkontribusi terhadap peningkatan produktivitas usaha. Padahal, peningkatan produktivitas ini sangat diperlukan untuk meningkatkan pendapatan usaha guna mendukung kemampuan pengembalian kredit (*repayment capability*).

Perilaku seperti inilah yang menyebabkan program kredit murah tidak menjadi faktor pendorong produktivitas, tetapi justru menjadi beban finansial (*financial burden*) bagi masyarakat miskin. Lembaga keuangan penyalur program kredit tidak mampu membatasi penggunaan kredit yang tidak hati-hati atau produktif karena ada keterbatasan informasi (*informational constraint*), ketidakmampuan staf/SDM penyalur untuk memonitor penggunaan kredit secara langsung, dan penggunaan kredit yang mudah berubah (*interchangeability of money*). Seperti halnya uang, dalam konteks masyarakat miskin, alokasi kredit dapat digunakan secara berubah-ubah, apakah untuk tujuan produktif dan/atau konsumtif (Fernando, 2006).

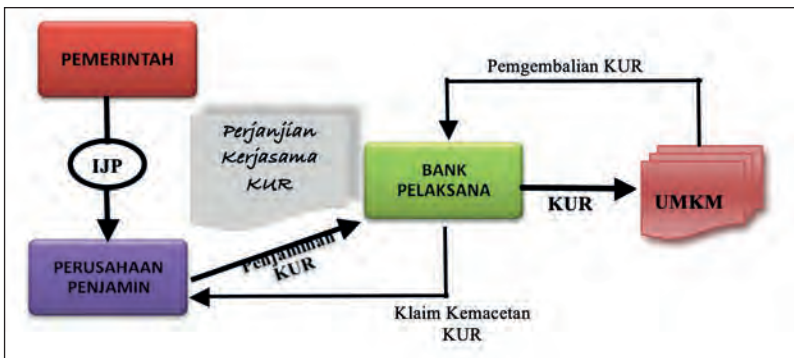
### C. KINERJA FINANSIAL PROGRAM KUR

Permasalahan utama program kredit mikro adalah sumber pembiayaan kredit seluruhnya berasal dari anggaran pemerintah (*public fund*), tingginya kredit macet dan masalah ketepatan-sasaran. Untuk masalah kredit macet dapat disebabkan oleh tiga faktor. *Pertama*, sebagai agen penyalur (*channeling agents*), bank pelaksana tidak menanggung risiko karena risiko kredit macet ditanggung oleh pemerintah. Oleh karena itu, tidak ada insentif bagi bank pelaksana untuk menyalurkan kredit tersebut secara hati-hati (*prudent manners*). *Kedua*, bank tidak bertanggung jawab apakah kredit yang diberikan telah sesuai dengan sasaran yang ditetapkan. Di samping itu, profesionalisme dari SDM perbankan justru bukan menilai ketepatan sasaran program, melainkan lebih menilai bagaimana menilai risiko dari kredit yang akan disalurkan.

*Ketiga*, tingkat bunga kredit yang ditetapkan jauh di bawah tingkat bunga pasar menyebabkan munculnya *moral hazard* bagi pegawai bank ataupun penerima kredit. Hal ini terjadi karena bank tidak menanggung risiko kredit macet dan pembayaran *fee* diberikan menurut persentase dari besarnya penyaluran kredit. Dengan demikian, bank akan cenderung menyalurkan secara kurang hati-hati (Nugroho, 2011; Robinson, 2002). Selanjutnya, hal ini juga

disebabkan oleh rendahnya tingkat bunga kredit yang ditetapkan sehingga tidak berkorelasi dengan makin tingginya tingkat pengembalian kredit. Selain itu, disebabkan oleh belum dihapuskannya praktik rentenir yang ada di masyarakat perdesaan.

Gambar 5.6 di bawah ini menunjukkan bahwa penyaluran kredit program KUR lebih pada pro-pasar. Artinya, program KUR ini bersumber dari dana perbankan (bank pelaksana), sementara anggaran pemerintah digunakan dalam bentuk penempatan dana dan biaya penjaminan (imbal jasa penjaminan/IJP) kepada perusahaan penjaminan (Jamkrindo dan Askrindo) untuk menjamin risiko kredit macet. Dalam perjanjian kerja sama KUR, bank pelaksana dan perusahaan penjaminan diharapkan memperoleh keuntungan, sedangkan pemerintah memperoleh manfaat peningkatan akses UMKM pada kredit perbankan. Aksesibilitas UMKM terhadap KUR diharapkan dapat meningkatkan skala usaha sehingga memperluas kesempatan kerja bagi masyarakat miskin. Dalam konteks inilah program KUR dimaknai menggunakan pendekatan komersial sehingga memperkuat keberlanjutan program ini. KUR disalurkan secara hati-hati agar tingkat kredit macet minimum sehingga bank pelaksana dan perusahaan penjaminan dapat memperoleh keuntungan. Karena 70–80 persen risiko KUR telah dijamin oleh perusahaan penjaminan, UMKM



Sumber: Nugroho (2014)

**Gambar 5.6** KUR sebagai Paradigma Baru Pengelolaan Program Kredit Mikro untuk UMKM



hanya diwajibkan menyediakan agunan tambahan 20–30% dari nilai kredit.

Sebagai catatan, sejak 2007 hingga 2014, program KUR telah menyalurkan kredit skala kecil kepada sekitar 11,4 juta UMK atau sekitar 19,6 persen total UMK yang ada. Dengan *outstanding* penyaluran KUR pada 2014 sebesar Rp178,8 triliun. BRI melalui program KUR Mikro dan KUR Retail merupakan penyalur terbesar hingga mencapai Rp18,81 triliun atau sekitar 40 persen dari total *outstanding* KUR tahun 2014. Sementara sekitar 60 persen tersalurkan melalui BNI, Mandiri, BTN, Bukopin, Bank Syariah Mandiri (BSM), dan bank daerah. Secara umum, NPL dapat ditekan hingga di bawah 5%, yaitu sekitar 3,3% pada 2014. Namun, beberapa bank menunjukkan NPL yang cukup tinggi, yaitu BTN sebesar 9,5%, BSM sebesar 8,4%, dan Bank Pembangunan Daerah (BPD) secara rata-rata sebesar 8,9%. NPL mendekati angka 10% ini dianggap cukup mengkhawatirkan karena pada batas NPL sekitar 5% dianggap tingkat pengembalian yang masih cukup baik dalam bisnis keuangan mikro (Komite KUR, 2014). Oleh karena itu, sejak 2015 sampai kini, penyaluran KUR melalui bank daerah dihentikan sementara.

Dari data BRI tahun 2014, mobilitas UMK penerima KUR menjadi penerima kredit komersial mencapai 3 juta debitur atau sekitar 26% dari total UMKM penerima. Dengan jumlah penempatan modal negara (PMN) kepada PT Jamkrindo dan Askrindo sebesar sekitar Rp11,7 triliun ditambah dengan imbal jasa penjaminan (IJP) sebesar Rp5 triliun, total investasi pemerintah untuk mendukung program KUR mencapai sekitar Rp16,7 triliun. Dengan akumulasi penyaluran KUR sebesar Rp178,8 triliun, setiap Rp1 yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mendukung program KUR mampu mendorong mobilitas kredit sekitar Rp10 kepada UMKM. Artinya, program KUR memiliki daya ungkit yang signifikan terhadap penyaluran kredit perbankan kepada UMKM. Sesuai dengan data yang tersedia, detail kinerja program KUR ditunjukkan pada Tabel 5.1 berikut ini.

**Tabel 5.1** Kinerja Program KUR

Indikator	Kinerja per Desember 2014
• Jumlah Debitur KUR (akumulasi)	12.475.927 debitur (11,4 juta debitur KUR Mikro)
• Total Plafon KUR (akumulasi)	Rp178,85 triliun
• Baki Debet KUR	Rp49,54 triliun
• Penyaluran KUR Mikro	Rp96,26 triliun (53,8% dari total penyaluran)
• Penyaluran KUR Retail	Rp82,58 triliun (46,17% dari total penyaluran)
• NPL rata-rata	3,3% (NPL KUR Mikro = 1,6%)
• Migrasi KUR ke Kredit Komersial	3.011.727 debitur, Plafon = Rp31,27 triliun
(data BRI posisi Oktober 2014)	
• Serapan Tenaga Kerja UMKM	20.344.639
• NPG Askrindo	3,8%
• NPG Jamkrindo	4,15%
• PMN Askrindo	Rp5,211 triliun
• PMN Jamkrindo	Rp6,539 triliun
• Total Pembayaran IJP (akumulasi)	Rp5,02 triliun
• Pembayaran Klaim (akumulasi)	Askrindo = Rp2,25 triliun Jamkrindo = Rp2,78 triliun

Sumber: Kemenko Perekonomian (2014)

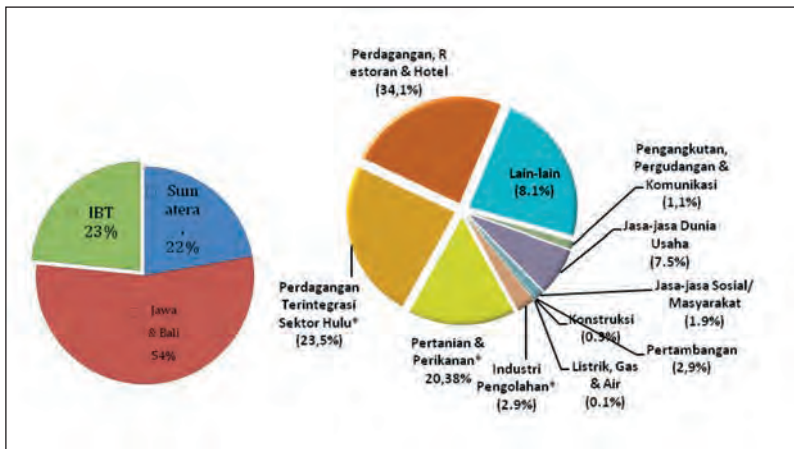
Dalam konteks distribusi KUR, sampai 2014, secara geografis masih sangat terkonsentrasi di Jawa hingga mencapai sekitar 54% dari total penyaluran KUR. Sementara 10 provinsi di Sumatra memperoleh alokasi KUR sekitar 22,2% dan 29,6% di wilayah Indonesia timur. Distribusi penyaluran KUR secara geografis pada 2018 juga tidak mengalami perubahan yang berarti.

Adapun faktor yang membuat KUR tidak terdistribusi secara proporsional adalah faktor keterbatasan cakupan pelayanan oleh bank pelaksana dan perusahaan penjaminan KUR di beberapa provinsi luar Jawa, seperti di Papua, NTT, NTB, dan Sulawesi

Tenggara. Kenyataan ini patut disayangkan karena UMKM di provinsi luar Jawa berkontribusi besar dalam memberikan kesempatan kerja kepada masyarakat miskin dan berpendapatan rendah.

Adapun secara sektoral, penyaluran KUR masih didominasi oleh sektor perdagangan. Sampai Desember 2014, sesuai dengan data yang tersedia, proporsi KUR yang tersalurkan ke sektor perdagangan mencapai angka 57,6%. Sementara itu, proporsi untuk sektor pertanian sebesar 20,38%, industri pengolahan 2,9%, dan jasa 10%. Terkonsentrasinya KUR ke sektor perdagangan terjadi karena perbankan menilai bahwa sektor ini relatif kurang berisiko dibandingkan sektor-sektor lainnya (Kementerian Koordinator Perekonomian, 2014). Detail distribusi KUR berdasarkan pada lokasi geografis dan sektor ekonomi ditunjukkan pada Gambar 5.7.

Namun, program KUR disinyalir menghadapi masalah, yakni tidak tepat sasaran pada masyarakat miskin. Ketidaktepatan sasaran program KUR antara lain diakibatkan oleh desain program tersebut yang tidak secara spesifik ditujukan untuk rumah tangga miskin (RTM). Akibatnya, bank pelaksana enggan menyalurkan KUR kepada RTM karena mereka dianggap memiliki tingkat risiko



Sumber: Kementerian Koordinator Perekonomian (2014)

**Gambar 5.7** Distribusi KUR Menurut Wilayah dan Sektor Ekonomi 2014 (persen)

Buku ini tidak diperjualbelikan.

kemacetan yang tinggi. Sementara dari sisi penerima, penggunaan yang tidak produktif oleh RTM terjadi karena cenderung menggunakan kredit untuk tujuan konsumsi dibandingkan untuk tujuan investasi dan pengembangan usaha. Artinya, program KUR bukanlah *panacea* dalam penanggulangan kemiskinan. Program KUR hanya bagian kecil dari upaya pemberian kemudahan bagi UKM untuk mengakses sumber daya finansial (*financial capital*). Aksesibilitas finansial ini tidak akan berdampak signifikan bagi penanggulangan kemiskinan bila faktor-faktor terkait lainnya (sosial, budaya, dan lingkungan hidup) tetap menjadi kendala bagi masyarakat untuk meningkatkan produktivitas usahanya.

Secara khusus, program KUR ini memiliki berbagai kontradiksi akibat adanya *trade-off* antara tujuan profitabilitas dan upaya penanggulangan kemiskinan. Pada saat sumber pembiayaan program KUR berasal dari dana perbankan, bank pelaksana akan cenderung untuk menyalurkannya kepada kelompok nonmiskin karena dianggap penyaluran KUR kepada rumah tangga miskin adalah sangat berisiko. Konsekuensinya, bank cenderung untuk tidak melayani kelompok miskin karena tingginya probabilitas kredit macet yang akan dihadapi. Akibatnya, program KUR ini cenderung pasif dalam melayani kelompok miskin (Nugroho, 2014).

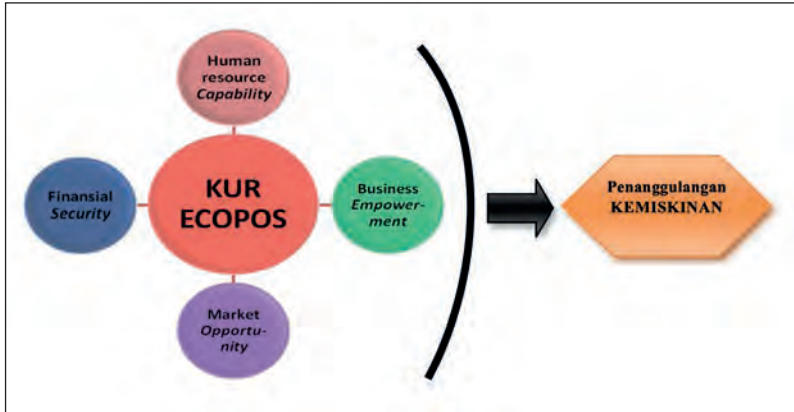
Masalah ketepatsasaranan dan dampak program KUR kepada RTM yang belum memuaskan juga disebabkan oleh faktor berikut. *Pertama*, desain kelembagaan yang bias kepada bank pelaksana dan lembaga penjamin yang lebih mengutamakan prinsip komersial. Akibatnya, pemenuhan prinsip kesejahteraan (*welfare*) dari pelaksanaan program KUR relatif terabaikan. *Kedua*, desain kelembagaan program yang kurang mendukung adanya keterkaitan KUR dengan kelembagaan yang dibangun oleh program kemiskinan lainnya. Dalam kaitan ini, program KUR tidak terkait secara baik dengan program pemda, PNPM Mandiri, program keluarga harapan (PKH), dan program lainnya. Dengan kata

lain, kelembagaan yang dibentuk oleh berbagai program penanggulangan kemiskinan tidak terkait dengan program KUR.

*Ketiga*, implikasi dari kedua faktor di atas menyebabkan program KUR berpotensi tidak menyentuh sasaran kelompok masyarakat miskin. Alokasi KUR hanya akan menysasar pada UMK produktif yang dimiliki oleh kelompok masyarakat bukan miskin. Konsekuensinya, besarnya alokasi KUR tidak memiliki korelasi yang kuat terhadap pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Pada saat penyaluran KUR hanya mengena pada kelompok UMK yang sebenarnya sudah *bankable*, dampak yang dihasilkan hanya akan mendorong kinerja bisnis UMK tersebut. Sebaiknya, penyaluran KUR menysasar kelompok UMK yang belum *bankable* milik RTM. Jika demikian, UMK milik RTM dapat berkembang menjadi UMK dengan skala yang lebih besar. Keberhasilan dalam peningkatan skala usaha UMK tersebut kemudian akan dapat mengentaskan pemiliknya dari perangkap kemiskinan. Lantas, apakah program KUR memiliki dimensi *empowerment*, *capability*, *opportunity*, dan *security* (Ecopos) dalam menanggulangi kemiskinan?

#### **D. DIMENSI ECOPOS DALAM PROGRAM KUR**

Secara umum, program KUR memiliki dimensi Ecopos dalam mengentaskan masyarakat dari kemiskinan (Gambar 5.8). Dimensi kemiskinan Ecopos dalam program KUR antara lain, pertama, karena program KUR diarahkan untuk peningkatan pendapatan pelaku usaha mikro dan kecil, termasuk penduduk miskin. Kedua, dimensi Ecopos menjadi bagian penting dalam pencapaian keberhasilan program KUR. Dalam dimensi *empowerment* atau pemberdayaan, misalnya, program KUR memiliki potensi memecahkan masalah kemiskinan. Hal ini didasarkan pada fakta program KUR yang memberikan akses finansial kegiatan usaha masyarakat miskin. Demikian pula dimensi kemampuan (*capability*), dengan adanya akses finansial yang diberikan program KUR, masyarakat miskin memiliki tambahan akumulasi kapital, baik untuk tabungan, perbaikan keterampilan, maupun sosial kapital. Semen-



Sumber: Nugroho dkk. (2014)

**Gambar 5.8** Pendekatan Ecopos dalam Program KUR untuk Penanggulangan Kemiskinan

tara dari aspek kesempatan (*opportunity*), peningkatan akses kredit diharapkan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat miskin untuk memanfaatkan peluang pasar yang ada. Demikian pula dimensi keamanan (*security*), yakni peningkatan akses kredit dapat memperkuat ketahanan masyarakat miskin terhadap berbagai gejala eksternal yang dapat mengganggu kegiatan sosial-ekonomi masyarakat miskin. Detail penjelasan masing-masing dimensi Ecopos dalam pengentasan masyarakat dari kemiskinan diberikan pada Gambar 5.8 berikut ini.

## 1. Dimensi Pemberdayaan

Seperti diungkapkan sebelumnya, program KUR pada dasarnya ditujukan untuk pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) melalui peningkatan akses kredit perbankan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan keterbatasan modal ataupun kurangnya akses pembiayaan formal dalam pengembangan UMKM. Oleh karena itu, desain KUR yang dilakukan saat ini oleh bank pelaksana KUR diharapkan mendekati sumber pembiayaan formal kepada para pelaku UMKM.

Dalam realisasinya, KUR telah mampu memberdayakan UMKM melalui beberapa pendekatan, seperti *pertama*, pendampingan yang dilakukan oleh komunitas (UPK/BKM dari PNPM) dalam bentuk akses informasi dalam prosedur dan syarat dalam mengakses KUR. Hal ini dilakukan oleh tenaga pendamping UPK dan BKM kepada para UMKM yang telah meminjam (menjadi anggota dalam UPK tersebut) dan memiliki *track record* yang baik (tidak pernah terlambat membayar ataupun *default*). Artinya, UMKM anggota UPK/BKM akan didampingi dengan bank pelaksana KUR, sehingga mereka akan memiliki dua jenis pinjaman, yaitu SPP dan KUR. Selain informasi dan pendampingan dalam memenuhi prosedur KUR hingga realisasi pinjaman, UPK melakukan pembinaan kepada UMKM mengenai pemberian informasi pemasaran sehingga mampu meningkatkan jangkauan usaha bagi UMKM.

Hal serupa dilakukan oleh pendamping KUR yang berasal dari koperasi yang memang dibentuk oleh Dinas Koperasi dan UMKM melalui pembiayaan Kementerian Koperasi dan UMKM (KUMKM). Dengan mekanisme yang hampir sama, terdapat beberapa perbedaan antara pendampingan yang dilakukan UPK/BKM dan koperasi (pendamping KUR), yaitu pendampingan dari koperasi tidak hanya berfokus pada akses UMKM kepada KUR, tetapi lebih luas pada kegiatan yang lain dan bertujuan meningkatkan kinerja UMKM. Contoh kegiatan tersebut adalah kegiatan pengembangan metode produksi dan inovasi, pemasaran secara bersama yang dikaitkan dengan dinas maupun bapak angkat dari swasta (BUMN) hingga mengikuti kompetisi yang dilakukan di tingkat regional maupun nasional. Hal ini dapat terjadi akibat: 1) sebagian anggota koperasi telah naik kelas dan menjadi nasabah KUR sehingga pembinaan dilakukan sekaligus bagi anggota koperasi maupun nasabah KUR; 2) intensitas pertemuan antar anggota koperasi yang lebih sering sehingga membentuk ikatan kekeluargaan di antara anggota koperasi; serta 3) masuk dalam kelembagaan formal sehingga akses informasi, program, dan kegiatan kepada instansi terkait menjadi lebih mudah.

*Kedua*, pemberdayaan juga dilakukan oleh aparat desa terkait dengan administrasi-birokrasi untuk memenuhi persyaratan KUR dalam bentuk pembuatan Surat Keterangan Usaha (SKU) sebagai salah satu syarat dalam mengajukan KUR. Di beberapa daerah, aparat desa yang memahami prosedur KUR diminta membantu menjelaskan mengenai langkah-langkah yang harus dilakukan UMKM untuk mendapatkan KUR. Dengan adanya peran aparat desa ini, aparat desa berpeluang mendapatkan informasi dan latar belakang calon debiturnya sehingga dapat berperan sebagai *social collateral* memberikan rekomendasi mengenai performa UMKM kepada Mantri KUR. Selain itu, proses pelayanan dari pihak bank kepada UMKM menjadi lebih cepat.

*Ketiga*, pemberdayaan mengenai informasi prosedur perbankan juga dilakukan oleh mantri/petugas KUR dari bank ataupun dinas terkait. Hal ini secara langsung mendidik UMKM untuk tertib administrasi (kemampuan memenuhi syarat dan prosedur pinjaman); disiplin dalam mencicil (membayar cicilan); bertanggung jawab atas kepemilikan pinjaman dan manfaat dari akses KUR. Artinya, para petugas bank ataupun sebagian dinas pemda mengajak masyarakat mengikuti/memenuhi aturan perbankan.

Dengan adanya proses pelayanan yang baik tersebut, ketergantungan masyarakat mengakses pembiayaan ke lembaga keuangan nonformal seperti rentenir yang mengenakan bunga sangat tinggi dan memberatkan UMKM menjadi berkurang. Hal lain yang perlu dicatat, di beberapa bank, BSM misalnya, pertemuan rutin di kantor BSM selalu dilakukan bersama dengan beberapa debitur KUR Mikro. Pertemuan ini dimaksudkan untuk memberikan pengetahuan mengenai administrasi (pencatatan) keuangan, pemasaran, hingga mendorong pembentukan kelompok usaha. Kegiatan ini diharapkan dapat meningkatkan kerja sama antara kelompok dan melatih pembukuan (tertib administrasi) yang nantinya dapat digunakan untuk mengajukan pinjaman mikro komersial lainnya ataupun pengurusan izin administrasi yang lain. Hal yang sama dilakukan oleh BRI melalui



pendampingan secara individual (oleh mantri KUR) kepada nasabah KUR, baik berupa cara pencatatan keuangan maupun *sharing knowledge* mengenai pengembangan usaha. Bahkan ada beberapa unit bank yang memilih debitur KUR untuk dijadikan anak angkat dalam skema Program Kemitraan Bina Lingkungan (PKBL) untuk membantu pemasaran (melalui ekspo dan pameran) ataupun mengikuti pelatihan khusus untuk meningkatkan kapasitas bisnis UMKM.

Namun, terdapat isu sentral mengenai pemberdayaan dalam kerangka debitur KUR. *Pertama*, UMKM membutuhkan pemberdayaan bukan sekadar kemudahan akses permodalan (yang telah terpenuhi melalui KUR), tetapi juga pemberdayaan dalam metode produksi, penumbuhan inovasi, adopsi teknologi, pemasaran, dan manajemen usaha. Hal ini dimaksudkan agar KUR tidak hanya sebatas menyelesaikan masalah dalam pembiayaan, tetapi juga dalam pengembangan kinerja UMKM yang masih menemui kendala dalam peningkatan daya saing.

Oleh karena itu, perlu ada dukungan lain yang mampu disnergikan dengan program KUR. Diakui, realisasi hal ini masih cukup sulit dilakukan. Hal ini terjadi karena KUR belum terintegrasi dengan program pemberdayaan UMKM yang lain. Selain itu, karena KUR dilakukan oleh perbankan, sementara pemberdayaan UMKM biasanya dilakukan oleh instansi pemerintah, komunitas, swasta, ataupun LSM. Benar memang, beberapa pemda telah mencoba melakukan integrasi dengan menjalin antara data penerima KUR dan calon peserta pemberdayaan UMKM. Namun, hal ini masih sulit dilakukan karena pemda tidak memiliki data penerima KUR dan belum adanya kepercayaan yang belum terbangun kuat antara bank pelaksana KUR dan pemerintah daerah.

*Kedua*, mengenai siapa yang akan bertanggung jawab dalam memberdayakan UMKM penerima KUR. Bank berargumentasi bahwa *core business* bank adalah mediasi keuangan. Oleh karena itu, jika melakukan pemberdayaan sebagai tugas pokok dan fungsi (tupoksi), hal itu akan tidak sesuai dengan tujuan bank sebagai

*business entity* yang berorientasi profit (keuntungan). Selain itu, jumlah staf bank tidak sebanding dengan jumlah debitur KUR yang mencapai jutaan, sehingga sulit untuk melakukan pemberdayaan perseorangan kepada debitur KUR.

## 2. Dimensi Kemampuan

Dalam konteks kemampuan (*capability*), secara umum KUR telah membantu meningkatkan kemampuan pelaku UMKM. Bantuan peningkatan kemampuan dimaksud antara lain dalam hal sebagai berikut. Pertama, dalam peningkatan modal yang dimiliki. Hal ini karena KUR secara langsung meningkatkan likuiditas usaha akibat tambahan pembiayaan. Implikasinya adalah UMKM memiliki beberapa pilihan terhadap mitigasi dari kemiskinan, seperti peningkatan cadangan modal produksi (dalam bentuk *in-kind*), pembelian peralatan produksi, perbaikan/perluasan lokasi produksi (*workshop*) sehingga mampu meningkatkan kapasitas produksi, dan pembelian kendaraan ataupun sewa lokasi toko untuk memperluas pemasaran. Implikasi dari suntikan dana KUR menyebabkan kapasitas usaha UMKM meningkat 20–30% yang dapat diamati dari penambahan jumlah hasil produksi yang dihasilkan dalam satu periode dibandingkan sebelum mengakses KUR.

Kedua, penambahan sumber daya manusia (SDM) sebagai karyawan. Sebelum akses KUR, rata-rata usaha dikerjakan sendiri, dan setelah mengakses KUR sebagian UMKM menambah karyawan satu–dua orang (diupah) dan sebagian yang lain hingga empat–enam orang SDM. Ketiga, jangkauan pemasaran yang lebih luas dibandingkan sebelum mengakses KUR. Hal ini mungkin terjadi karena 1) peningkatan kuantitas produksi sehingga membutuhkan pasar baru yang lebih luas dibandingkan mengandalkan *existing* konsumen; 2) adanya moda transportasi tambahan yang mampu memperluas jaringan pemasaran; serta 3) perluasan jejaring bisnis dan informasi yang diperoleh dari adanya kegiatan dan interaksi dalam kerangka KUR, seperti dengan sesama debitur

KUR yang pernah dikumpulkan dalam suatu forum, pendampingan yang dilakukan oleh komunitas, ataupun relasi yang terbangun secara apik dengan staf bank dan dinas terkait yang selanjutnya membantu dalam membangun *link* antara debitur KUR dan *potential customers* yang lain. Berbagai kondisi tersebut berdampak pada peningkatan pendapatan UMKM sebesar 20–30% yang lebih besar dibandingkan sebelum akses KUR. Akibatnya, beberapa UMKM mampu membentuk cadangan kapital melalui peningkatan tabungan sebesar 10–20%.

Rata-rata UMKM memanfaatkan KUR dengan alokasi 50–60% untuk pengembangan usaha, dan sisanya untuk membiayai kebutuhan keluarga, seperti biaya pendidikan (anak), biaya kesehatan, perbaikan rumah, dan acara-acara ritual (budaya/agama), misalnya pernikahan ataupun kegiatan sakral lainnya. Artinya, KUR berpeluang dalam peningkatan kapasitas pendapatan rumah tangga ataupun peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan secara langsung sehingga mereka memiliki pilihan yang lebih baik dalam mendapatkan layanan pendidikan dan kesehatan. Implikasi lebih jauh adalah peningkatan kualitas kehidupan keluarga secara umum, khususnya dalam membentuk generasi selanjutnya dengan tercukupinya kebutuhan mendasar bagi tumbuh kembang anak-anak mereka di masa mendatang. Perbaikan kondisi keluarga tersebut berpotensi mereduksi risiko kemiskinan ataupun kembali pada kondisi miskin.

### **3. Dimensi Kesempatan**

KUR juga memberikan peluang (*opportunity*) bagi UMKM. Hal ini terkait dengan adanya tambahan/injeksi kapital melalui KUR. Dengan adanya tambahan kapital tersebut, UMKM berpeluang memperluas pasar dan pelanggan yang lebih banyak sehingga mampu mendukung peningkatan keuntungan. Peningkatan kapasitas usaha tersebut akan diiringi penambahan jumlah karyawan untuk mendukung operasionalisasi usaha. Hal ini mengindikasikan bahwa aksesibilitas KUR berpotensi meningkatkan pendapatan (bagi pelaku UMKM) secara langsung ataupun pendapatan bagi

karyawan (secara tidak langsung) yang sebelumnya menganggur dan kemudian direkrut menjadi karyawan. Artinya, program KUR berpeluang meningkatkan pendapatan dan penyerapan tenaga kerja yang sejalan dengan upaya pengurangan kemiskinan.

Peluang kedua adalah terbentuknya kemitraan dengan usaha yang lebih besar (melalui *forward linkages*) ataupun usaha-usaha serupa (dalam kerangka *backward linkages*). Pengembangan jejaring bisnis (*networking*) tersebut menjadi penting bagi UMKM dalam membesarkan usahanya terkait dengan akses bahan baku, pembinaan dan pemberdayaan SDM, pengelolaan usaha, preferensi pasar, *updating* informasi dan tren yang sedang berkembang, hingga penumbuhan-penumbuhan inovasi sebagai motor penggerak daya saing UMKM. Keberadaan asosiasi ataupun perhimpunan akan menguatkan UMKM melalui mekanisme advokasi, kerja sama yang *solid* antarpelaku UMKM, sehingga UMKN akan lebih tangguh menghadapi tekanan-tekanan eksternal (pelemahan ekonomi global) dan internal (ketidakstabilan makroekonomi, seperti kurs, inflasi, dan pertumbuhan ekonomi). Peluang ketiga tercipta pada saat UMKM naik kelas dalam skala usaha. Dengan demikian, UMKM berpeluang mengakses pembiayaan yang lebih besar dibandingkan KUR sehingga memiliki keberlanjutan dalam akses pembiayaan yang dibutuhkan seiring dengan perkembangan usaha UMKM.

#### **4. Dimensi Keamanan**

Dalam dimensi keamanan (*security*), program KUR memberikan rasa aman bagi rumah tangga yang telah mengakses KUR. Hal ini terjadi karena dengan diterimanya KUR, rumah tangga miskin memiliki keamanan terhadap pengeluaran pendidikan dan kesehatan bagi keluarganya. Selain itu, dengan adanya KUR, telah terjadi peningkatan pendapatan sebagai akibat peningkatan kapasitas usaha rumah tangga penerima KUR. Peningkatan pendapatan ini membantu dalam meningkatkan keamanan/jaminan gizi yang lebih baik bagi generasi selanjutnya dan kualitas yang lebih baik di masa mendatang.

Penelitian ini juga menemukan pentingnya KUR dalam memberikan keamanan rumah tangga penerima KUR. Hal ini terjadi karena rumah tangga penerima KUR mencadangkan keuntungan usahanya untuk pengembalian cicilan dua–tiga bulan ke depan. Bahkan beberapa rumah tangga penerima KUR telah mampu mengakumulasi tabungan dari keuntungan yang disisihkan. Alokasi tabungan ini ditujukan sebagai asuransi mandiri terhadap kondisi yang tidak terduga di kemudian hari, seperti biaya pengobatan anggota keluarga yang sakit, biaya-biaya pendidikan, hingga penurunan omzet penjualan dan untuk membiayai kebutuhan sehari-hari. Dalam konteks inilah program KUR dapat dikatakan berpotensi memperkuat keamanan dan ketahanan sosial-ekonomi rumah tangga penerima KUR.

## E. KESIMPULAN

Pelaksanaan program KUR sangat penting untuk meningkatkan akses kredit kepada UMKM. Program KUR telah mampu meningkatkan mobilitas kredit perbankan kepada UMKM dengan tingkat kemacetan yang relatif rendah. Berbeda dengan program kredit berbasis subsidi bunga, program KUR dengan pola penjaminan mampu memperkuat prinsip kehati-hatian dalam penyaluran kredit skala kecil kepada UMKM. Pola penjaminan ini juga sangat diperlukan karena pada umumnya UMKM menghadapi pembatasan kredit (*credit constraint*) oleh perbankan akibat tingginya risiko kredit. Aksesibilitas UMKM terhadap KUR telah memberikan kesempatan kepada UMKM untuk melakukan reproduksi dan akumulasi kapital, perbaikan kualitas SDM, dan kesehatan yang sangat penting untuk mendukung struktur produksi UMKM. Oleh karena itu, program KUR memiliki dimensi pemberdayaan (*empowerment*), meningkatkan kemampuan (*capability*), memberikan peluang (*opportunity*), dan memberikan keamanan (*security*) bagi penerima program KUR.

Namun, masih ada beberapa catatan yang perlu ditingkatkan dalam mengoptimalkan program KUR bagi penanggulangan ke-

miskinan Ecopos. Hal ini antara lain meliputi upaya pemberdayaan yang tidak sekadar kemudahan akses permodalan saja, tetapi juga pemberdayaan dalam metode produksi, penumbuhan inovasi, adopsi teknologi, pemasaran, dan manajemen usaha. Selain itu, menyangkut siapa yang akan bertanggung jawab dalam memberdayakan UMKM penerima KUR. Oleh karena itu, masih banyak pekerjaan rumah yang harus diperhatikan agar KUR mampu mengentaskan masyarakat dari kemiskinan Ecopos.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adam, L. (2010), The role of SMIE in the Indonesia industrialization. *Economic and Finance in Indonesia*, 45(1), 15–30.
- Charitonenko, S., & Afwan, I. (2003). *Commercialization of microfinance: Indonesia*. Manila: ADB.
- Charitonenko, S., Campion, A., & Fernando, N. A. (2004). *Commercialization of microfinance: Perspectives from South and Southeast Asia*. Manila: ADB.
- Fernando, J. L. (Ed.). (2006). *Microfinance perils and prospects*. London and New York: Routledge.
- Firdausy, C. M. (Ed.). (2013). *Konsep dan ukuran kemiskinan multidimensi*. Jakarta: IPSK-LIPI.
- Islam, T. (2007). *Microcredit and poverty alleviation*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Kementerian Koordinator Perekonomian. (2015). *Perkembangan kredit UMKM dan pelaksanaan kredit usaha rakyat (KUR)*. Jakarta: Kementerian Koordinator Perekonomian
- Kementerian Koordinator Perekonomian. (2014). *Perkembangan KUR tahun 2014*. Jakarta: Kementerian Koordinator Perekonomian.
- Kementerian Koordinator Perekonomian. (2010). *Kredit usaha rakyat*. Jakarta: Kementerian Koordinator Perekonomian.
- Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat. (2010). *Program pengembangan keuangan mikro di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Koordinator Kesejahteraan Sosial.

- Komite KUR. (2011). *Dokumen penyusunan rencana tindak perluasan KUR oleh pemerintah daerah*. Jakarta: Komite KUR Daerah.
- Myrdal, G. (1978). *Asian drama: An inquiry into the poverty of the nations*. England: Penguin Book.
- Morduch, J. (2006). Smart subsidy. *Economic Self-Reliance Review*, 8(1), 10–17.
- Nugroho, A. E. (Ed.). (2014). *Kredit usaha rakyat di era otonomi daerah: Membangun sinergi antara kelembagaan pasar, pemerintah daerah dan komunitas dalam pengelolaan kredit program untuk pemberdayaan UMKM*. Jakarta: P2E LIPI.
- Nugroho, A. E., Rifai, B., Septia, Y., Ermawati, T., & Yuliana, C. A. (2014). *An analysis of the impact of increasing the number of participants bank that provide KUR micro loans*. (Laporan Penelitian). Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI.
- \_\_\_\_\_. (Ed.). (2010). *Program PNPM Mandiri perdesaan dan reproduksi modal sosial*. Jakarta: LIPI Press.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Microfinance development in Indonesia: Market segmentation, sosial capital and welfare-outreach to the poor in Rural Java*. Germany: Lambert Academic Publishing.
- Robinson, M. S. (2002). *Microfinance revolution: lesson from Indonesia, Washington D.C.*: The World Bank.
- TNP2K. (2013). *Program penanggulangan kemiskinan*. Diakses pada 23 Oktober 2017 dari <http://tnp2k.go.id/program/program/dprogram-program-nasional-pemberdayaan-masyarakat-mandiri/>.
- Zeller, M., & Meyer, R. L. (Eds.). (2002). *The triangle of microfinance: Financial sustainability, outreach and impact*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.





# **BAB VI**

# **KEMISKINAN ECOPOS**

# **DALAM DIMENSI**

# **AGRARIA**

**Lilis Mulyani**

## **A. PEMILIKAN LAHAN DAN KEMISKINAN**

Mengapa penduduk menjadi miskin kalau tidak memiliki tanah? Jawabannya adalah karena tanah merupakan sumber kekayaan yang dapat diolah untuk kehidupan. Tanah juga dapat menjadi sumber identitas diri serta memberi kepercayaan diri dan status sosial di dalam masyarakat tempatnya tinggal. Penguasaan dan pemilikan tanah secara politik juga memberi posisi tawar di dalam masyarakat yang lebih tinggi. Keterikatan masyarakat yang menumpukan kehidupannya ke sektor pertanian tentunya sangat terkait erat dengan penguasaan dan pemilikan tanah (Moene, 1992).

Memiliki sebidang tanah atas namanya sendiri membuat petani bebas mengolah tanahnya dan hasilnya untuk kesejahteraan keluarganya. Namun, kenyataannya banyak petani yang tidak memiliki tanah sendiri. Akibatnya, petani tersebut terperangkap untuk menggarap tanah luas milik orang lain, baik milik para tuan tanah, para pejabat desa, maupun orang-orang kaya di desa. Bahkan juga para pemilik tanah tersebut adalah orang kaya di luar desa. Dalam menggarap tanah tersebut, para petani banyak yang “diperas” tenaganya untuk kepentingan para pemilik tanah. Akhirnya, para petani yang berada di pelosok pada kehidupan miskin. (Moene, 1992; Booth, 2000). Hilangnya pemilikan tanah petani juga disebabkan oleh adanya perkembangan dan pembu-

*Buku ini tidak diperjualbelikan.*



kaan wilayah-wilayah baru. Pembukaan wilayah baru ini tidak hanya ditujukan untuk pengembangan wilayah perkotaan, tetapi juga untuk pengembangan wilayah industri dan sejenis lainnya. Pengembangan wilayah ini selanjutnya berakibat tingginya tingkat konversi lahan pertanian perdesaan. Para petani terpaksa untuk menjual tanahnya dan untuk mempertahankan kehidupannya dari kemiskinan, para petani kemudian bermigrasi dari desanya ke perkotaan.

Sayangnya, banyak di antara para petani yang bermigrasi dari desa ke kota tidak memperoleh pekerjaan. Bahkan mereka harus hidup di perkampungan kumuh, atau bantaran-bantaran sungai, atau tanah-tanah milik perusahaan-perusahaan negara yang belum dipergunakan. Ujung dari migrasi petani ke kota tidak hanya menimbulkan persoalan sosial, ekonomi, dan lingkungan, tetapi juga menyebabkan tambahan penduduk miskin di perkotaan. Badan Pusat Statistik (2019) mencatat persentase penduduk miskin di perkotaan pada September 2017 sebesar 7,26%. Angka ini, memang menurun pada September 2018 menjadi 6,89%, tetapi ini tidak berarti bahwa fakta kemiskinan di perkotaan hilang akibat migrasi desa ke kota (Firdausy, 2019).

Bab ini tidak ditujukan untuk mendiskusikan terjadinya kemiskinan akibat migrasi dari desa ke kota, tetapi difokuskan pada empat pokok pembahasan. Pertama, membahas relasi pemilikan lahan dan kemiskinan. Kedua, menganalisis implikasi ketiadaan lahan dan target reforma agraria. Ketiga, membahas tentang aset dan akses lahan sebagai faktor kunci reforma agraria. Keempat, mengkaji konsep kemiskinan Ecosos dalam konteks agraria. Sumber data dalam pembahasan bab ini berasal dari hasil *focus group discussion* (FGD) dengan para petani, penyuluh pertanian, pemerhati agraria, dan Dinas Pertanian Kabupaten Subang, Jawa Barat. Dalam bab ini, terminologi tanah dan lahan digunakan secara bergantian disesuaikan dengan konteks yang didiskusikan, sementara memiliki makna yang sama.

## B. RELASI PEMILIKAN LAHAN DAN KEMISKINAN

Aset dan akses terhadap lahan merupakan salah satu aspek penting di dalam program pengurangan kemiskinan. Pernyataan ini didukung bukti empiris yang menemukan bahwa penentuan angka kemiskinan dan program pengurangannya yang hanya didasarkan pada pendapatan konsumsi saja tidaklah mencukupi untuk mengurangi kemiskinan secara komprehensif. Pemilikan aset dan akses terhadap lahan tidak hanya akan meningkatkan sisi ekonomi dan penghidupan kelompok miskin, tetapi juga akan mengurangi efek marginalisasi di dalam kelompok masyarakat dengan menaikkan martabat, status sosial, dan posisi tawar di dalam kelompok masyarakat tempat mereka tinggal (baca, misalnya, Geertz, 1983; Tjondronegoro & Wiradi, 2008). Dengan kata lain, dengan adanya aset dan akses pemilikan lahan, penduduk miskin akan jauh lebih berarti di dalam lingkungan tempat tinggalnya, menambah kepercayaan diri dalam berusaha, serta meningkatkan kepercayaan pemerintah ataupun pihak ketiga lainnya dalam memberikan modal dan bantuan lainnya.

Pentingnya aset lahan bagi penghidupan kelompok miskin juga dikonfirmasi dari hasil penelitian ini. Ditemukan bahwa hamparan lahan yang tidak ada pemilik atau tidak di bawah penguasaan siapa pun di perdesaan sangat sulit diperoleh. Sebaliknya, juga ditemukan hampir seluruh tanah di wilayah perdesaan yang tidak dimiliki perusahaan perkebunan atau kehutanan telah menjadi objek redistribusi ataupun pembukaan lahan (“babatan”) oleh masyarakat untuk dijadikan lahan penghidupan.

Selain itu, kebijakan pemerintah di masa lalu untuk memberikan sebagian besar tanah-tanah di wilayah perdesaan untuk perusahaan perkebunan (baik milik negara, daerah, maupun swasta) telah mengakibatkan banyaknya warga masyarakat di perdesaan memiliki kesulitan untuk mengakses tanah dan sumber penghidupan yang melekat pada tanah. Di sisi lain, ada proses akumulasi tanah-tanah pertanian oleh segelintir orang sebagai bentuk-

bentuk akumulasi kapital, baik untuk dijadikan ladang usaha dengan mempekerjakan masyarakat sekitar sebagai buruhnya maupun sekadar alat investasi. Kondisi ini juga memperlihatkan adanya kesenjangan penguasaan dan pemilikan tanah yang sangat tinggi. Bagi masyarakat miskin dengan akses lahan terbatas, atau yang tidak memiliki akses atas tanah sama sekali, pilihan hidup, dan sumber penghidupan menjadi sangat terbatas.

Akibat keterbatasan akses atas pemanfaatan, penguasaan, dan pemilikan tanah, penduduk desa miskin tersingkir dan termarginalkan dari ruang-ruang kehidupan di desanya sendiri. Penduduk miskin ini terpaksa harus memilih jenis pekerjaan lain, seperti menjadi buruh perkebunan atau buruh pertanian di desanya. Jika lapangan pekerjaan ini juga tidak diperoleh, penduduk miskin tersebut bermigrasi ke kota dan/atau mencari pekerjaan sebagai tenaga kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri.

Di luar temuan di atas, proses pembangunan yang dilakukan pemerintah selama ini juga telah menyebabkan terjadinya transformasi struktural dalam masyarakat dengan bergesernya kontribusi sektor pertanian ke sektor industri dan jasa (baca juga Kamaludin, 2004; Geertz, 1983; Evers & Korff, 2002). Hal tersebut mengindikasikan bahwa penanggulangan masalah kemiskinan di perkotaan dan perdesaan tidak dapat dipisahkan dengan keterbatasan atau ketiadaan pemilikan aset dan akses lahan perdesaan.

Kemiskinan dalam konteks agraria tersebut di atas tidak dapat dilihat sebagai kemiskinan akibat kebijakan (kemiskinan struktural) ataupun sebagai kemiskinan akibat kondisi alamiah seseorang. Kemiskinan dalam konteks agraria harus dilihat sebagai sebuah proses relasi, ketika ada hubungan-hubungan yang terbentuk yang tidak seimbang, sehingga beberapa pihak bisa mendapatkan hak atas akses ataupun penguasaan dan pemilikan atas tanah yang lebih baik dibandingkan sekelompok orang yang lain. Lebih tegasnya, kemiskinan agraria terjadi akibat adanya kontestasi di antara beberapa pihak dalam pola-pola penguasaan, pemanfaatan, ataupun pemilikan atas tanah dengan segala keter-

kaitannya. Kemiskinan ini juga dapat dilihat dalam proses pemiskinannya, berupa penutupan akses pada sumber-sumber daya agraria melalui apa yang disebut sebagai hak atas tanah. Oleh karena itu, karena kemiskinan ini terjadi akibat adanya kontestasi yang tidak selalu berada dalam kondisi seimbang dan membuat banyak terjadi proses-proses yang sifatnya eksploitatif yang menimbulkan ketimpangan, dan ketimpangan, solusinya dapat dilakukan dengan reformasi agraria.

Diakui, program reforma agraria memang sudah dilakukan. Namun, implementasi di lapangan masih dalam taraf “*work as usual*” yang tidak atau kurang meresapi makna ketimpangan. Program ini baru sebatas ditempelkan pada kerja-kerja harian lembaga-lembaga yang ditunjuk, khususnya oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN)—atau sekarang telah berubah nama menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kementerian ATR). Perhatian lebih serius dalam implementasi program reforma agraria seperti yang belakangan ini dilakukan oleh pemerintahan Jokowi-JK mutlak diperlukan agar kemiskinan agraria dapat dikurangi ke depan.

Untuk mempertajam upaya mengatasi kemiskinan agraria, beberapa persoalan yang ditemukan dalam penelitian ini patut diperhatikan. Pertama, ada berbagai bentuk ketidakadilan agraria, berupa ketiadaan akses rakyat miskin terhadap sumber daya agraria. Kedua, banyak konflik terjadi di dalam ataupun antarsektor yang diberi kewenangan mengelola sumber daya agraria. Ketiga, makin tingginya kesenjangan penguasaan tanah pertanian di wilayah perdesaan akibat konversi tanah menjadi permukiman, industri, jalan, perkebunan, dan lain-lain. Keempat, bagi orang miskin di perkotaan, banyak di antara mereka terpaksa tinggal di tanah atau lahan marginal, atau terpaksa menempati tanah telantar yang tidak digunakan.

Kondisi-kondisi tersebut jelas bukan merupakan suatu kondisi yang berdiri sendiri dan ada dengan sendirinya, melainkan merupakan sebuah kondisi yang tercipta dari berbagai perubahan dalam

masyarakat, ditambah berbagai dorongan dan tekanan yang membentuk berbagai kebijakan pemerintah, serta beragam bias kepentingan dalam pelaksanaan hukum dan kebijakan. Oleh karena itu, penguasaan lahan memiliki relasi dengan kemiskinan.

### **C. IMPLIKASI KETIADAAN LAHAN DAN TARGET REFORMA AGRARIA**

Seperti diungkapkan di atas, penguasaan lahan (tanah) pada masyarakat perdesaan umumnya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan utama atau *livelihood* melalui sektor pertanian. Geertz (1983), seorang antropolog Amerika Serikat yang melakukan penelitian atas tanah pertanian di Pulau Jawa pada 1960-an, menyatakan bahwa tanah adalah modal para petani. Dengan pertambahan penduduk dan terbatasnya tanah, kepemilikan tanah makin terkotak-kotak dalam petak-petak kecil dan makin lama akan makin menciut seiring dengan pertambahan penduduk.

Geertz (1983) bahkan mengungkapkan bahwa bukan tidak mungkin ke depan pertanian di Pulau Jawa akan mundur atau justru hilang dari peradaban. Ia mengungkapkan perlunya kemajuan pertanian di Indonesia sehingga kemudian pemerintah Indonesia melakukan revolusi hijau. Revolusi hijau merupakan penggunaan teknologi maju di bidang pertanian sebagai produk unggulan Orde Baru yang dilengkapi dengan perangkat aparatur terorganisasi (Bimas dan penyuluhan), kelembagaan modern (koperasi dan BRI), kelembagaan tani, ketersediaan sarana produksi (pupuk, bibit, pestisida) dan alat-alat mekanisasi pertanian, serta dukungan dana pemerintah. Tujuan revolusi hijau ini adalah mentransformasi petani tradisional agar dapat menjadi petani modern guna mendukung industrialisasi pertanian.

Kondisi petani Indonesia pada masa itu, menurut Geertz (1983), adalah tingginya pertambahan penduduk dan terbatasnya sumber daya. Keadaan ini menyebabkan masyarakat Jawa terbagi menjadi dua, yakni tuan tanah dan petani tidak bertanah. Dalam rangka mempertahankan homogenitas sosial ekonomi, mereka

membagi kue ekonomi yang ada sehingga bagian yang diperoleh anggota masyarakat makin lama makin sedikit yang disebut sebagai proses berbagi kemiskinan (*sharing poverty*). Akibatnya, walaupun dari segi produktivitas per satuan luas mengalami peningkatan, sebenarnya peningkatan tersebut tidak tercapai dengan peningkatan jumlah orang yang bekerja di satu petak sawah yang terus bertambah. Dengan demikian, pada masa itu, terjadi involusi pertanian sebagai cara adaptasi terhadap tekanan penduduk yang ditempuh petani untuk mempertahankan homogenitas sosialnya.

Dampak dari revolusi hijau adalah terjadi diferensiasi sosial, yakni ketika teknologi perdesaan memberikan peluang lebih besar untuk dimanfaatkan oleh para tuan tanah di perdesaan yang memiliki modal sehingga menjadikan mereka kelompok komersial. Di lain pihak, masih terdapat kelompok petani bertanah sempit dan subsisten. Pendanaan revolusi hijau berupa subsidi dan proyek pembangunan ternyata tidak diperoleh merata oleh semua petani, tetapi cenderung diperoleh kelompok tertentu yang dekat dengan birokrat desa atau hubungan lain yang terkait dengan sumber dana.

Revolusi hijau juga mendorong perkembangan ekonomi desa sebagai akibat masuknya kegiatan ekonomi perkotaan. Hal ini antara lain terjadi karena tuan tanah di perkotaan yang memiliki surplus menginvestasikan surplusnya tidak hanya ke sektor pertanian dengan membeli tanah-tanah, tetapi juga ke sektor non-pertanian. Para tuan tanah ini masuk ke ekonomi perdesaan dengan, misalnya, membuka pabrik beras, usaha angkutan umum, dan/atau kios sarana produksi (saprodi).

Masuknya para tuan tanah ke sektor ekonomi di perdesaan pada satu sisi meningkatkan akumulasi modal dan keuntungan mereka, tetapi di sisi lain menyebabkan tanah yang dimiliki penduduk desa makin menyempit dan mereka hanya bertahan di sektor usaha tani dengan produksi subsisten. Akibatnya, kesenjangan ekonomi dan ketimpangan struktural penguasaan tanah terjadi semakin masif disertai dengan konversi tanah ke non-pertanian sebagai akibat penetrasi kapitalisasi ke perdesaan tersebut. Hal ini

terjadi sejak 1980-an akibat dibukanya pusat pertumbuhan baru di perdesaan. Kondisi tersebut terus terjadi pasca-revolusi hijau akibat penambahan penduduk dan penggunaan teknologi ataupun konversi tanah. Selain rasio tanah dengan manusia makin timpang, ikatan tradisional homogen komunitas makin tergeser oleh nilai-nilai komersialisme dan individualisme.

Sebenarnya, ketersediaan tanah di perdesaan tidak langka. Namun, akibat lajunya penjualan tanah yang didorong oleh kebutuhan dasar petani yang makin meningkat, pemilikan tanah dalam skala luas oleh orang kota ataupun pemilik modal besar makin marak. Akibatnya, tanah-tanah masyarakat perdesaan makin terakumulasi di tangan pemodal yang memaksanya menjadi “buruh upahan” atau justru mendorong migrasi desa-kota. Pendapatan dari sektor pertanian yang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup layak menjadikan kaum muda di desa lebih tertarik untuk bekerja di pabrik-pabrik di kota daripada di sawah. Dengan demikian, terlihat bahwa kebutuhan reforma agraria di perdesaan karena ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah dan keterbatasan akses ke sumber-sumber perekonomian, modal, pemasaran, teknologi, kelembagaan tani, serta kebijakan yang neoliberal yang tidak mendukung petani berskala kecil.

Sementara itu, ketimpangan penguasaan di kota lebih disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi, yang membutuhkan ruang kota untuk industri dan pusat bisnis. Ruang untuk permukiman menjadi sangat mahal dan tidak terjangkau oleh kalangan miskin. Akibatnya, masyarakat yang tidak memiliki daya beli atas ruang, atau berdaya beli rendah, tersingkir ke ruang-ruang marginal di wilayah perkotaan (Manning & Effendi, 1985; Salim, 1984; Soehendra, 2010).

Wilayah perkotaan umumnya mengalami pertumbuhan dan perkembangan yang pesat. Pertumbuhan dapat terlihat dengan indikator penambahan jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi. Pertambahan jumlah penduduk di perkotaan salah satunya disebabkan oleh migrasi penduduk desa ke kota yang telah kehi-

lahan tanahnya sebagai sumber mata pencaharian. Namun, umumnya para migran ini tidak memiliki pendidikan yang cukup ataupun keterampilan yang memadai untuk bersaing di sektor formal di perkotaan. Akhirnya mereka terdampar pada sektor informal, seperti buruh bangunan, pedagang kaki lima, dan buruh pabrik, untuk menopang kehidupan dengan tingkat pendapatan yang rendah. Kesenjangan pendapatan di perkotaan melebar karena belum berkualitasnya pertumbuhan ekonomi dengan tidak meratanya pembangunan serta pengembangan kualitas sumber daya manusia sehingga keadilan ekonomi belum terwujud. Distribusi kekayaan terlihat terkonsentrasi pada segelintir elite yang berkuasa atau kelompok tertentu. Kesenjangan pendapatan dan ketidakmerataan pembangunan mendorong makin maraknya kegiatan sektor informal pada lokasi-lokasi strategis pada setiap titik pertumbuhan kota.

Adapun perkembangan perkotaan dapat terlihat dengan indikator penambahan tanah terbangun di perkotaan serta pembangunan sarana dan prasarana perkotaan. Tanah di perkotaan mengalami perubahan dari tanah-tanah pertanian menjadi non-pertanian (Firman, 1990). Permintaan ruang kota untuk kebutuhan pusat-pusat bisnis dan jasa makin meningkat yang sering kali mengakibatkan marginalisasi masyarakat miskin perkotaan dengan pengusuran-pengusuran. Dampak negatif perkembangan kota juga mengarah ke daerah pinggiran kota (*suburban*) dengan perkembangan yang bersifat *sprawl* sehingga menyebabkan penyebaran sarana dan prasarana perkotaan ke daerah pinggiran kota (Firman, 1990).

Keterbatasan ruang kota dengan berbagai kepentingan pembangunan bisnis dan jasa mengakibatkan harga tanah-tanah di perkotaan sangat tinggi. Pemenuhan kebutuhan ruang untuk tempat tinggal menjadi permasalahan utama di wilayah perkotaan. Hal tersebut tecermin dengan makin berkembangnya permukiman kumuh dan liar (*slums and squatters*), baik di pusat kota, tengah kota, maupun pinggiran kota. Oleh karena itu, pemenuhan kebutuhan



dasar atas penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah perkotaan untuk tempat tinggal menjadi permasalahan pelik (Direktorat Jenderal Tata Ruang, 2017).

Meski demikian, akumulasi tanah di tangan segelintir individu ataupun kelompok terlihat baik di wilayah perdesaan maupun perkotaan (Firman, 1990). Pemusatan penguasaan dan pemilikan tanah skala besar di perdesaan disebabkan oleh tekanan-tekanan korporasi besar yang menguasai tanah-tanah berskala luas yang mendesak keberadaan petani berskala kecil sebagai akibat kebijakan ekonomi neoliberal yang lebih berpihak kepada pemodal besar. Adapun akumulasi tanah di perkotaan karena desakan perkembangan kota yang menuntut ketersediaan ruang bagi pusat-pusat ekonomi, bisnis, dan jasa sehingga mendesak dan memarginalkan kaum miskin kota. Pemenuhan kebutuhan ruang untuk tempat tinggal di perkotaan menjadi sangat mahal dan sulit dipenuhi kaum miskin kota dengan pendapatan dari sektor informal yang rendah.

Dengan melihat karakteristik, perkembangan, dan permasalahan yang berbeda antara perdesaan dan perkotaan, target reforma agraria di perdesaan dan perkotaan juga sudah seharusnya dibedakan. Di wilayah perdesaan, kebutuhan terhadap akses ruang diperlukan untuk pemenuhan kebutuhan hidup (*livelihood*) dengan sektor pertanian sebagai mata pencaharian utama. Hal ini dapat dilakukan, misalnya, dengan pemenuhan kebutuhan pemberian hak atas tanah dan ruang untuk kebutuhan akan tanah pertanian bagi kaum petani tidak bertanah ataupun berskala kecil (kurang dari 0,5 ha). Sementara di perkotaan, kebutuhan akan ruang perlu diberikan terutama untuk pemenuhan kebutuhan dasar akan rumah tinggal yang layak, serta pemberian hak atas tanah dan jaminan keamanan atas ruang untuk tempat tinggal.

#### **D. ASET DAN AKSES SEBAGAI FAKTOR KUNCI DALAM REFORMA AGRARIA**

Tentu banyak faktor yang diperlukan dalam reforma agraria. Namun, faktor kuncinya paling tidak ada dua, yakni tanahnya sen-

diri (aset) dan akses terhadap tanah. Hasil penelitian ini menemukan bahwa rumusan kriteria minimal aset dan akses yang harus diperhatikan dalam merancang dan merencanakan program berbasis pertanahan/agraria yang dilakukan baik di wilayah perkotaan maupun di wilayah perdesaan sebagai berikut (Tabel 6.1).

Perhatian terhadap aset dan akses terhadap lahan di atas belum dapat menjamin upaya mengurangi kemiskinan. Apalagi, garis kemiskinan yang dipakai selama ini menyangkut pemenuhan hak atas tanah dan sumber daya agraria belum digunakan pemerintah. Garis kemiskinan yang dipakai pemerintah, misalnya, garis kemiskinan BPS dan BKKBN masih terbatas pada tiga hal berikut ini. *Pertama*, luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang. *Kedua*, sumber penghasilan kepala rumah tangga untuk petani dengan luas lahan 500 m<sup>2</sup>, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, dan/atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp600.000 per bulan. *Ketiga*, tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan minimal Rp500.000, seperti sepeda motor kredit/non-kredit, emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

Melihat indikator-indikator dalam garis kemiskinan (GK) di atas, jelas bahwa dimensi hak atas tanah dan akses terhadap sumber daya agraria tidak termasuk dalam indikator kemiskinan yang menjadi bahan survei Pendataan Sosial Ekonomi (PSE) BPS dan survei keluarga sejahtera (BKKBN). Indikator yang melihat apakah suatu rumah tangga memiliki akses pada sumber produksi atau sumber daya alam atau tidak menjadi faktor penting dalam penghidupan. Demikian pula keterkaitan antara penguasaan dan pemilikan tanah dikaitkan dengan produktivitas tanah itu sendiri akan berpengaruh pada tingkat kerentanan sebuah keluarga pada kemiskinan. Padahal, kemiskinan adalah suatu *integrated concept* yang memiliki lima dimensi, yaitu 1) kemiskinan (*poverty*), 2) ketidakberdayaan (*powerless*), 3) kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), 4) ketergantungan (*dependence*), dan 5) keterasingan (*isolation*), baik secara geografis maupun sosiologis (Chambers, 1997).

**Tabel 6.1** Aset dan Akses yang Perlu Diperhatikan dalam Reforma Agraria

ASET	AKSES
<p><b>1. Aspek Fisik Tanah</b></p> <p>a. Luasan tanah (kecukupan bergantung pada aspek lain b, c, d, e, f)</p> <p>b. Kesuburan tanah sesuai dengan aspek d</p> <p>c. Lokasi (akses air, akses jalan, landai, tebing)</p> <p>d. Jenis komoditas</p> <p>e. Kondisi ekologis dan lingkungan</p> <p>f. Dukungan sosial dan budaya</p> <p>g. Interaksi antara objek dan lingkungan</p>	<p><b>1. Kapasitas dan tingkat kerentanan penerima manfaat</b></p> <p>a. Tingkat pendidikan dan pengalaman/wawasan</p> <p>b. Jenis pekerjaan; jenis pemberdayaan yang tepat</p> <p>c. Kelompok rentan (usia lanjut, jumlah tanggungan, risiko kesehatan); untuk keluarga yang rentan, diperlukan jenis akses yang berbeda, terutama dalam konteks pemenuhan jaminan sosial bukan pada pemberdayaan ekonomi</p> <p>d. Potensi ekonomi</p>
<p><b>2. Aspek Nonfisik Tanah</b></p> <p>a. Batas-batas tanah</p> <p>b. Jenis penguasaan dan kepemilikan atas tanah</p> <p>c. Bukti formalitas penguasaan dan kepemilikan atas tanah—sertifikat, surat pajak, SK jalan bebas hambatan</p>	<p><b>2. Konteks Kelembagaan Lokal</b></p> <p>a. Akses atas <i>raw materials</i> (bibit, pupuk, lainnya)</p> <p>b. Akses permodalan yang tidak “<i>predatory</i>” (pengembangan koperasi, BPR, BMT, bank daerah—atas koordinasi pimpinan daerah)</p>

ASET	AKSES
<p><b>3. Aspek perlindungan atas aset:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Dukungan sosial dan budaya</li> <li>b. Perlindungan dari proses <i>piecemeal-dispossession</i></li> <li>c. Tanah komunal atau individual?</li> <li>d. Pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah yang tidak dimanfaatkan (akumulasi tanah untuk spekulasi dan investasi)</li> <li>e. Perencanaan penggunaan/ penatagunaan tanah sesuai kemampuan tanah</li> <li>f. Perencanaan penataan ruang sesuai dengan daya dukung ruang bagi kebutuhan ruang berbagai kepentingan dan kebutuhan ruang rakyat (<i>pro poor policy</i>) dengan memperhatikan komponen penguasaan dan pemilikan tanah</li> <li>g. Kebijakan perlindungan ruang atas dasar pertimbangan sosial (misalnya: kebijakan perlindungan sawah di suatu daerah yang dibatasi waktu tertentu, tetapi memperhatikan ketersediaan petani sawah di daerah tersebut)</li> <li>h. Pengendalian penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah</li> <li>i. Pengendalian perizinan pemanfaatan ruang memperhatikan penatagunaan tanah dan pola ruang</li> </ul> <p><b>4. Aspek Manajemen Tanah</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Akses ke penguasaan dan/atau pemilikan tanah</li> <li>b. Konsolidasi persil</li> <li>c. Konsolidasi pengelolaan</li> </ul>	<p><b>3. Kebijakan lokal dan nasional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Konektivitas kebijakan akses lokal hingga nasional, meliputi : i) mekanisme atau proses program, ii) pelaksana dan penanggung jawab program, iii) skema pendanaan program</li> <li>b. Kebijakan pemberian bantuan bagi orang miskin</li> <li>c. Kebijakan Sistem Jaminan Sosial Nasional (khususnya pendidikan, kesehatan gratis untuk orang miskin)</li> <li>d. Kebijakan pertanian yang tidak mematikan petani kecil (kebijakan impor, penyediaan pupuk, benih, tersedianya penyuluh pertanian yang memberdayakan)</li> </ul>

Sumber: Wiradi (2009)

Dimensi hak atas tanah dan akses terhadap sumber daya agraria sebagai bagian penting dari pengukuran kemiskinan juga telah diakui sebagai bagian penting dalam mengukur kemiskinan seseorang. Salim (1984), misalnya, memberikan ciri-ciri kemiskinan sebagai berikut: 1) mereka yang tidak mempunyai faktor produksi sendiri (seperti tanah, modal, dan keterampilan); 2) tidak memiliki kemungkinan untuk memiliki asset produksi dengan kekuatan sendiri; 3) rata-rata pendidikan mereka rendah; serta 4) sebagian besar mereka tinggal di perdesaan dan bekerja sebagai buruh tani. Sementara kebanyakan penduduk yang tinggal di kota adalah mereka yang berusia muda serta tidak memiliki keterampilan dan pendidikannya rendah. Sementara kajian Bank Dunia dan OECD dalam Hall dkk. (2011) memberikan indikasi serupa bahwa akses terhadap tanah/lahan sebagai sumber produksi utama, ataupun akses terhadap sumber daya agraria menjadi salah satu faktor yang menentukan tingkat kemiskinan seseorang.

Meskipun sekilas terlihat sebagai sebuah faktor yang bersifat fisik, sebagaimana konsep yang dikembangkan oleh Sen (1999) dan Cannon (2005), kemiskinan tidak dapat selalu dinilai sebagai pemenuhan terhadap aspek fisik dari manusia, pangannya, pappannya, ataupun sandangnya. Lebih dari itu, mengurangi kemiskinan terkait dengan upaya pengurangan faktor-faktor yang menyebabkan makin rentannya manusia terhadap situasi memiskinkan, dan upaya pengurangannya harus dikonsentrasikan pada upaya meningkatkan kapabilitas atau kemampuan setiap manusia terhadap akses-akses utama pemenuhan hak atas pangan, papan, dan sandang, serta jaminan bahwa akses tersebut dilindungi oleh negara. Secara lengkapnya, Cannon (2005) memperlihatkan bagaimana hubungan antara aset dan *livelihood*, dan memperlihatkan bahwa indikator-indikator fisik hanyalah keluaran dari hubungan aset dan *livelihood*.

## E. PERSEPSI TERHADAP KEMISKINAN ECOPOS DALAM KONTEKS AGRARIA

Kemiskinan Ecopos menjadi salah satu metode pengukuran kemiskinan yang makin banyak direkomendasikan untuk mengukur jumlah orang miskin. Hal ini antara lain disebabkan oleh kompleksnya permasalahan kemiskinan. Dengan kata lain, kemiskinan tidak dapat lagi diukur atas dasar ketidakcukupan pendapatan (ekonomi) saja, melainkan harus diukur secara multidimensi, dalam hal ini disebut Ecopos. Konsep kemiskinan yang diukur berdasarkan *non-income poverty measurement* pertama kali digagas oleh Amartya Sen (1999) pada 1980-an dalam bukunya, *Development as Freedom*. Konsep tersebut kemudian digunakan oleh United Nations Development Programme (UNDP) dalam konteks pembangunan manusia (*human development*).

Selain Sen dan UNDP tersebut di atas, Robert Chambers (1997) secara spesifik mengemukakan adanya lima unsur utama permasalahan kemiskinan atau disebut juga sebagai *deprivation trap*. Kelima unsur *deprivation traps* tersebut adalah (1) kemiskinan itu sendiri; (2) kelemahan fisik; (3) keterasingan; (4) kerentanan; serta (5) ketidakberdayaan. Demikian pula Bank Dunia (2001) dalam *World Development Report*, juga menegaskan bahwa permasalahan kemiskinan tidak hanya terbatas pada permasalahan *income* semata. Permasalahan kemiskinan meliputi masalah ketidakberdayaan dan ketiadaan kesempatan maupun keamanan seseorang. Pertanyaannya, bagaimana persepsi responden dan nara sumber penelitian ini terhadap kemiskinan Ecopos dimaksud?

Persepsi responden dan nara sumber yang terdiri atas para petani, penyuluh pertanian, pemerhati agraria, dan Dinas Pertanian Kabupaten Subang, Jawa Barat, terhadap konsep kemiskinan Ecopos (*empowerment, capability, opportunity, dan security*) secara umum sebagai berikut. Pertama, keberdayaan atau *empowerment* dipersepsikan sebagai kondisi bagaimana

seseorang dapat menggunakan semua *resources* yang dimilikinya, atau yang belum dimilikinya sehingga kehidupannya menjadi lebih sejahtera. Dalam konteks agraria, keberdayaan dipersepsikan sebagai kapasitas masyarakat miskin penyandang hak atas tanah (baik dalam bentuk akses maupun penguasaan dan pemilikan tanah) untuk mengelola tanah atau sumber daya agraria sebagai sumber penghidupan (*livelihood*) atau alat produksi yang efektif.

Secara terperinci, dari hasil FGD, disimpulkan bahwa keberdayaan dalam konteks agraria dikelompokkan pada dua fokus utama, yaitu keberdayaan secara ekonomi (*economic empowerment*) dan keberdayaan secara hukum (*legal empowerment*). Keberdayaan secara ekonomi dimaksudkan bahwa setiap ukuran atau kebijakan yang dibentuk pemerintah ataupun upaya-upaya yang dapat dilakukan masyarakat miskin untuk dapat memanfaatkan atau menggunakan semua sumber daya yang dimilikinya, khususnya sumber daya agraria untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dan keluarganya melalui bentuk-bentuk kerja yang sifatnya produktif. Dalam hal ini, yang berhubungan dengan pemanfaatan tanah atau lahan atau sumber daya agraria yang ada yang dapat dia akses.

Sementara itu, keberdayaan secara hukum lebih dikaitkan dengan kebijakan ataupun ukuran-ukuran yang dirumuskan oleh pemerintah secara khusus dalam memberikan kesempatan bagi masyarakat miskin untuk dapat mengakses bentuk-bentuk perlindungan hukum terhadap haknya terhadap tanah atau sumber daya agraria. Hal ini mengindikasikan pentingnya kebijakan dan program khusus terkait dengan reforma agraria yang dapat menyentuh atau menjangkau masyarakat miskin secara nasional. Dengan adanya kebijakan dan program reforma agraria, penduduk miskin menjadi lebih berdaya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Kedua, persepsi yang menyangkut kemampuan (*capability*) dalam konteks agraria yang diungkapkan dalam FGD juga lebih banyak dikaitkan dengan kemampuan seseorang untuk meman-

faatkan sumber daya agraria atau *resources* yang dapat diakses untuk peningkatan penghidupannya. Untuk memenuhi kondisi itu, dinyatakan perlu beberapa indikator dalam menilai apakah masyarakat atau individu memiliki kemampuan tersebut; di antaranya adalah (1) kemampuan individu atau komunitas dalam mengelola basis-basis produksi secara efektif; (2) kemampuan dalam mengolah hasil produksi dari sumber daya agraria yang memiliki nilai tambah yang dapat memberi keuntungan lebih di dalam pasar dalam konteks yang lebih besar; serta (3) kemampuan untuk mengakses pasar bagi hasil produksinya atau hasil dari sumber daya agraria yang mereka hasilkan.

Hal tersebut di atas menunjukkan aspek fisik (aset atau tanah) dan aspek akses menjadi kunci dalam mengentaskan penduduk dari kemiskinan. Namun, untuk menciptakan kondisi agar penduduk miskin memiliki kedua aspek, berbagai hambatan struktural, legal, ataupun ekonomi bagi penduduk miskin mutlak perlu dihilangkan. Bahkan, Sen (1999) menyatakan bukan hanya regulasi atau kebijakan untuk mengakses sumber-sumber daya agraria yang diperlukan, melainkan juga perlu memperhatikan sistem yang berlaku, seperti sistem pasar, sistem ekonomi atau sistem keuangan, dan perbankan.

Ketiga, persepsi terhadap kesempatan dalam konteks agraria menekankan inklusivitas penduduk miskin untuk memperoleh hak atas tanah dan akses pada sumber-sumber daya yang ada. Kesempatan yang bersifat inklusif terhadap akses tanah dan sumber daya agraria ini tidak hanya terbatas bagi penduduk miskin yang berada di wilayah perdesaan, tetapi juga di wilayah perdesaan lainnya (wilayah hutan, perkebunan, dan lain-lain).

Temuan di atas dikonfirmasi oleh studi yang dilakukan Tania Murray Li dalam buku terakhirnya, *Land's End*, pada 2014. Menurut Tania Murray, kemiskinan muncul ketika masyarakat di daerah tidak memiliki akses pada sumber-sumber daya alam yang saat ini telah terbagi menjadi hak-hak penguasaan dan pemanfaatan yang diberikan oleh negara, dan mengeksklusi masyarakat

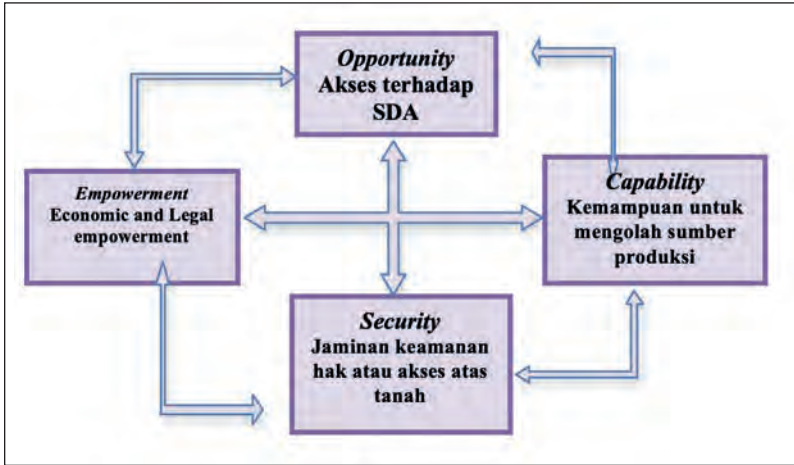


setempat dari sumber-sumber daya yang dulunya dapat mereka akses secara bebas sebagai sumber penghidupan mereka.

Keempat, menyangkut persepsi keamanan (*security*). Responden dan hasil *FGD* menekankan pada situasi ketika sistem yang ada, baik formal maupun informal, memberi perlindungan kepada penduduk miskin setelah diberi kesempatan (*opportunity*) dan kemampuan (*capability*). Bentuk perlindungan tersebut dapat berupa, antara lain, legalitas formal berupa akses atau penguasaan dan pemilikan terhadap tanah dan sumber daya agraria, keamanan dari konflik-konflik yang berasal dari perebutan sumber daya agraria (konflik agraria) dan keamanan dari struktur pasar bebas, atau pasar tanah yang tidak *equal* atau tidak *fair*.

Hal tersebut menunjukkan bahwa kebutuhan yang diperlukan penduduk miskin dalam aspek keamanan terkait dimensi agraria adalah (1) adanya legalitas akses, penguasaan, ataupun pemilikan hak atas tanah secara formal (sertifikat hak); (2) pengakuan atau rekognisi hak atas tanah dan sumber daya agraria masyarakat miskin yang diutamakan saat ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah sangat lebar; (3) kepemilikan tempat tinggal ataupun lahan sebagai alat produksi yang bebas dari konflik sosial; (4) perlindungan dari pengusiran paksa atau pengambilalihan lahan sumber penghidupan masyarakat secara paksa; serta (5) jaminan atas akses pada sistem pendukung produktivitas (seperti perbankan dan sumber pembiayaan) yang tidak *predatory*. Artinya, tidak dengan mudah mengambil alih tanah atau lahan yang dijadikan agunan guna mendapat modal produksi pada saat terjadi gagal bayar.

Dari uraian di atas, dapat diperhatikan bahwa keempat variabel *Ecopos* dalam konteks agraria memiliki keterkaitan erat satu dengan lainnya. Variabel keberdayaan, khususnya keberdayaan hukum atau *legal empowerment*, memiliki keterkaitan erat dengan jaminan atau *security* hak atau akses atas tanah dan sumber daya agraria. Demikian juga variabel *opportunity* atau kesempatan, yang memiliki keterkaitan erat dengan aspek *capability*



**Gambar 6.1** Keterkaitan Kemiskinan Ecopos dalam Konteks Agraria

atau kapabilitas dan *security* atau keamanan. Keterkaitan keempat variabel Ecopos dalam konteks agraria diberikan pada Gambar 6.1. Lantas, sejauh mana keempat variabel Ecopos diperlukan dalam mengentaskan penduduk dari kemiskinan dalam konteks agraria?

Implementasi keempat variabel dalam penanggulangan kemiskinan dalam konteks agraria tidak boleh hanya melihat sebatas kondisi realitas pemilikan aset dan akses terhadap tanah penduduk miskin saja. Perhatian terhadap proses yang menjadikan penduduk miskin desa harus kehilangan aset dan akses tanah dan bagaimana relasi antar pihak terjadi juga perlu diberikan. Misalnya, ketika penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan memberikan kesempatan atau *opportunity* kepada penduduk miskin untuk dapat mengakses sumber daya agraria, pemahaman terhadap kondisi-kondisi ataupun proses-proses yang menyebabkan penduduk miskin kehilangan hak mereka untuk mengakses sumber-sumber daya agraria tersebut perlu dimiliki.

Sering kali penjelasan tentang kemiskinan struktural menjadi penjelaras bagi kondisi dan proses demikian. Namun, pada praktik-

nya di lapangan, sekalipun hak masyarakat dilindungi oleh hukum (secara normatif *secure* atau aman), proses-proses hilangnya hak masyarakat miskin atas tanah atau sumber daya agraria masih saja terus berlangsung sejalan dengan perkembangan ekonomi lokal ataupun karena tekanan ekonomi pasar global. Bahkan hilangnya akses penduduk atas tanah atau sumber daya agraria dapat pula disebabkan oleh lemahnya koordinasi terhadap implementasi kebijakan pemberian akses terhadap tanah (Ribot & Peluso, 2003).

Oleh karena itu, dalam mengimplementasikan kebijakan dan program pengentasan masyarakat dari kemiskinan dalam konteks agraria, perlu memperhatikan keseimbangan di antara semua variabel Ecopos dengan kondisi-kondisi yang memiliki relasi dengan keempat variabel Ecopos. Hal ini juga termasuk memperhatikan bagaimana penataan akses yang seimbang atas tanah dan sumber daya agraria. Juga penataan bentuk-bentuk dan pola produksi yang memberi akses masyarakat miskin pada sumber-sumber utama produksi yang tidak hanya berupa tanah dan sumber agraria, tetapi juga akses pada konteks pembangunan dan kesempatan berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi lokal, nasional, ataupun global hingga ke penataan konsumsi. Dengan kata lain, berbagai bentuk kebijakan dan program pemerintah yang dapat melemahkan pemilikan aset dan akses atas tanah oleh penduduk miskin harus diminimalisasi.

## **F. KESIMPULAN**

Pemilikan terhadap tanah dan akses tanah menjadi kunci dalam pengentasan penduduk di perdesaan dari kemiskinan. Hal ini terjadi karena aset dan akses atas tanah mampu memberdayakan penduduk miskin untuk keluar dari kemiskinan. Namun, pemberdayaan dengan memberikan kesempatan untuk memperoleh akses atas tanah harus pula dilengkapi dengan variabel kemampuan penduduk miskin untuk mengelolanya dan keamanan dalam pengelolaan aset atas tanah tersebut.

Namun, sebagai sebuah kebijakan yang utuh, perhatian terhadap keempat variabel Ecopos dalam pengentasan penduduk dari kemiskinan perlu dilengkapi dengan pemahaman terhadap relasi dalam penguasaan lahan atau sumber daya agraria, relasi dalam tata produksi sumber agraria, dan relasi dalam pemanfaatan tanah. Jika pemahaman terhadap relasi-relasi yang berkaitan dengan keempat variabel Ecopos tidak diperhatikan, upaya penanggulangan kemiskinan dalam konteks agraria ini tidak dapat berjalan optimal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik (2019). *Kemiskinan di Indonesia, 2019*. Jakarta: BPS.
- Bank Dunia. (2001). *World development report 2001*. Washington D.C.: World Bank.
- Booth, A. (2000). Poverty and inequality in the Soeharto Era: An assessment. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 36(1), 73–104.
- Cannon, T. (2005). *Social vulnerability, sustainable livelihoods and disaster*. Washington: World Bank.
- Chambers, R. (1997). *Whose reality counts: Putting the first last*. London: Intermediate Technology Publications.
- De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumph in the West and fails everywhere else*. London: Black Swan.
- Direktorat Jenderal Tata Ruang. (2017). *Skema pembiayaan infrastruktur di Indonesia*. (Laporan penelitian). Jakarta: PT Artitiska Prasetia.
- Evers, H-D, & Korff, R. (2002). *Urbanisme di Asia Tenggara, Makna dan kekuasaan dalam ruang-ruang sosial*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Firdausy, C. M. (2019, Februari 2). Mempersempit disparitas kemiskinan. *Kompas*, p. 7.
- Firman, T. (1990). Tataruang dalam perspektif globalisasi industri. *Jurnal Perencanaan Wilayah Kota*, 1(1), 1–5.
- Geertz, C. (1983). *Involusi pertanian: Proses perubahan ekologi di Indonesia* (Supomo, trans). Jakarta: Bhratara Karya Aksas.

- Hall, D., Hirsch, P., & Murray Li, T. (2011). *Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: National University Press.
- Kamaluddin, R. (2004). Kemiskinan perkotaan di Indonesia: Perkembangan, karakteristik, dan upaya penanggulangan. Dalam *Seminar Pengembangan Perkotaan dan Wilayah*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Trisakti.
- Moene, K. O. (1992). Poverty and landownership. *The American Economic Review*, 82(1), 52–64.
- Murray, T. (2013). *Land's end: Capitalist relations on indigenous frontiers*. Durham and London: Duke University Press.
- Manning, C., & Effendi, T. N. (1985). *Urbanisasi, pengangguran, dan sektor informal di kota*. Jakarta: PT Gramedia.
- Peluso, N. L. (1993). Coercing conservation? The politics of states resources control. *Global Environmental Change*, 3, 199–217,
- Ribot, J. C., & Peluso, Nancy Lee. (2003). Theory of access. *Journal of Rural Sociology*, 68(2), 153–181.
- Salim, E.. (1984). *Perencanaan pembangunan dan pemerataan pendapatan*. Tanpa Penerbit.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Soehendra, D. (2010). *Sertifikat tanah dan orang miskin: Pelaksanaan proyek adjudikasi di Kampung Rawa Jakarta*. Jakarta: HUMA, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV.
- Suryawati, C. (2005). *Memahami kemiskinan secara multidimensional*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Tjondronegoro, S. M. P., & Wiradi, G. (Ed.). (2008). *Dua abad penguasaan tanah: Pola penguasaan tanah pertanian di Jawa dari masa ke masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Wiradi, G. (2009). *Reforma agraria: Dari desa ke agenda bangsa (Dari Ngandagan, Jawa Tengah sampai ke Porto Alegre Brazil)*. Bogor: IPB Press.
- Wiradi, G. (2000). *Reforma agraria: Perjalanan yang belum berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar.
- Wiradi, G. (2006). *Masalah pembaruan agraria: Dampak land reform terhadap perekonomian negara*. Bogor: Yayasan Kekal Indonesia.



## BAB VII

# DIMENSI ECOPOS UNTUK OPTIMALISASI SIDA DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN PETANI

Rachmini Saparita

## A. SIDA DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN PETANI

Pengembangan Sistem Inovasi di Daerah, atau disingkat SIDA, di sektor pertanian belakangan ini menjadi salah satu strategi untuk mempercepat pengurangan kemiskinan petani di Indonesia. Hal tersebut dapat dicapai dengan memperhatikan dan memahami berbagai variabel penyebab kemiskinan petani. Namun, jika pengembangan inovasi yang dilakukan hanya ditujukan pada peningkatan pendapatan saja, hasilnya dipastikan tidak akan berkesinambungan, apalagi meningkatkan kualitas hidup dari petani. Oleh karena itu, pengembangan SIDA untuk penanggulangan kemiskinan petani tidak boleh mengabaikan aspek pemberdayaan (*empowerment*), peningkatan kemampuan (*capability*), peluang (*opportunity*), dan keamanan (*security*) atau Ecopos (Bank Dunia, 2001).

Mengacu penjelasan Bank Dunia (2001), pemberdayaan berkaitan dengan penanganan secara langsung atas serangkaian ketidaksetaraan ekonomi, sosial, dan kelembagaan yang berhubungan satu sama lain, yang merugikan masyarakat (miskin). Untuk dimensi kapabilitas didasarkan pada penjelasan Alkire dan Santos (2011) serta Sen (1999), yaitu kemampuan untuk hidup lebih baik. Sementara itu, peluang dimaksudkan sebagai pemberian kesempatan untuk berpartisipasi penuh pada masyarakat miskin dalam memperluas kegiatan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

ekonomi dan peningkatan kualitas secara berkelanjutan. Terakhir, yang dimaksud dengan keamanan adalah adanya perlindungan pada risiko dan kerentanan di tingkat mikro ataupun makro sehingga ketika hal yang tidak diinginkan terjadi tidak membuat rumah tangga dan negara menjadi miskin (Bank Dunia, 2001).

Bab ini bertujuan mendiskusikan dimensi dari tiap aspek (variabel) Ecopos untuk mengoptimalkan SIDA bagi pengentasan petani dari kemiskinan. Data dan informasi untuk mendiskusikan hal tersebut diperoleh berdasarkan pada hasil penelitian Dyah, Saparita, Abbas, Mulyadi, dan Hidajat. (2011) serta Saparita, Dyah, Abbas, dan Hidajat. (2013) di dua daerah, yakni Kabupaten Subang, Jawa Barat; dan Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur (NTT). Kedua kabupaten ini dipilih karena kedua daerah tersebut telah melaksanakan SIDA di sektor pertanian. Sistem inovasi yang dimaksudkan di sini adalah sistem yang dapat mendekatkan pengguna (petani) dengan teknologi yang dibutuhkan. Instrumen dalam mengumpulkan data adalah *focus group discussion* (FGD) dengan Petugas Penyuluh Lapangan (PPL), khususnya di Kecamatan Pagaden dan Patok Besi, serta dengan Pemerintah Kabupaten Subang yang diwakili oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Sementara di Kabupaten Belu, NTT, pengumpulan data melalui FGD dilakukan dengan petani sasaran kegiatan, sedangkan dialog interaktif dilaksanakan dengan pemerintah daerah dan dengan para tokoh masyarakat.

Adapun sistematika pembahasan bab ini adalah sebagai berikut. Pertama, diberi penjelasan menyangkut pelaksanaan SIDA di subbab B sebagai latar belakang. Di subbab C, diuraikan tentang dimensi dari tiap variabel Ecopos untuk optimalisasi SIDA dalam penanggulangan kemiskinan petani. Adapun subbab D mendiskusikan tentang implikasi Ecopos dalam pelaksanaan SIDA. Subbab E diberi catatan penutup.



## B. PELAKSANAAN SISTEM INOVASI DAERAH

Seperti dijelaskan di atas, lokasi penelitian ini adalah Kabupaten Subang, Jawa Barat dan Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur. Kabupaten Subang dipilih karena kabupaten ini merupakan salah satu lumbung pangan nasional. Namun, sejak 2010 sampai kini, Subang masih menjadi wilayah termiskin ketiga di Jawa Barat (BPS, 2010a). Pertimbangan yang sama menjadi dasar pemilihan Kabupaten Belu, NTT, yaitu karena kabupaten ini dikategorikan sebagai kabupaten termiskin ketiga di NTT (wilayah Indonesia timur) dengan jumlah penduduk miskin mencapai 23,03% atau 1 juta jiwa (BPS, 2010b).

Perlu dicatat bahwa sistem inovasi di Kabupaten Belu (SIDA Belu) telah dikembangkan oleh LIPI beserta pemerintah daerah dan penduduk Desa Bakustulama sejak 2011. Implementasi model SIDA di Kabupaten Belu dimulai pada 2013, dan sampai kini masih tetap berjalan. Berbeda dengan SIDA di Kabupaten Subang. SIDA di kabupaten ini dijalankan bukan oleh LIPI, melainkan berdasarkan pada program pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Bersama Menristek RI Nomor 3 Tahun 2012 dan Mendagri RI Nomor 36 Tahun 2012 tentang Penguatan Sistem Inovasi Daerah. Pengertian SIDA dalam peraturan bersama tersebut ialah keseluruhan proses dalam satu sistem untuk menumbuhkembangkan inovasi yang dilakukan antar-institusi pemerintah, pemerintahan daerah, lembaga kelitbangan, lembaga pendidikan, lembaga penunjang inovasi, dunia usaha, dan masyarakat di daerah.

Implementasi SIDA di Kabupaten Belu, NTT, mengandung beberapa unsur sebagai elemen penting berjalannya sistem inovasi, yaitu teknologi, aktor, dan kelembagaan. Dari hasil kajian LIPI 2015 (Saparita dkk., 2015), sarana dan prasarana (teknologi dan infrastruktur) merupakan hal penting dalam menjalankan sistem inovasi. Selain itu, ada tiga elemen lain yang harus didorong untuk menjalankan sistem inovasi, yaitu (1) aktornya, yaitu yang



menjalankan sistem inovasi, penyebar inovasi, pengguna inovasi, dan pelaku inovasi; (2) kelembagaan, khususnya Badan Penyuluh Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP3K) yang dahulu dikenal dengan nama Balai Penyuluh Pertanian (BPP); serta (3) dukungan lingkungan, khususnya dari pemerintah daerah.

Dari elemen-elemen tersebut, penyebar inovasi merupakan salah satu bagian dari aktor sistem inovasi, bahkan menjadi pengungkit (*leverage*), jalannya sistem inovasi. Di lapangan, aktor penyebar sistem inovasi adalah penyuluh pertanian Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL). Sementara itu, petani sebagai pengguna inovasi juga merupakan aktor sistem inovasi yang dalam kegiatan pemanfaatan teknologinya masih banyak bergantung pada peran penyebar inovasi. Di sisi lain, pelaku inovasi di sektor pertanian masih sangat bergantung pada lembaga litbang.

Kelembagaan dalam sistem inovasi pertanian utama adalah Badan Penyuluh Pertanian Perikanan dan Kehutanan (BP3K). Keberadaan BP3K sebagai lembaga intermediasi di tingkat kecamatan dapat membantu memfungsikan sistem inovasi di masyarakat tani, baik melalui jejaring antar-BP3K, melalui pelaporannya pada tingkat atas Badan Pelaksanaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, dan Ketahanan Pangan (BP4KKP), pada dinas instansi terkait pelaksana program pemanfaatan teknologi pertanian, serta melalui identifikasi potensi dan kebutuhan teknologi di masyarakat (tani). Sebagai *focal point* percepatan pengurangan kemiskinan di tingkat daerah, serta koordinator kegiatan antarsektor di daerah, peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) diamati juga cukup signifikan dalam membantu menjalankan program percepatan pengurangan kemiskinan dari pemerintah.

Hasil evaluasi yang dilaksanakan dengan menggunakan instrumen wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan *focus group discussion* (FGD) diinformasikan bahwa Sistem Inovasi di Belu (SIDa Belu) telah memberikan manfaat bagi kelompok petani miskin yang berpartisipasi dalam kegiatan penerapan

model SIDA. Dalam penerapan model SIDA, kelompok petani miskin yang berlokasi di Dusun Taliren dengan upaya PPL memperoleh akses untuk mengelola lahan tidur milik tuan tanah setempat. Kelompok petani miskin tersebut merupakan kelompok pengungsi dari Timor Leste yang tidak memiliki lahan dan tidak memiliki akses terhadap lahan yang ada. Lahan yang mereka garap hanya lahan pekarangan yang tidak terlalu luas.

Melalui konsep SID, akses terhadap lahan menjadi terbuka melalui jejaring yang telah dibangun para penyuluh (PPL dan BP3K sebagai pengelola SIDA), meskipun dengan waktu yang terbatas, yaitu saat musim kemarau saja. Ketika musim hujan, lahan tersebut harus dikembalikan karena akan digunakan pemiliknya untuk budi daya jagung (sebagai pangan pokok).

Dengan terbukanya akses terhadap lahan, diungkapkan kelompok petani miskin tersebut dapat mengolah lahan dan menanaminya dengan berbagai tanaman yang memiliki nilai ekonomi cukup baik. Karena lahan yang dikelola terbatas dan waktu yang juga terbatas, LIPI dan PPL menganjurkan dan membimbing masyarakat untuk menanam sayuran yang memiliki umur pendek, khususnya di Desa Bakustulama di kabupaten ini. Dari masukan dan bimbingan tersebut, kelompok petani miskin di desa ini menyatakan bahwa mereka telah memperoleh hasil/pendapatan dari dua kali panen. Namun, hasil yang diperoleh tersebut tidak terlalu tinggi sehingga belum mengangkat kelompok petani miskin dari kemiskinan, tetapi telah memberikan tambahan pendapatan dan menumbuhkan semangat untuk bekerja.

Pada 2016, Pemerintah Provinsi NTT menerapkan program pengembangan *ranch* seluas 0,5 ha per keluarga. Kelompok petani miskin tersebut dilibatkan dalam pengolahan lahan di sekitar area pengembangan *ranch*. Selain tanaman pangan, penduduk miskin tersebut diwajibkan menanam rumput untuk pakan sapi oleh dinas peternakan.

Setelah model SIDA yang dibangun LIPI dilaksanakan, Bapak B warga trans (eks pengungsi dari Timur Leste) yang sudah menetap di Dusun Taliren dan menjadi Ketua Kelompok Tani yang menjadi salah satu narasumber wawancara mendalam merasakan bahwa dia dan keluarga serta warga trans lainnya bisa mendapatkan komoditas pertanian (jagung dan kacang-kacangan) untuk makan sehari-hari (makanan pokok). Sayang sekali mereka tidak memupuk lahan sehingga sebagian tanaman (jagung) kurus. Salah satu ketua kelompok tani dalam penelitian ini menyatakan:

“Tanaman *su* lama tidak dipupuk. Karena *kitorang* tidak ada uang” (tanaman sudah lama tidak diberi pupuk, karena kami tidak mempunyai uang). Namun, bagaimanapun, ada kegembiraan di wajah mereka saat ini karena ada lahan yang bisa bebas digarap semampu tenaga yang mereka bisa garap. Tetapi, karena keterbatasan tenaga dan teriknya alam, maka lahan garapan hanya sekitar 0,5–1 ha saja.”

Selain kelompok petani miskin yang tak memiliki lahan, di lokasi yang sama terdapat kelompok petani lokal yang berlokasi di Dusun Aik Malae. Para petani lokal ini ikut berpartisipasi dalam penerapan model SIDA. Petani Dusun Aik Malae merupakan petani sayuran. Namun, sebelum SIDA diimplementasikan, hasil sayuran belum optimal karena teknik budi dayanya (cara tanamnya) hanya dihamburkan. Salah satu inovasi yang diperkenalkan LIPI dan PPL di tempat ini untuk meningkatkan pendapatan petani sayuran adalah melalui perbaikan teknik budi daya sayuran dan teknik jarak tanam dalam budi daya sayuran. Dengan masukan ini, dilaporkan bahwa hasilnya meningkat tiga kali dibanding dengan teknik bertanam dihambur (tradisional).

Berbeda dengan SIDA di Kabupaten Subang, Jawa Barat, berdasarkan pada hasil wawancara mendalam dengan PPL yang bertugas di Kabupaten Subang, selain penyuluhan terhadap petani, dilakukan juga kegiatan anjangsana, yaitu silaturahmi dari rumah ke rumah keluarga petani. PPL menyampaikan:

“beranjangsa ke kelompok tani/petani itu awalnya tidak mudah, karena *image* petani pada PPL sekarang ini kurang peduli. Tetapi, setelah berkunjung rutin dan berkegiatan bersama, maka kelompok tani *respect* kembali. Yang penting, kita tidak menggurui, malah petani itu kami anggap menjadi guru kami di lapangan. Dengan demikian, program penyuluhan berjalan baik dan diterima petani, dan kelembagaan kelompok tani menjadi *exist* di masyarakat”

Adapun petani sasaran adalah petani dengan luas kepemilikan lahan lebih dari 0,5 ha per keluarga. Ini berarti sistem inovasi pertanian yang dijalankan di Kabupaten Subang tidak menysasar kelompok sangat miskin (klaster I) menurut Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), tetapi menysasar kelompok klaster II yang mendapat program penanggulangan berbasis pemberdayaan masyarakat (TNP2K, 2015)

Selain itu, kegiatan lain adalah demonstrasi di plot yang disediakan pemerintah ataupun plot (lapangan) yang dimiliki petani juga dilakukan. Cara lain yang juga dilakukan adalah melalui penyampaian inovasi teknologi pertanian. Hal ini dilakukan agar petani mendapatkan pengetahuan secara langsung dari petugas lapangan. Sementara penyebaran informasi inovasi teknologi dilakukan melalui penyebaran *leaflet*, brosur, dan *folder*. Namun, agar teknologi yang disampaikan dapat dimanfaatkan petani, seorang PPL dituntut harus mampu menyampaikan informasi sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan petani di lapangan. Di samping itu, teknologi yang dikenalkan juga dituntut harus mudah dilaksanakan dan dengan biaya yang murah.

Selanjutnya, agar pemanfaatan teknologi di masyarakat berjalan berkesinambungan, evaluasi kegiatan dilaksanakan secara berkala dan rutin. Kegiatan wawancara dan diskusi sering dilakukan dengan masyarakat mengenai manfaat teknologi tersebut. Kegiatan lain adalah memonitor perilaku petani/masyarakat apakah perilaku mereka berubah atau tidak. Hal ini dapat dilihat jika petani memanfaatkan teknologi tersebut secara berkelanjutan,

baik saat program berjalan maupun saat program pemerintah selesai dilaksanakan. PPL menyampaikan:

“Rasanya bahagia sekali ketika melihat program pemerintah bisa berjalan di petani.”

Namun, harus dicatat bahwa peran PPL secara umum di Kabupaten Subang masih belum optimal. Hanya kasus-kasus dengan PPL yang rajin yang terlihat berhasil. Hal ini terjadi karena proses pendampingan yang dilakukan secara berkala, terutama dalam kegiatan pengelolaan usaha tani dari hulu sampai hilir, belum berjalan baik, walaupun harus diakui telah dilakukan pertemuan-pertemuan rutin minimal dua minggu satu kali yang bertujuan menyelesaikan masalah di lapangan dan mencari solusi dari permasalahan tersebut. Selain kegiatan tersebut, pemerintah daerah membentuk jaringan kerja (*networking*). Dengan adanya *networking*, PPL dapat berbagi pengalaman, pengetahuan, dan ilmu di antara penyuluh serta dapat membantu menyelesaikan masalah di satu daerah dengan daerah lainnya.

Dalam memfasilitasi PPL menjalankan fungsi penyuluhan dan penyebaran inovasi, BP3K menjalankan program temu tugas dan temu teknis bagi penyuluh, yaitu pertemuan antarpenyuluh untuk menambah pengetahuan dan keterampilan dengan mendatangkan narasumber dari balai atau instansi yang terkait dengan teknologi tersebut. Dengan demikian, BP3K merupakan pusat informasi teknologi pertanian dan tempat pelatihan dalam pendalaman teknologi bagi petani.

Meskipun program sudah berjalan baik, beberapa permasalahan muncul di BP3K. Masalah ini terjadi karena kurangnya koordinasi antar-SKPD sehingga program penyebaran teknologi dilaksanakan sendiri-sendiri. Oleh karena itu, koordinasi yang baik antar SKPD, baik di tingkat kabupaten (eselon II) maupun di tingkat balai (eselon III), yang terkait dengan penyebaran teknologi pertanian umum sangat diharapkan agar PPL sebagai pendamping kelompok mengetahui informasi dan teknologi yang

akan disebarakan sehingga ketika ada teknologi-teknologi baru yang harus disebarakan ke petani, informasinya dapat cepat sampai ke masyarakat dan programnya tidak tumpang-tindih.

Keterlibatan kelembagaan BP3K dalam menyebarkan teknologi pertanian ke masyarakat diamati selalu intensif. Adapun mekanismenya adalah BP4KKP mengundang pertemuan Kepala BP3K dalam rapat dinas ataupun rapat koordinasi untuk menyampaikan informasi tentang teknologi yang akan disebarakan di masyarakat. Kemudian, BP3K menyampaikan informasi tersebut kepada PPL melalui Temu Tugas, dan PPL selanjutnya menyampaikan kepada kelompok tani dan anggotanya melalui penyuluhan.

Terkait dengan sistem inovasi daerah, khususnya di sektor pertanian, fungsi koordinasi yang dijalankan Bappeda antarsektor (BP4KKP, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Peternakan, Dinas Kehutanan dan Perkebunan, serta Dinas Kelautan dan Perikanan) yang terlibat dalam program penyebaran teknologi ke masyarakat tani untuk penanggulangan kemiskinan penduduk, khususnya petani, belum maksimal. Program ini dijalankan oleh tiap dinas dengan sasaran yang berbeda. Dinas Sosial, misalnya, menargetkan masyarakat miskin klaster I, sedangkan Badan Pemberdayaan Masyarakat, Dinas Pertanian, Dinas Peternakan, dan Dinas Perikanan membidik sasaran masyarakat miskin klaster II.

Selanjutnya, Dinas UMKM serta Dinas Perindustrian dan Perdagangan membidik masyarakat klaster III. Fungsi koordinasi dari Bappeda hanya terbatas mengetahui peran tiap SKPD dalam melaksanakan program penanggulangan kemiskinan. Perlu dicatat juga, hasil wawancara dengan Bappeda menyatakan bahwa program percepatan pengurangan kemiskinan masyarakat di sini dapat diperbaiki melalui pemberian fasilitas infrastruktur irigasi pertanian. Hal ini karena air menjadi masalah utama pada sistem usaha tani di Kabupaten Subang saat ini.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa SIDA di Kabupaten Belu, NTT, dan Kabupaten Subang, Jawa Barat, telah berjalan selama ini. Namun, implementasi SIDA di kedua lokasi ini masih belum mampu mengangkat persoalan kemiskinan di lokasi tersebut. Oleh karena itu, agar pelaksanaan SIDA di kedua kabupaten tersebut mampu memberikan peningkatan kesejahteraan masyarakat, perhatian terhadap dimensi yang lebih luas meliputi dimensi pemberdayaan (*empowerment*), kemampuan (*capability*), kesempatan (*opportunity*) dan keamanan (*security*) atau Ecopos mutlak diperlukan.

### **C. DIMENSI ECOPOS UNTUK OPTIMALISASI SIDA DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN PETANI**

Dimensi Ecopos dalam kaitan optimalisasi SIDA yang bertujuan mengatasi kemiskinan berbekal pada referensi Bank Dunia (2001), Sen (1999), Alkire dan Santos (2011), serta pengalaman keberhasilan LIPI dalam mengimplementasikan teknologi di masyarakat (sebagai elemen SIDA) di berbagai wilayah di Indonesia, seperti di Wamena (Darmajana, Dyah, & Sukirno, 1994), Sampit (Dyah, Saparita, Abbas, Mulyadi, & Hidayat, 1999), Poso (Dyah dkk., 2006), Malinau (Sarjiya, Agustyani, Imamuddin, Dewi, & Laili, 2015), NTT (Saparita, 2008; Saparita dkk., 2012). Dimensi-dimensi Ecopos (*empowerment*, *capability*, *opportunity*, dan *security*) yang berlaku di lapangan digali dari FGD dengan kelompok PPL sebagai penyalur inovasi (teknologi) dan informasinya, kelompok tani sebagai pengguna inovasi (teknologi), dan wawancara dengan para pakar implementasi teknologi.

Berdasarkan pada referensi yang dirujuk, variabel pemberdayaan (*empowerment*) mempunyai beberapa dimensi, yaitu hak berpolitik, pelayanan publik, kesetaraan gender, kesetaraan hukum, keterbatasan fisik, dan hubungan sosial (Bank Dunia, 2001). Sementara itu, variabel kapabilitas (*capability*) memiliki tiga dimensi, yaitu kecukupan, harga diri, dan kebebasan (Sen, 1999).

Untuk variabel kesempatan (*opportunity*), Bank Dunia (2001) memberi penjelasan dimensi aset sebagai sumber ekonomi. Namun, jika mengacu pada World Development Report tahun 2000 oleh Bank Dunia, dimensi ini diterjemahkan menjadi akses pada sumber ekonomi (kredit), lahan, kesempatan kerja, akses pada sarana-prasarana (jaringan telekomunikasi, listrik/energi, pasar, pendidikan, kesehatan, sanitasi, dan air bersih). Dimensi yang menyangkut variabel keamanan (*security*) berkisar pada kerentanan terhadap berbagai risiko (krisis), baik keuangan, bencana, konflik sosial, maupun penyakit (Bank Dunia, 2001).

Hasil wawancara dan *focus group discussion* di Kabupaten Belu, NTT; dan Kabupaten Subang, Jawa Barat, mengonfirmasikan bahwa keempat dimensi Ecopos mutlak perlu diperhatikan agar sistem SIDA yang diimplementasikan di kedua kabupaten dapat mengentaskan masyarakat dari kemiskinan. Adapun detail dari hasil wawancara dan FGD untuk tiap dimensi diuraikan berikut ini.

## **1. Dimensi Pemberdayaan (*Empowerment*)**

Berdasarkan pada hasil penelitian, terdapat dua dimensi penting dalam variabel pemberdayaan ketika optimalisasi SIDA, yaitu hubungan sosial dan pemanfaatan teknologi. Dimensi hubungan sosial mempunyai tiga indikator penting. Pertama, indikator banyaknya relasi/hubungan kekerabatan dan luasnya relasi/hubungan petani serta pihak terkait lainnya. Jika petani memiliki hubungan dengan pihak lain, petani sebagai pengguna inovasi dapat diberdayakan.

Di Kabupaten Belu (SIDa Belu), kepemilikan relasi ini telah diwujudkan oleh PPL sebagai aktor pelaksana SIDA. Para petani sebagai pelaku inovasi di Kabupaten Belu dapat dengan mudah menjalin hubungan dengan pemilik lahan (tuan tanah/Datuk Lao). Adanya hubungan ini memudahkan petani mendapatkan pinjaman lahan selama musim kering untuk dimanfaatkan sebagai lahan pertanian yang bisa ditanami sayur.

Demikian pula kemudahan hubungan dengan pihak Pertamina, yang memiliki sumber air (kolam penampungan), menjadi



kan lahan kering petani peserta SIDA dapat disirami air selama musim kering sehingga petani miskin dapat menanam dan memanen sayuran untuk dijual ke pasar dan mendapatkan uang. Jalanan hubungan antara kelompok tani miskin dan kelompok tani di luar wilayahnya juga telah digagas oleh PPL untuk mendapatkan bibit sayuran dan nanas secara gratis.

Seperti halnya dengan di Kabupaten Belu, hubungan sosial petani di Kabupaten Subang, Jawa Barat, dalam pelaksanaan SIDA juga diperoleh dari adanya peran PPL yang menghubungkan kelompok petani pada SKPD terkait, baik pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Perikanan, Dinas Kehutanan, maupun Dinas Peternakan, sesuai dengan kebutuhan petani di Subang. Dengan terjalinnya relasi melalui hubungan sosial dengan SKPD, petani peserta SIDA mendapatkan bantuan teknologi dan merasa menjadi berdaya. Ketua kelompok tani di Pagaden, Subang, menyampaikan kesannya dalam FGD sebagai berikut:

“Kami merasa diakui sebagai warga negara, merasa menjadi bagian dari keluarga PPL, ketika PPL datang bersilaturahmi.”

Pernyataan yang sama diungkapkan oleh ketua kelompok tani Dusun Taliren sebagai berikut:

*“PPL telah beri kitorang bibit untuk tanam di pekarangan (PPL telah memberi kami bibit untuk ditanam di pekarangan).”*

Agar teknologi yang diberikan dimanfaatkan oleh petani, PPL mengawal pemanfaatannya di masyarakat melalui berbagai kegiatan, baik melalui anjangsana maupun pertemuan rutin dengan petani. Seperti disampaikan oleh PPL di Kabupaten Subang, Jawa Barat; dan Kabupaten Belu, NTT:

“Kami harus sering berkunjung dan menyapa petani jika teknologi ingin diterapkan di masyarakat.”

Indikator kedua dari dimensi hubungan sosial yang tergalai pada penelitian ini adalah adanya akses bagi pihak-pihak terkait untuk optimalisasi pelaksanaan SIDA. Di Kabupaten Belu, misalnya, peran PPL menurut kelompok tani sangat penting dalam membuka akses kelompok petani miskin untuk berhubungan dengan kelompok-kelompok tani lain yang dibina oleh BP3K ataupun dengan kelompok tani lain di luar wilayah kerja BP3K. Dengan akses tersebut, petani miskin mendapatkan bibit sayuran dan nanas. Sementara itu, di Kabupaten Subang, PPL sebagai aktor pelaksana sistem inovasi membuka akses kelompok petani ke BP4KKP (Badan Pelaksanaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, Ketahanan Pangan) untuk mendapatkan program dan pembinaan melalui PPL. Dengan dibukanya akses tersebut, lebih banyak petani mendapatkan bantuan teknologi budi daya, baik untuk tanaman padi, palawija, buah-buahan, peternakan (kambing dan domba), maupun perikanan.

Indikator ketiga dari dimensi hubungan sosial yang dinyatakan perlu dalam variabel pemberdayaan adalah tingkat kepatuhan pada SIDA. Tingkat kepatuhan menjadi penentu berjalannya sistem inovasi masyarakat, khususnya di Kabupaten Belu, NTT. Dalam konteks ini, PPL dan masyarakat membuat peraturan adat (*hatusan*) tentang mekanisme yang harus sama-sama dijalankan oleh aktor pelaksana sistem inovasi, baik oleh penyebar inovasi (PPL, Pos Penyuluh Desa, Gapoktan, kelompok tani) maupun oleh penerima inovasi (petani). Hal ini dimaksudkan agar SIDA dapat dijalankan sesuai dengan kesepakatan. Indikator tingkat kepatuhan ini ternyata tidak diperlukan untuk petani SIDA di Kabupaten Subang. Hal ini dimungkinkan karena tatanan kehidupan petani di Kabupaten Subang sudah lebih terbuka, baik budaya maupun adat-istiadatnya, sebagai akibat perkembangan teknologi dan komunikasi serta lokasi Kabupaten Subang yang dekat dengan kota-kota modern.

Dimensi kedua yang diperlukan dalam variabel pemberdayaan adalah tingkat pemanfaatan teknologi. Dimensi kemanfaatan tek-

**Tabel 7.1** Dimensi dan indikator dari variabel pemberdayaan (*empowerment*) dalam optimalisasi pelaksanaan SIDA untuk penanggulangan kemiskinan petani di Kabupaten Belu, NTT; dan Subang, Jawa Barat.

<b>Dimensi</b>	<b>Indikator</b>	<b>Optimalisasi implementasi pada SIDA Kabupaten Belu</b>	<b>Optimalisasi implementasi pada SIDA Kabupaten Subang</b>
Hubungan Sosial	Kepemilikan relasi yang banyak dan luas	PPL menghubungkan kelompok petani miskin pada pemilik lahan (tuan tanah) dan kelompok tani di luar wilayahnya	PPL menghubungkan kelompok petani pada SKPD terkait (Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Perikanan, Dinas Kehutanan, Dinas Peternakan)
	Akses terhadap jaringan relasi	PPL membuka akses kelompok petani miskin terhadap kelompok-kelompok tani lain yang dibina oleh BP3K, di semua wilayah kerja BP3K maupun dengan kelompok tani lain di luar wilayah kerja BP3K	PPL membuka akses kelompok petani ke BP4KKP (Badan Pelaksanaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, Ketahanan Pangan untuk mendapatkan program dan pembinaan melalui PPL
	Kepatuhan pada sistem	PPL dan masyarakat membuat " <i>hatusan</i> " agar sistem dijalankan sesuai kesepakatan.	
Pemanfaatan Teknologi	Tingkat pemanfaatan teknologi	PPL melakukan penyuluhan cara tanam baris dan berjarak untuk peningkatan produksi dan produktivitas	PPL melakukan penyuluhan program baru dari pemerintah sebagai akibat kabupaten ini sebagai lumbung pangan nasional

nologi ini diperlukan dalam variabel pemberdayaan untuk memudahkan upaya peningkatan produksi dan produktivitas petani. Di Kabupaten Belu, peran PPL juga dominan dalam melakukan penyuluhan cara tanam baris dan jarak tanam untuk berbagai tanaman yang ditanam masyarakat. Pada awalnya, hampir semua petani menanam tanaman (pokok) dengan cara dihamburkan begitu saja di ladang, lalu ditinggal, dan petani baru kembali ke ladang saat perkiraan waktu panen tiba. Setelah sistem inovasi dijalankan, PPL menyampaikan cara menanam yang lebih baik dengan tanam baris dan berjarak sehingga masyarakat melihat hasilnya jauh lebih banyak daripada dengan cara tanam dihamburkan.

Dimensi teknologi ini juga diungkapkan penting bagi petani SIDA di Kabupaten Subang. Namun, di kabupaten ini, tingkat pemanfaatan teknologi pertanian yang dilakukan petani di sini relatif jauh lebih baik. Hal ini terjadi karena Kabupaten Subang merupakan salah satu lumbung pangan nasional sehingga perhatian pemerintah untuk meningkatkan kualitas teknologi di kabupaten ini relatif lebih besar. Di kabupaten ini, teknologi pertanian yang dikembangkan meliputi teknologi dalam penanaman padi SRI, Legowo, tanaman palawija, peternakan, buah-buahan, dan perikanan, serta pencegahan penyakitnya dan pemeliharannya (Tabel 7.1.).

## **2. Dimensi Kapabilitas (*Capability*)**

Dalam konteks variabel kapabilitas (*capability*), hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor kecukupan menjadi dimensi satu-satunya dalam variabel kapabilitas yang dianggap penting agar petani di kedua kabupaten tidak jatuh miskin. Dalam dimensi kecukupan ini, ditemukan ada dua indikator, yakni kemampuan memenuhi kecukupan pangan dan kemampuan memiliki pekerjaan (Tabel 7.2). Penetapan kedua indikator itu didasarkan pada fakta yang dialami petani pelaku SIDA di kedua kabupaten lokasi penelitian. Di Kabupaten Belu, NTT, misalnya, dengan adanya SIDA, petani menjadi memiliki kemampuan untuk meningkatkan kehidupan ekonomi masing-masing. Hal ini terjadi karena, dengan SIDA,

petani miskin yang tak memiliki lahan dapat memperoleh akses terhadap lahan garapan di satu pihak dan memperoleh pengetahuan perbaikan cara tanam di lain pihak. Dengan adanya kedua hal ini, petani miskin memiliki kemampuan untuk meningkatkan penghasilan per harinya dan sekaligus mampu memenuhi kebutuhan pangan keluarganya. Keadaan ini sangat berbeda dibandingkan saat sebelum SIDA diterapkan di Kabupaten ini, yakni petani hanya memiliki lahan pekarangan sehingga terbatas kemampuannya untuk menanam tanaman lain di luar tanaman kacang-kacangan. Apalagi masa panen tanaman ini hanya setahun sekali.

**Tabel 7.2** Dimensi dan indikator dari variabel kapabilitas (*capability*) dalam optimalisasi pelaksanaan SIDA untuk penanggulangan kemiskinan petani di Kabupaten Belu, NTT; dan Subang, Jawa Barat.

Variabel	Indikator	Optimalisasi implementasi pada SIDA Kab. Belu, NTT	Optimalisasi implementasi pada SIDA Kab. Subang, Jabar
Kecukupan	Kemampuan memenuhi kecukupan pangan.	Melalui SIDA Belu, petani miskin yang tak berlahan memperoleh penghasilan dari penjualan sayuran untuk membeli pangan bagi keluarganya.	petani dapat menjalankan program pemanfaatan teknologi pertanian yang diprogramkan pemerintah untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian
	Kemampuan memiliki pekerjaan.	Melalui SIDA Belu, petani miskin yang tak berlahan mendapatkan lahan garapan untuk bertani.	Petani mendiversifikasi pekerjaan pertanian dengan perikanan yang memberikan nilai ekonomi lebih baik lagi.

Berbeda dengan petani SIDA di Kabupaten Subang, kemampuan para petani dalam memenuhi kecukupan pangan relatif memadai, apalagi Subang merupakan lumbung pangan nasional. Peran PPL sebaiknya perlu lebih banyak diarahkan untuk memberikan dukungan dalam membuka akses pada program peman-

faatan teknologi pertanian. Hal ini perlu dilakukan untuk lebih meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian. Selain itu, dinyatakan soal pentingnya perhatian meningkatkan kemampuan dalam mengelola pekerjaan lain, khususnya dalam budi daya perikanan. Adanya budi daya perikanan ini diharapkan dapat lebih memberikan kecukupan bagi kehidupan petani di kabupaten ini.

### **3. Dimensi Kesempatan (*Opportunity*)**

Untuk variabel kesempatan (*opportunity*), hasil wawancara dan FGD di kedua kabupaten menemukan bahwa dimensi kesempatan kerja dan kesempatan mendapatkan penghasilan merupakan hal yang diperlukan. Adapun indikator dari dimensi kesempatan kerja terdiri atas akses terhadap penguasaan lahan dan akses untuk mendapatkan teknologi, sedangkan indikator untuk kesempatan mendapat penghasilan meliputi akses pasar (Tabel 7.3).

Latar belakang diperlukannya indikator akses terhadap penguasaan lahan adalah karena petani SIDa di Kabupaten Belu merupakan masyarakat dari Timor Leste yang mengungsi ke Indonesia pada 1999–2000 dan mereka tidak mempunyai lahan garapan (Saparita, Dyah, Abbas, & Hidajat, 2013; Saparita, 2015). Ketiadaan lahan tersebut membuat mereka sering merusak hutan untuk menjadikannya lahan pertanian. Dengan kegiatan sistem inovasi ini, pada 2013, PPL membuka akses untuk menggarap lahan tidur milik kepala suku (Datuk Lao) tanpa membayar sewa. Adanya lahan garapan tersebut juga menjadikan pengungsi ini mendapatkan akses pada teknologi penanaman sayuran dan nanas di pekarangan rumah. Adanya akses pada teknologi membuat kebiasaan petani berubah cara penanamannya dari cara konvensional dengan menghamburkan benih/bibit di lahan pekarangan menjadi cara yang lebih modern dengan memperhatikan jarak tanam dan sistem berbaris. Perubahan ini menyebabkan petani dapat bekerja di lahan pertanian dan produktivitas maupun produksi pertaniannya pun meningkat.

Di Kabupaten Subang, lahan sudah dimiliki petani, bahkan petani sasaran kegiatan merupakan petani yang “mampu”, karena mempunyai lahan garapan lebih dari 0,5 ha/KK. Akses pada lahan garapan telah dimiliki secara turun-temurun. Sementara itu, akses pada program pemanfaatan teknologi baru dari pemerintah pusat dan daerah diberikan PPL kepada petani sehingga petani dapat menjalankan program pembangunan pertanian dari pemerintah dengan baik. Namun sayang, pasar pertanian telah dikuasai oleh tengkulak. Bahkan, tidak sedikit yang telah meminjam uang untuk biaya pengolahan lahan sebelum lahan menghasilkan (panen). Pemerintah daerah memang belum dapat memotong rantai pasar tengkulak ini.

**Tabel 7.3** Variabel dan indikator dari dimensi kesempatan (*opportunity*) dalam optimalisasi pelaksanaan SIDA untuk penanggulangan kemiskinan petani di Kabupaten Belu, NTT; dan Subang, Jawa Barat.

<b>Dimensi</b>	<b>Indikator</b>	<b>Optimalisasi implementasi SIDA di Kab. Belu, NTT</b>	<b>Optimalisasi implementasi SIDA di Kab. Subang</b>
Kesempatan kerja	Akses terhadap penguasaan lahan.	Melalui SIDA petani miskin yang tak berlahan memiliki akses terhadap lahan untuk diolah dan memberikan pekerjaan di sektor pertanian.	
	Akses pada teknologi.	Melalui SIDA, petani miskin memiliki akses pada pemanfaatan teknologi tanam baris dan berjarak untuk meningkatkan produksi dan produktivitas.	Petani memiliki akses pada program bantuan pemerintah secara terbuka untuk memperoleh penghasilan lebih baik.
Kesempatan mendapat penghasilan	Akses pasar	Melalui SIDA, petani miskin memiliki akses pada pasar untuk menjual produksi pertanian.	Petani memiliki akses pasar tapi via tengkulak.

## 4. Dimensi Keamanan (*Security*)

Dalam variabel keamanan (*security*), dimensi yang diperlukan adalah tingkat kerentanan pada krisis keuangan dengan indikator kepemilikan atas pekerjaan dan penghasilan tetap (Tabel 7.4). Temuan ini diperoleh dari petani di Kabupaten Belu, NTT. Hal ini tidak mengejutkan karena pada awalnya petani di tempat ini tidak memiliki lahan pertanian. Namun, dengan adanya SIDA, petani di daerah ini memiliki akses terhadap lahan pertanian dan program bantuan pemerintah. Adanya lahan dan bantuan pemerintah tersebut membuat petani memiliki pekerjaan sehingga mereka dapat memperoleh penghasilan. Hal ini jauh berbeda dengan petani di Kabupaten Subang, yang umumnya telah memiliki pekerjaan dan penghasilan yang tetap, baik dari sektor pertanian sawah, palawija, maupun perikanan. Alasan ini menjadi dasar mengapa petani SIDA di Kabupaten Subang tidak memberikan persepsinya menyangkut variabel dan indikator dalam dimensi keamanan.

**Tabel 7.4** Variabel dan indikator dari dimensi keamanan (*security*) dalam optimalisasi pelaksanaan SIDA untuk penanggulangan kemiskinan petani di Kabupaten Belu, NTT; dan Kabupaten Subang, Jawa Barat.

Dimensi	Indikator	Implementasi pada SIDA Kab. Belu, NTT	Implementasi pada SIDA Kab. Subang, Jabar
Kerentan- an terha- dap krisis. Keuangan	Kepemilikan pekerjaan dan penghasilan tetap.	Melalui SIDA, petani miskin yang tak berlahan memiliki akses terhadap lahan pertanian dan program bantuan pemerintah sehingga mereka memiliki lahan untuk digarap dan tentunya prospek untuk memperoleh penghasilan tetap.	Petani sudah memiliki pekerjaan dan penghasilan tetap.

Dari penemuan di lapangan, ternyata tidak semua indikator dalam variabel Ecopos yang menjadi referensi (Bank Dunia, 2001; Sen, 1999) relevan untuk dipergunakan dalam optimalisasi SIDA



untuk penanggulangan kemiskinan di dua kabupaten (Belu dan Subang). Variabel pemberdayaan (*empowerment*) yang menggunakan dimensi hubungan sosial dan kekerabatan (Bank Dunia, 2001) cukup relevan diterapkan di Kabupaten Belu, NTT; dan Subang, Jawa Barat, agar masyarakat miskin mendapat akses pada sumber ekonomi (seperti pada kasus penduduk eks pengungsi Timor Leste di NTT yang mendapatkan lahan garapan dari pemerintah daerah), dan akses pada kelembagaan resmi (seperti kasus kelompok tani di Kabupaten Subang pada BP4KKP), sehingga dapat mencegah masyarakat miskin dan yang kurang beruntung terjerumus ke dalam kemiskinan yang lebih dalam (kasus di Kabupaten Belu NTT), atau meningkatkan kemandirian ekonomi melalui program pemberdayaan masyarakat (kasus di Kabupaten Subang). Sebagai institusi litbang, para pakar Pengembangan Masyarakat dari LIPI memperkenalkan dimensi pemanfaatan teknologi sebagai variabel pemberdayaan dalam penanggulangan kemiskinan. Hal ini didasarkan pada pengalaman keberhasilan implementasi teknologi di masyarakat (Darmajana, Dyah, & Sukirno, 1994; Dyah dkk., 1999; Dyah dkk., 2006; Sarjiya dkk., 2014; Saparita, 2008; Saparita dkk., 2012).

Dalam konteks optimalisasi SIDA, variabel kapabilitas (*capability*), didasarkan pada penjelasan Sen (1999) serta Alkire dan Santos (2011), hanya satu dimensi (kecukupan) yang relevan dengan indikator kemampuan masyarakat dalam memenuhi kecukupan pangan dan kemampuan mendapat pekerjaan.

Sementara itu, variabel kesempatan (*opportunity*) dalam optimalisasi SIDA hanya muncul pada dimensi peluang (kesempatan) mendapatkan pekerjaan dan penghasilan agar dapat memperluas kesempatan meningkatkan ekonomi keluarga. Untuk variabel keamanan (*security*), dimensi kerentanan terhadap krisis keuangan menjadi temuan penelitian ini. Pada Tabel 7.5, dapat dilihat dimensi dari variabel Ecopos referensi dengan temuan penelitian ini.

Tabel 7.5 Dimensi Variabel Ecopos Referensi versus Temuan Penelitian dalam Optimalisasi SIDA

Variabel Ecopos	Dimensi Acuan	Dimensi (Optimalisasi SIDA) di lapangan	Alasan Penting
<i>Empowerment</i> (Pemberdayaan)	<ol style="list-style-type: none"> <li>hak berpolitik,</li> <li>pelayanan publik,</li> <li>kesetaraan gender,</li> <li>kesetaraan hukum,</li> <li>keterbatasan fisik,</li> <li>hubungan sosial</li> </ol> <b>(Bank Dunia, 2001)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Hubungan sosial</li> <li>Pemanfaatan teknologi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Membuka akses lebih luas pada penyalur teknologi dan informasi di tingkat masyarakat sampai daerah.</li> <li>Menjadi jalan untuk pengenalan dan peningkatan pemanfaatan inovasi teknologi di masyarakat.</li> </ol>
<i>Capability</i> (Kapabilitas/Kemampuan)	<ol style="list-style-type: none"> <li>kecukupan</li> <li>harga diri</li> <li>kebebasan</li> </ol> <b>(Sen, 1999)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kecukupan (pangan dan pekerjaan)</li> </ol>	Menjadi jalan untuk melanjutkan kehidupan dan ekonomi keluarga, dan untuk meningkatkan roduktivitas pertanian melalui pemanfaatan teknologi.
<i>Opportunity</i> (Kesempatan)	<ol style="list-style-type: none"> <li>Akses lahan</li> <li>kredit</li> <li>kesempatan kerja</li> <li>pendidikan</li> <li>kesehatan</li> <li>pasar</li> <li>sarana prasarana (telekomunikasi, listrik, sanitasi dan air bersih)</li> </ol> <b>(Bank Dunia, 2000; 2001),</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kesempatan mendapat pekerjaan.</li> <li>Kesempatan mendapat penghasilan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Lahan garapan yang luas menjadi jalan mendapatkan pekerjaan dan penghasilan.</li> <li>Teknologi yang dikenalkan menjadi jalan mendapatkan tambahan penghasilan.</li> </ol>
<i>Security</i> (Keamanan)	<ol style="list-style-type: none"> <li>Risiko keuangan</li> <li>Risiko bencana</li> <li>Risiko konflik sosial</li> <li>Risiko penyakit</li> </ol> <b>(Bank Dunia, 2001)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kerentanan terhadap krisis keuangan.</li> </ol>	Dibukanya akses lahan garapan, menjadi terhindar dari krisis keuangan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

## D. IMPLIKASI ECOPOS DALAM PELAKSANAAN SIDA

Dari hasil temuan wawancara dan FGD dengan para petani peserta SIDA di Kabupaten Subang, Jawa Barat; dan Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur, jelas bahwa pertimbangan variabel Ecosos dengan tiap dimensi dan indikatornya mutlak diperlukan agar peserta SIDA tidak terperangkap dalam kemiskinan. Pertama, pelaksanaan sistem inovasi di daerah harus memberikan pemberdayaan bagi peserta SIDA. Bentuk pemberdayaan (*empowerment*) yang diberikan dalam kasus peserta SIDA di Kabupaten Belu yakni pinjaman lahan garapan. Lahan garapan ini penting untuk memberikan kesempatan (*opportunity*) kerja bagi peserta SIDA. Dengan adanya kesempatan kerja ini, peserta SIDA memiliki kemampuan (*capability*) untuk memperoleh kecukupan pangan dan penghasilan. Dengan demikian, petani peserta SIDA di kabupaten ini terhindar dari kerentanan terhadap krisis keuangan mereka (*security*).

Kedua, selain diberi lahan garapan, peserta SIDA diberi akses memperoleh teknologi pertanian dan akses pasar untuk hasil produksinya. Kedua akses tersebut berimplikasi bukan hanya pada peningkatan kemampuan untuk meningkatkan peran sertanya dalam SIDA, tetapi sekaligus memberikan kesempatan kepada peserta SIDA untuk meningkatkan produksi dan produktivitas hasil pertanian yang dimiliki. Kondisi ini lebih lanjut memberikan keamanan bagi peserta SIDA agar terhindar dari kesulitan keuangan dalam kehidupannya.

Ketiga, peran PPL sangat diperlukan oleh petani peserta SIDA. Peran PPL yang diperlukan bukan hanya dalam bentuk teknis penyuluhan pertanian, tetapi juga termasuk dalam peningkatan kapasitas dalam penyampaian informasi, pengenalan, dan pemanfaatan internet agar peserta SIDA memperoleh berbagai informasi inovasi pertanian. PPL perlu mendorong peserta SIDA untuk aktif mencari informasi inovasi yang dibutuhkan melalui

internet, dan meningkatkan hubungan relasi (jejaring) kepada lingkungan terkait (*stakeholders*) lainnya. Selain itu, PPL perlu terus meningkatkan motivasi kerja para peserta SIDA sebagai upaya penyadaran pentingnya meningkatkan aktivitas dan kunjungan ke masyarakat.

Keempat, pentingnya dukungan pemerintah daerah untuk menjalankan sistem inovasi. di Kabupaten Belu. Dukungan pemerintah daerah tersebut telah dituangkan pada 2013 dalam bentuk MOU nomor BPKP/527/46/II/2013 tertanggal 25 Februari 2013. MOU ini dibuat untuk 5 SKPD yang menjalankan program penanggulangan kemiskinan, yaitu Dinas Pertanian, Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Dinas Peternakan, Dinas Perikanan dan Kelautan, serta Badan Ketahanan Pangan. Nota Kesepahaman diketahui oleh Bupati Kabupaten Belu. Dukungan yang sama diberikan kepada petani peserta SIDA di Kabupaten Subang, Jawa Barat, dari unsur pemerintah daerah (SKPD), tokoh masyarakat, dan LIPI.

## E. KESIMPULAN

SIDA di Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur; dan Kabupaten Subang, Jawa Barat, mampu membantu petani untuk terhindar dari perangkap kemiskinan. Hal ini terjadi karena SIDA memiliki aspek pemberdayaan, peningkatan kemampuan, peluang, dan keamanan bagi petani dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Dalam konteks pemberdayaan, SIDA memberikan akses pemanfaatan teknologi pertanian dan akses jaringan relasi dengan penguasa dan pekerja lapangan, sehingga kapabilitas (*capability*) untuk mendapatkan penghasilan menjadi lebih baik. Selain itu, petani peserta SIDA mendapatkan kesempatan (*opportunity*) mengakses penguasaan lahan, teknologi untuk peningkatan produksi dan produktivitas, serta pasar untuk penjualan hasil pertanian. Dengan demikian, tingkat kerentanan masyarakat menurun, artinya mereka mendapatkan keamanan (*security*) akan penghidupan layak karena mendapatkan lahan garapan.

Oleh karena itu, belajar dari temuan empiris di dua kabupaten ini, aspek atau variabel Ecopos dengan segala dimensi dan indikator yang didiskusikan di atas perlu diperhatikan dalam pengembangan dan pelaksanaan SIDA. Dengan adanya perhatian terhadap semua variabel Ecopos tersebut, kebijakan pengembangan SIDA dapat dijadikan alat/sarana untuk membantu percepatan penanggulangan kemiskinan dengan mendekati petani miskin terhadap inovasi yang membantu meningkatkan produksi serta membuka akses terhadap berbagai informasi inovasi ataupun inovasi yang dapat meningkatkan produksi dan produktivitas petani sekaligus pasar bagi hasil produksinya. Peran SIDA dalam membantu percepatan pengentasan penduduk dari kemiskinan akan efektif bila didukung oleh sarana dan prasarana yang sesuai, kelembagaan, dan dukungan pemerintah lokal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alkire, S., & Santos, M. E. (2011). Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries. (*OPHI Working Paper*, 38, hlm. 10–22).
- Bank Dunia. (2001). *World development report 2000*. Washington D.C.: World Bank.
- Bank Dunia. (2000). *World development report 2000*. Washington D.C.: World Bank.
- BPS. (2010a). *Jawa barat dalam angka*. Bandung: BPS.
- BPS. (2010b). *NTT dalam angka*. Kupang: BPS.
- Darmajana, D., Dyah, S., & Sukirno (Eds.). (1994). Pengembangan masyarakat pedesaan wamena. Dalam *Seminar Evaluasi Program Pengembangan Masyarakat Pedesaan Wamena*, Subang.
- Dyah, S., Saparita, R., Abbas, A., Mulyadi, D., & Hidajat, E. W. (2006). *Dinamika sosial dan pembangunan di Kabupaten Poso*. Subang: LIPI Press.

- Dyah, S., Saparita, R., Abbas, A., Mulyadi, D., & Hidajat, E. W. (1999). Peningkatan kemampuan teknologi masyarakat di Sampit Kalimantan Tengah. Subang: LIPI.
- Dyah, S., Saparita, R., Abbas, A., Mulyadi, D., & Hidajat, E. W. (2011). Inovasi dan kemiskinan. Pusbang TTG. LIPI.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. (2011). *Pengembangan sistem inovasi dalam penanggulangan kemiskinan penduduk*. Jakarta: LIPI.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. (2014). *Laporan penelitian konsep dan ukuran kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: LIPI.
- Saparita, R., Dyah, S., A. Abbas, & Hidayat, E. W. (2015). *Membangun Sistem Inovasi untuk Kesejahteraan Masyarakat*. Jakarta: LIPI press.
- Saparita, R., Dyah, S., Abbas, A., & Hidayat, E. W. (2013). *Penanggulangan kemiskinan dalam perspektif sistem inovasi*. Bandung: MQS.
- Saparita, R., Dyah, S., Abbas, A., & Hidayat, E. W. (2015). *Membangun sistem inovasi untuk kesejahteraan masyarakat*. Jakarta: LIPI Press.
- Saparita, R. ,(2008). Pengembangan masyarakat di Wilayah Nusa Tenggara Timur. *Prosiding Seminar Nasional Hasil Litbang Ilmu Pengetahuan Teknik IV: Pemanfaatan Hasil Litbang Iptek untuk Mendukung Pembangunan Nasional*. Jakarta: LIPI.
- Sarjiya A., Agustyani, D., Imamuddin, H., Dewi, T. K., & Laili, N. (2015). Kajian bakteri penghasil hormon tumbuh IAA sebagai pupuk organik hayati dan kandungan IAA selama penyimpanan. Dalam *Prosiding Seminar Nasional Pertanian Organik Bogor*, 18–19 Juni 2014.
- Sen. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- TNP2K. (2015). *Program penanggulangan kemiskinan*. Diakses pada 5 Mei 2017 dari <http://tnp2k.go.id/program/program/dprogram-program-nasional-pemberdayaan-masyarakat-mandiri/>.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



# **BAB VIII**

# **DIMENSI ECOPOS**

# **DALAM PENGURANGAN**

# **KEMISKINAN AKIBAT**

# **PERUBAHAN IKLIM**

**Purwanto**

## **A. PERUBAHAN IKLIM DAN KEMISKINAN**

Perubahan iklim dapat memiskinkan penduduk. Hal ini terjadi karena perubahan iklim, baik akibat peningkatan suhu maupun akibat perubahan jumlah dan distribusi hujan, dapat mengganggu kelestarian ekosistem, biodiversitas, produksi pangan, dan suplai air. Keadaan ini selanjutnya berakibat menurunkan pendapatan penduduk dan memengaruhi kemiskinan. Kemiskinan juga dapat terjadi dari perubahan iklim sebagai akibat terjadinya penyebaran hama dan penyakit tanaman, penyebaran penyakit manusia, dan sebagainya. Untuk mengurangi risiko bahaya perubahan iklim yang memiskinkan penduduk tersebut, dapat dilakukan upaya pengembangan strategi adaptasi dan mitigasi (lihat Murniningtyas, 2011; Kementerian Pekerjaan Umum, 2012).

Bab ini tidak bertujuan mendiskusikan bagaimana pengaruh perubahan iklim terhadap kemiskinan masyarakat dengan segala masalahnya, melainkan ditujukan khusus untuk mengungkapkan dimensi dari variabel Ecopos (*empowerment, capability, opportunity, dan security*) yang harus diakomodasi dalam strategi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim untuk mengurangi kemiskinan. Pentingnya pembahasan variabel Ecopos antara lain dimaksudkan agar strategi mitigasi dan adaptasi yang diterapkan dalam menyikapi perubahan iklim tidak justru menimbulkan pengaruh

Buku ini tidak diperjualbelikan.



negatif terhadap kehidupan penduduk. Dengan kata lain, strategi pengurangan peningkatan emisi gas rumah kaca (GRK) atau disebut mitigasi dan strategi penyesuaian terhadap kondisi perubahan iklim (adaptasi) tidak memiskinkan penduduk.

Adapun dimensi dan indikator dari variabel Ecopos perlu didalami dalam penetapan strategi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim sebagai berikut. Untuk variabel keberdayaan (*empowerment*), misalnya, terdapat 3 dimensi dan 3 indikator yang penting untuk diperhatikan. Tiga dimensi tersebut adalah keberdayaan meningkatkan pengetahuan lokal tentang perubahan iklim, kegiatan mengembangkan produksi, dan keberdayaan menyediakan bahan pangan. Indikatornya adalah penambahan pengetahuan masyarakat tentang perubahan iklim, peningkatan produksi, dan ketersediaan kebutuhan pangan. Adapun variabel kemampuan (*capability*) terdiri atas 3 dimensi dan 6 indikator. Tiga dimensi tersebut adalah kemampuan memahami perubahan iklim terkait produksi, kemampuan beradaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim, serta kemampuan menyediakan kebutuhan rumah tangga (pangan, sandang, dan papan). Enam indikatornya adalah ketepatan pemilihan kegiatan produksi, ketepatan pemilihan metode dalam kegiatan produksi, pengembangan strategi baru kegiatan produksi yang dapat diadaptasikan dengan perubahan iklim, ketepatan pemilihan jenis kegiatan produksi, ketepatan pemilihan jenis tanaman, dan keberhasilan dalam kegiatan produksi.

Selanjutnya, untuk variabel kesempatan (*opportunity*) terdapat lima dimensi dan sepuluh indikator. Lima dimensi tersebut adalah akses terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek), keberhasilan sistem produksi, akses terhadap peningkatan kemampuan melalui pelatihan, kesempatan mengembangkan kegiatan produksi, dan kesempatan menciptakan lapangan kerja; Sepuluh indikatornya antara lain akses yang luas terhadap informasi perubahan iklim, berkurangnya risiko kegagalan kegiatan produksi usaha, tersedianya kesempatan meningkatkan penge-

tahuan strategi adaptasi dan mitigasi, ketersediaan kesempatan diversifikasi kegiatan produksi, serta ketersediaan lapangan kerja dan peluang memilih pekerjaan.

Untuk variabel keamanan (*security*), terdapat dua dimensi dan lima indikator. Untuk dimensi meliputi ketahanan terhadap bencana yang diakibatkan perubahan iklim dan keamanan ketersediaan bahan pangan. Indikatornya antara lain kepastian kegiatan produksi dan keberhasilannya, kepemilikan aset produksi, kelestarian ekosistem, dan keberhasilan kegiatan produksi untuk menjamin bahan pangan (Lihat Bank Dunia, 2014; Hossain & Selvanathan, 2011; Purwanto, Walujo, Suryanto, Munawaroh, & Setiawan, 2012; serta Murniningsih, 2011).

Sumber data yang digunakan diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan di kawasan Cagar Biosfer Lore Lindu, Sulawesi Tengah; dan kawasan Cagar Biosfer Wakatobi, Sulawesi Tenggara. Data itu dikumpulkan dari hasil pengamatan langsung, wawancara menggunakan daftar pertanyaan, dan *focus group discussion* (FGD) dengan narasumber terpilih di kedua kawasan. Jumlah daftar pertanyaan diberikan kepada 100 responden untuk setiap lokasi penelitian dengan metode sampling acak (*random sampling*) dari data rumah tangga yang tersedia. Diskusi kelompok terfokus (FGD) dilakukan dengan cara mengumpulkan beberapa perwakilan dari responden, tokoh masyarakat, dan narasumber dari dinas Pertanian dan Dinas Kehutanan serta dinas terkait lainnya di tiap lokasi penelitian dengan jumlah 25 orang.

Pemilihan kedua kawasan sebagai lokus penelitian didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut. Pertama, kedua kawasan tersebut dari aspek ekologis mewakili tipe ekosistem yang berbeda, yaitu Cagar Biosfer Lore Lindu, Sulawesi Tengah, mewakili kawasan terestrial dari dataran rendah hingga dataran tinggi. Sementara kawasan Wakatobi, Sulawesi Tenggara, mewakili kawasan pulau-pulau kecil, pantai, dan wilayah laut. Kedua, dua kawasan tersebut dapat memberikan gambaran data dan informasi yang lebih bervariasi tentang pengetahuan masyarakat lokal

mengenai cara pengelolaan sumber daya alam hayati, kegiatan produksi, serta strategi adaptasi dan mitigasi masyarakat dalam menghadapi perubahan iklim di kawasan tersebut.

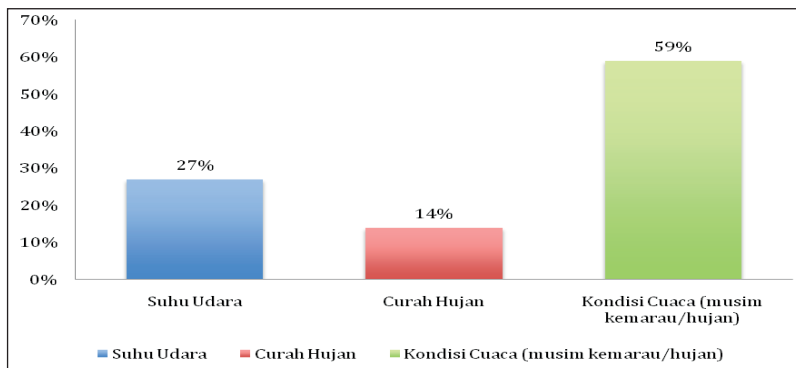
Ketiga, kedua kawasan ini rentan terhadap perubahan iklim global, terutama akibat kenaikan permukaan air laut dan kenaikan suhu udara. Keempat, penduduk di kedua kawasan diinformasikan oleh dinas pertanian setempat sebagai daerah dengan penduduk miskin terbesar di Provinsi Sulawesi Tengah. Selain itu, kemiskinan di kedua lokasi diinformasikan memiliki keterkaitan dengan rendahnya pengetahuan penduduk tentang perubahan iklim. Hal ini diakui sebagai akibat akses untuk mencari pengetahuan perubahan iklim yang terbatas. Kelima, kawasan cagar biosfer ini sangat tepat dan sesuai dengan salah satu peran cagar biosfer, yaitu harus mampu mengatasi perubahan iklim seperti yang termuat dalam Madrid Action Plan 2008 (UNESCO, 2008). Keenam, masyarakat di kedua kawasan ini sebagian besar adalah masyarakat pesisir atau nelayan (Wakatobi) dan masyarakat petani yang tinggal di sekitar kawasan hutan (Lore Lindu) yang bergantung hidupnya pada sumber daya alam hayati di sekitarnya. Penjelasan ini mengonfirmasikan bahwa unit analisis (nelayan dan petani) yang menjadi fokus penelitian ini adalah penduduk miskin dan rentan terhadap perubahan iklim (Balai Taman Nasional Wakatobi, 2008; dan BPS Sulawesi Tengah, 2012).

Namun, sebelum dimensi dari variabel Ecopos dalam strategi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim untuk mengatasi kemiskinan masyarakat tersebut diungkapkan, di subbab B dijelaskan terlebih dahulu pengetahuan masyarakat di kedua kawasan terhadap perubahan iklim dan dampaknya terhadap kawasan. Kemudian, pada subbab C diungkapkan strategi adaptasi dan mitigasi, baik yang telah dilakukan masyarakat dalam menyikapi perubahan iklim maupun yang perlu dikembangkan masyarakat di kedua kawasan. Pada subbab D, diungkapkan dimensi dan indikator dari tiap variabel Ecopos yang perlu diakomodasi dalam strategi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim untuk mengurangi kemiskinan.

Akhirnya, catatan penting dalam menerapkan strategi adaptasi dan mitigasi dalam menyikapi perubahan iklim untuk menghindari kemiskinan diberikan dalam subbab E sebagai kesimpulan.

## B. PENGETAHUAN MASYARAKAT DAN DAMPAK PERUBAHAN IKLIM

Pengetahuan masyarakat terhadap perubahan iklim di dua kawasan penelitian berbeda. Di kawasan Cagar Biosfer Lore Lindu, Sulawesi Tengah, masyarakat Napu, yang umumnya tergabung dalam kelompok tani Desa Wuasa memahami perubahan iklim sebagai kondisi yang tidak menentu atas suhu udara dan kondisi cuaca (jumlah curah hujan, jumlah hari hujan, masa musim hujan, dan masa musim kemarau). Persentase responden yang mengetahui hal tersebut di atas sebanyak 59 persen dari jumlah responden 100 orang. Sementara sisanya sebesar 27 persen mengartikan perubahan iklim sebagai fenomena yang hanya terkait dengan perubahan suhu udara saja dan sebesar 14 persen memaknai sebagai perubahan curah hujan saja (Gambar 8.1). Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat di kawasan lokasi Cagar Biosfer Lore Lindu telah mengetahui makna terjadi atau tidaknya perubahan iklim, walaupun dengan indikasi yang berbeda. Pengetahuan yang hampir sama ditemukan di kawasan Cagar Biosfer Wakatobi. Di

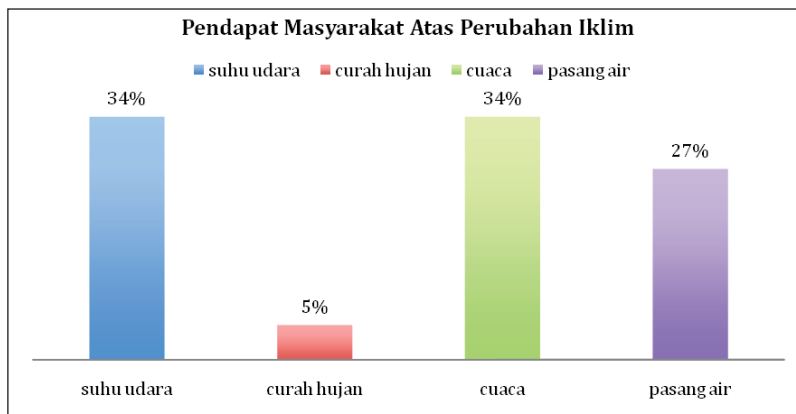


**Gambar 8.1** Pengetahuan Responden di Cagar Biosfer Lore Lindu terhadap Makna Perubahan Iklim (Persen)

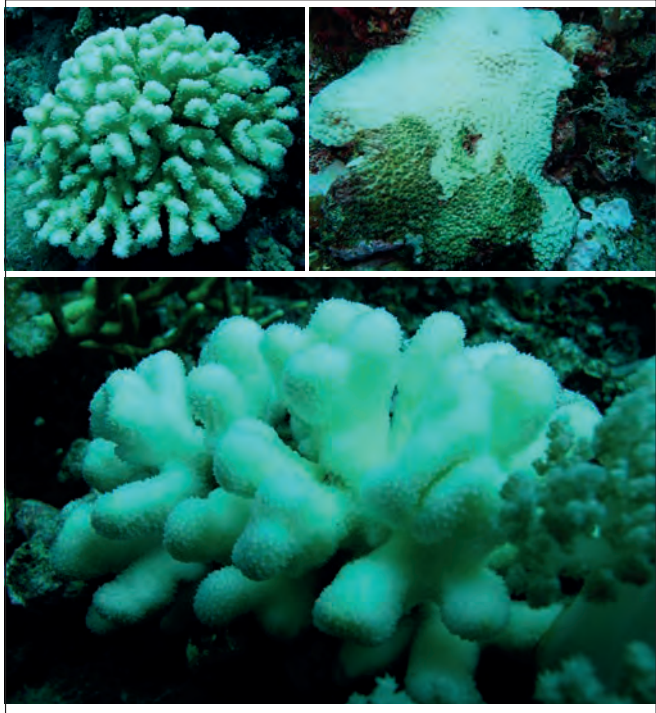
kawasan ini, dari total 100 responden yang mengetahui makna perubahan iklim sebagai perubahan suhu udara sebanyak 34%. Persentase yang sama mengetahui perubahan iklim sebagai perubahan suhu udara dan cuaca. Sisanya, sebanyak 27% responden mengetahui perubahan iklim sebagai terkait pasang air yang terjadi pada lingkungan tempat tinggal dan hanya 5% responden yang mengungkapkan bahwa perubahan iklim diindikasikan dari curah hujan yang relatif sedikit (Gambar 8.2).

Pengetahuan responden terhadap perubahan iklim tersebut di atas terjadi akibat adanya perubahan suhu udara dan suhu air laut yang makin panas pada saat-saat tertentu dan perubahan arah angin yang tidak menentu yang dialaminya. Responden penelitian ini meyakini adanya perubahan iklim yang terjadi dengan mengamati perubahan terhadap karang-karang di perairan dangkal yang warnanya berubah menjadi putih (*bleaching*) (Gambar 8.3).

Terjadinya pemutihan karang tersebut menyebabkan populasi ikan karang menjadi berkurang sehingga menurunkan hasil tangkapan ikan nelayan. Untuk responden nelayan yang berasal dari suku Bajo ataupun non-Bajo, atau sering disebut masyarakat darat (sebutan bagi masyarakat yang tinggal di darat atau pulau),

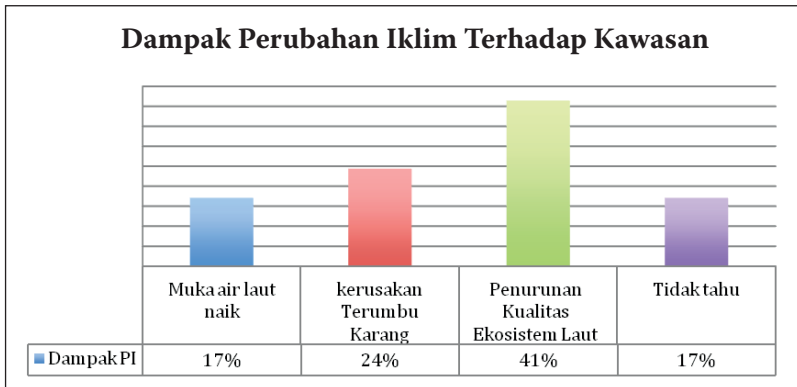


**Gambar 8.2** Pengetahuan Responden Kawasan Wakatobi terhadap Perubahan Iklim (Persen)



Sumber: Wilson (2010)

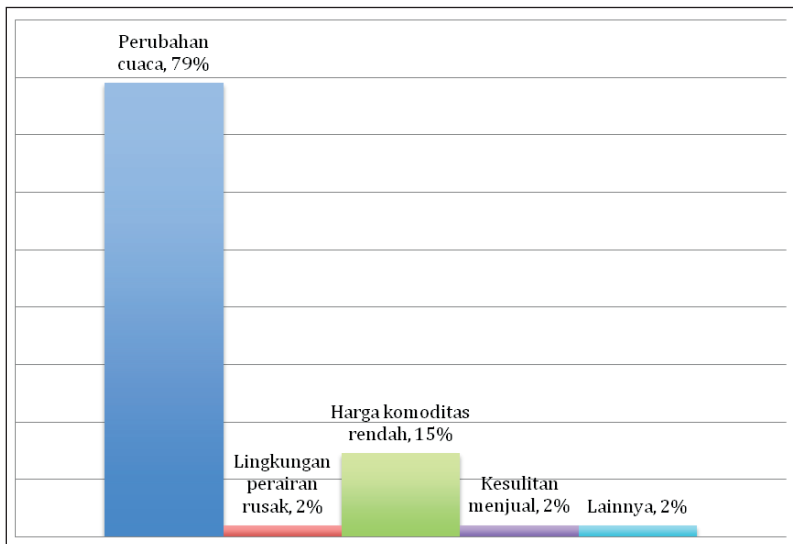
**Gambar 8.3** *Bleaching* karang yang ditemukan pada kedalaman 2,5–10 m.



**Gambar 8.4** Dampak yang dirasakan responden akibat perubahan iklim.

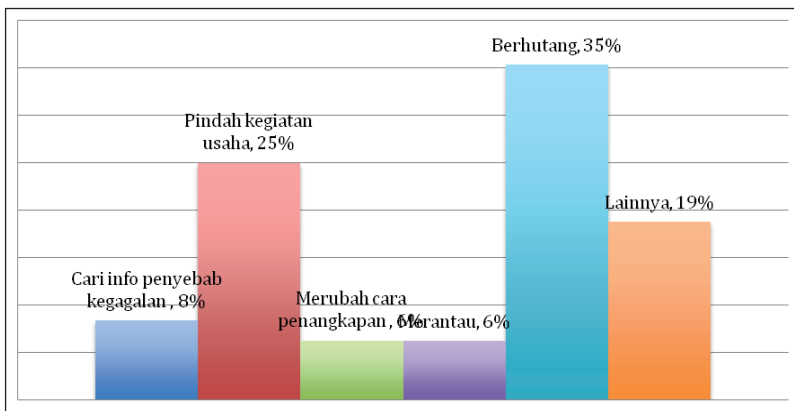
dampak perubahan iklim diindikasikan dari penurunan jumlah hasil tangkapan ikan tuna. Nelayan penangkap ikan tuna, yang biasanya memerlukan perjalanan sekitar 1 jam dari pulau dengan menggunakan perahu bermesin, ketika perubahan iklim terjadi harus menempuh jarak yang lebih jauh, sekitar 1–2 mil laut (2–3 jam perjalanan). Detail jenis dampak kejadian yang dirasakan oleh responden akibat perubahan iklim dapat diperhatikan pada Gambar 8.4.

Selain dampak yang dirasakan responden terhadap ekosistem perairan di atas, perubahan cuaca dan angin memengaruhi aktivitas masyarakat di sini. Responden menyatakan bahwa kegiatan produksi telah makin berkurang akibat adanya perubahan kondisi cuaca yang tidak menentu. Hal ini terutama dialami oleh responden nelayan yang berasal dari suku Bajo, yang secara totalitas mengandalkan hasil laut. Pada Gambar 8.5 ditunjukkan persentase responden terkait dampak yang dirasakan akibat perubahan iklim pada kegiatan produksi masyarakat di Wakatobi.



**Gambar 8.5** Persentase Responden Terkait Dampak Perubahan Iklim pada Kegiatan Produksi Masyarakat

Untuk mengatasi dampak perubahan iklim, sebanyak 35% responden penelitian di kedua kawasan, khususnya di kawasan Wakatobi, terpaksa harus berutang kepada para juragan di sekitar tempat tinggal mereka. Cara ini dipilih karena paling mudah. Selain berutang, sebagian masyarakat menyikapinya dengan cara melakukan pindah kegiatan usaha; merantau ke beberapa wilayah, seperti Kupang, Ambon, dan Malaysia; mengubah cara penangkapan; mencari informasi aspek yang menyebabkan kegagalan, dan upaya lain. Khusus untuk upaya lainnya, relatif besarnya persentase responden dalam kelompok lainnya ini termasuk membantu keluarga atau kerabat di desa, bekerja serabutan, ataupun menganggur (Gambar 8.6). Lantas, apa dan bagaimana upaya atau strategi yang dilakukan dan yang perlu dikembangkan masyarakat di kedua kawasan mengatasi perubahan iklim?



**Gambar 8.6** Upaya Masyarakat dalam Kegiatan Produksi akibat Perubahan Iklim.

## C. STRATEGI ADAPTASI MASYARAKAT MENGATASI PERUBAHAN IKLIM

### 1. Kawasan Cagar Biosfer Lore Lindu

Strategi yang dilakukan masyarakat mengatasi perubahan iklim di kedua kawasan masih sangat terbatas. Di kawasan Cagar Biosfer Lore Lindu, misalnya, upaya yang dilakukan masih terbatas dengan melakukan kegiatan “*adaptasi responsif/reaktif*”, baik



secara individu maupun kelompok. Adapun bentuk strategi adaptasinya adalah dengan cara penyesuaian pada kegiatan pertanian yang dilakukan, baik dalam jenis tanaman pangan, perkebunan, maupun hortikultura yang dilakukan. Penyesuaian kegiatan pertanian ini diselaraskan dengan perubahan pola dan intensitas curah hujan dan/atau perubahan kenaikan suhu udara dan ketersediaan air. Namun, dalam praktiknya, penyesuaian kegiatan pertanian tersebut masih menemui kendala berupa keterbatasan kesediaan air, jenis tanaman yang dipilih, pola tanam, dan waktu tanam. Untuk mengatasi hal tersebut, berikut ini disarankan strategi adaptasi yang dapat dikembangkan dan diaplikasikan masyarakat di kawasan ini.

#### a. Sektor Pertanian

Untuk kegiatan sektor pertanian yang meliputi tanaman pangan, perkebunan, dan hortikultura, strategi adaptasi perubahan iklim yang dapat dilakukan masyarakat di Cagar Biosfer Lore Lindu meliputi:

- 1) *Pembangunan penampungan air (resevoir) berupa bendungan, cekdam, waduk atau embung.*

Pembangunan penampungan air di atas dapat digunakan sebagai tempat mengatur dan menampung air untuk digunakan sebagai penyeimbang kebutuhan air. Pada musim hujan, bendungan atau dam ini sebagai pengendali banjir dan pada musim kemarau sebagai penyedia air irigasi. Pembangunan cekdam tersebut dapat dikombinasikan dengan pembangunan sumber energi listrik berupa pembangunan *pico-hydro* dan *micro-hydro*, sehingga masyarakat di sekitar kawasan bendungan atau cekdam ini mampu menyediakan kebutuhan energi atau sebagai desa mandiri energi. Nilai tambah lainnya dari pembangunan bendungan dan tata kelola air (*water management*) di kawasan ini adalah pengawetan tanah di kawasan ini dari bahaya kekeringan dan erosi serta perendaman air di saat musim

hujan. Penampungan air juga dapat digunakan sebagai tempat usaha perikanan perairan darat.

2) *Pengembangan agroforestry.*

Pengembangan *agroforestry* ini merupakan bentuk strategi adaptasi adoptif yang mengembangkan jenis-jenis tanaman berpotensi ekonomi tinggi (kopi, coklat, karet, dan lain-lain) dengan jenis-jenis tanaman tahunan lokal yang memiliki nilai kegunaan tinggi, misalnya jenis-jenis pohon bahan bangunan dan jenis-jenis pohon buah-buahan. Konsep pengembangan *agroforestry* ini telah terbukti sangat menguntungkan, baik dari aspek sosial ekonomi maupun aspek ekologisnya (Purwanto dkk., 2012).

3) *Penyesuaian waktu tanam dan pola tanam.*

Kegiatan strategi adaptasi responsif ini sebenarnya telah dikembangkan masyarakat sendiri, baik secara individu maupun secara berkelompok, seperti dengan menanam umbi-umbian pada musim kemarau maupun penanaman terong, cabai, dan sayur-sayuran pada musim pancaroba. Hal yang perlu ditambahkan adalah membuat kalender tanam yang tepat sesuai dengan data unsur klimatik yang tersedia, sehingga perubahan waktu tanam dan pola tanam serta pemilihan jenis tanaman menjadi lebih tepat dan tidak mengalami kerugian nilai jualnya.

4) *Penggunaan kultivar tanaman budi daya yang lebih tahan terhadap genangan dan juga tahan kekeringan*

Strategi adaptasi ini bersifat adoptif dan memerlukan dukungan informasi mengenai pemilihan jenis atau kultivar tanaman yang akan dibudidayakan. Adakalanya tidak mudah menentukan jenis atau kultivar baru untuk dikembangkan di suatu tempat yang baru. Hal ini bila tidak berhati-hati justru akan menjadi bumerang bagi keberhasilan usaha tani tersebut sehingga pemilihan jenis atau kultivar tanaman budi daya diperlukan pengujian dan upaya adaptasi di lokasi baru agar tidak menim-

bulkan kerugian di kemudian hari. Informasi yang diperoleh di lapangan mengungkapkan bahwa pemilihan kultivar padi yang salah pernah terjadi di Lembah Napu (Wuasa) yang telah menimbulkan kerugian besar. Akibatnya, terjadi gagal panen dari penggunaan kultivar padi yang tidak tahan hama penggerek padi.

Contoh lain adalah dengan mengintroduksi kultivar cokelat baru. Kultivar ini menimbulkan kerugian karena jenis baru tersebut sangat rentan terhadap hama dan penyakit busuk buah. Hal ini mengindikasikan penggunaan kultivar yang salah dapat berakibat menimbulkan kerugian yang besar tidak hanya secara ekonomi, tetapi juga ekologis, yaitu berupa penyebaran hama dan penyakit tanaman.

5) *Pengembangan pertanian hemat air.*

Pengadopsian teknologi pertanian hemat air tersebut dapat dilakukan di kawasan-kawasan yang berdekatan dengan permukiman dan sangat baik digunakan untuk memanfaatkan dan memberdayakan lahan kosong dan lahan yang kurang subur.

6) *Pertanian organik:*

Kegiatan adaptasi adoptif pengembangan pertanian organik ini telah menjadi tren baru dalam kegiatan usaha tani sebagai salah satu program pengembangan "*pertanian hijau*". Bentuk strategi ini telah pula dipraktikkan masyarakat di Toro di dalam membudidayakan tanaman padi sawah. Kegiatan pertanian organik ini dipercaya sangat ramah lingkungan dan dapat mengurangi polusi lingkungan dari bahan kimia limbah dari pupuk dan pestisida.

Tabel 8.1 berikut ini menyajikan hasil identifikasi strategi adaptasi yang dapat dikembangkan masyarakat lokal di kawasan Cagar Biosfer Lore Lindu dalam menghadapi perubahan iklim.

**Tabel 8.1** Strategi Adaptasi Masyarakat Lokal dan Alternatif Pengembangannya

Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Pengetahuan Lokal		Pengaruh Perubahan Iklim	Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
	Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim			
1. Usaha tani padi sawah	Kondisi cuaca yang tidak menentu	Perubahan waktu tanam dan pola tanam, pengaruh produksi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyesuaikan waktu tanam sesuai dengan kondisi perubahan cuaca pada musim tanam secara individu dan atau bersama beberapa anggota kelompok.</li> <li>2. Menggunakan kultivar baru tanaman padi.</li> <li>3. Masyarakat Toro membangun sistem bendungan sederhana di sekitar pemungung air (bantuan pemerintah).</li> <li>4. Menjaga kawasan hutan dari kegiatan ilegal dengan memberlakukan larangan adat (merasa debit mata air turun).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menyesuaikan waktu tanam secara serentak dalam seluruh kawasan dan menggunakan kultivar yang memiliki umur panen yang sama dan sesuai dengan kondisi biofisik kawasan tersebut.</li> </ol>	

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengetahuan Lokal	Pengaruh Perubahan Iklim	Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
<p>Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi</p> <p>Perubahan Iklim</p>	<p>Terendamnya area persawahan yang bisa menyebabkan tanaman membudus dan kegagalan panen.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masyarakat di Lembah Napu meningkatkan kapasitas saluran irigasi.</li> <li>2. Masyarakat Toro di Lembah Kulawi mengembangkan sistem saluran irigasi (semi teknis) terintegrasi dengan penampungan air desa yang dilengkapi dengan pintu air yang mampu mengatur permukaan air dan mencegah terjadinya penggenangan air di lahan persawahannya.</li> </ol>	<p>Membangun sistem irigasi dan membangun reservoir air yang dapat menjadi penyeimbang atau kantong air yang menampung air pada musim hujan dan menyediakan air pada musim kemarau.</p>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengetahuan Lokal		Pengaruh Perubahan Iklim	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim		
	Curah hujan minimal	Beberapa area persawahan kekurangan air dan dapat menyebabkan puso (kegagalan panen).	<p><b>Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Mengatur pembagian air yang bersumber dari mata air di TN Lore Lindu.</li> <li>Masyarakat Toro telah mampu mengatur pembagian air sepanjang tahun yang bersumber dari mata air di kawasan hutan konservasi (TN Lore Lindu) yang terletak di atas permukimannya, sehingga masyarakat Toro dapat mengembangkan persawahan sepanjang tahun.</li> </ol> <p><b>Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Membangun sistem irigasi dan membangun reservoir air yang dapat menjadi penyeimbang atau kantong air yang menampung air pada musim hujan dan menyediakan air pada musim kemarau.</li> <li>Pembangunan cekdam dan revitalisasi sistem irigasi.</li> </ul>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengetahuan Lokal		Pengaruh Perubahan Iklim	Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim			
2. Usaha tani tanaman palawija.	Kondisi cuaca yang tidak menentu.	Masyarakat kesulitan menentukan waktu tanam dan keagapan panen.  Munculnya hama dan penyakit.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masyarakat menanam jenis palawija di perladangan yang berdekatan dengan sumber air</li> <li>2. Mengembangkan pola tanam tumpang sari dengan berbagai jenis tanaman pangan lainnya untuk mengurangi risiko kegagalan dan mengurangi serangan hama dan penyakit.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengembangkan sistem usaha tani dengan pola tumpang sari (<i>multiple cropping</i>) atau campur sari (<i>intercropping</i>) dengan jenis tanaman utamanya jenis tanaman yang memiliki nilai ekonomi tinggi.</li> <li>2. Membangun sistem penampungan air (<i>reservoir</i>) yang berfungsi sebagai cadangan kebutuhan air pada musim kemarau.</li> </ol>
Kondisi curah hujan yang tinggi.	Pertumbuhan tanaman terganggu dan produksi berkurang.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masyarakat membuat saluran drainase.</li> <li>2. Masyarakat hanya mengembangkan beberapa jenis tanaman palawija di beberapa tempat yang memiliki lahan berdrainase baik.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengembangkan sistem drainase di setiap lahan yang terintegrasi dengan sistem irigasi.</li> <li>2. Mengembangkan sistem tumpang sari yang diintegrasikan dengan jenis tanaman pangan dan jenis tanaman tahunan lainnya.</li> </ol>	

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengetahuan Lokal		Pengaruh Perubahan Iklim	Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim			
	Kondisi curah hujan kurang atau kekeringan.	Kekeringan dan kegagalan produksi.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Masyarakat hanya mencoba menanam jenis-jenis tanaman yang lebih tahan terhadap kekeringan.</li> <li>2 Masyarakat menanam jenis palawija (ubi-ubian dan kacang-kacangan) di pematang persawahan.</li> <li>3 Menyesuaikan musim tanam dan pola tanam.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Membangun sistem penampungan air (<i>reservoir</i>) yang berfungsi sebagai cadangan kebutuhan air pada musim kemarau.</li> <li>2 Mengembangkan sistem perladangan yang intensif di kawasan yang berdekatan dengan sumber air.</li> <li>3 Menyesuaikan musim tanam dan pola tanam serta jenis tanaman yang tahan kekeringan.</li> </ol>

Buku ini tidak diperjualbelikan.



Pengetahuan Lokal		Pengaruh Perubahan Iklim	Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim			
3. Usaha tani tanaman perkebunan	Kondisi cuaca yang tidak menentu.	Mempengaruhi kegiatan pertanian tanaman dan memengaruhi produksi.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Memelihara kebun tetap bersih dan melakukan perawatan dan pemupukan.</li> <li>Masyarakat Toro mengembangkan tanaman cokelat, di antara tanaman hutan (<i>agroforestry</i>).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mengembangkan tanaman perkebunan (tanaman cokelat dan kopi) dengan pengaturan jarak tanam dan sistem perawatan pohon pelindung yang baik, melakukan penjarangan dan pembuatan saluran drainase.</li> <li>Penggunaan pupuk organik dan melakukan tindakan preventif terhadap serangan hama dan penyakit dengan melakukan perawatan kebun yang intensif.</li> <li>Pengembangan <i>agroforestry</i> tanaman perkebunan.</li> <li>Pembangunan penampungan air (reservoir).</li> <li>Mitigasi: reforestasi kawasan terdegradasi dekat mata air.</li> </ol>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengetahuan Lokal		Pengaruh Perubahan Iklim	Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim			
	Kondisi curah hujan yang tinggi.	Mengakibatkan pertumbuhan tanaman cokelat dan kopi terganggu, gugur buah, serangan hama busuk buah dan kegagalan panen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Masyarakat lokal melakukan perawatan seperti pembersihan kebun, penjarangan, baik penjarangan tanaman pokok maupun pohon pelindungnya untuk mengurangi kelembapan.</li> <li>Masyarakat pendatang, selain melakukan perawatan kebun seperti <i>item 1</i> tersebut, membuat saluran drainase di kebunnya agar sistem drainase menjadi baik.</li> <li>Masyarakat di Toro melakukan pemangkasan pohon pelindung untuk mengurangi kelembapan kebun.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Membangun kebun dengan sistem penanaman dengan jarak tanam yang optimal sesuai dengan kondisi biofisik kebun dan pengaturan sistem naungan yang optimal sesuai dengan kebutuhan tumbuh optimal.</li> <li>Membangun sistem perkebunan yang mengacu pada kaidah ekologi melalui pengaturan sistem drainase dan menjaga kebersihan kebun.</li> <li>Membangun sistem <i>agroforestry</i>.</li> </ol>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengetahuan Lokal		Pengaruh Perubahan Iklim	Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim			
Kondisi curah hujan yang kurang (kekeringan).	Tanaman menjadi kering dan buah rontok serta kegagalan panen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Masyarakat lokal menyesuaikan dengan mengurangi daun melalui cara pemangkasan.</li> <li>Masyarakat Toro, selain memangkas pokok, juga memangkas pohon pelindung.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Membangun sistem perkebunan rakyat dengan sistem <i>agroforestry</i> dengan berbagai jenis tanaman berpotensi ekonomi.</li> <li>Menjaga kawasan hulu tetap hijau dan mengupayakan rehabilitasi lahan yang terdegradasi, khususnya di kawasan hulu (mitigasi).</li> </ol>	

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengetahuan Lokal		Pengaruh Perubahan Iklim	Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim			
4. Usaha tani tanaman sayuran.	Kondisi cuaca yang tidak menentu.	Kegiatan usaha tani sayuran terganggu, pola tanam terganggu, waktu tanam terganggu, produksi terganggu	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masyarakat petani sayuran menanam dengan sistem <i>multiple cropping</i> untuk mengurangi risiko kegagalan panen.</li> <li>2. Masyarakat melakukan pilihan dengan menanam jenis sayuran yang memiliki nilai jual tinggi.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membangun usaha tani jenis sayuran dengan sistem drainase yang baik yang diintegrasikan dengan sistem irigasi.</li> <li>2. Membangun sistem <i>multiple cropping</i> usaha tani tanaman sayuran dengan tanaman utama adalah jenis tanaman sayuran yang memiliki nilai ekonomi tinggi.</li> <li>3. Membangun jaringan irigasi dan pembangunan penampungan air.</li> <li>4. Reforestasi pada lahan terdegradasi di sekitar kawasan mata air.</li> </ol>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengetahuan Lokal		Pengaruh Perubahan Iklim	Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim			
Kondisi curah hujan yang tinggi.	Kondisi lahan jenuh air dan pertumbuhan tanaman terganggu, produksi menurun, dan gagal panen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masyarakat menanam sayuran di bedengan sehingga tidak tergenang.</li> <li>2. Masyarakat pendatang membangun sistem drainase yang mampu mengalirkan genangan air.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membangun usaha tani jenis sayuran dengan sistem drainase yang baik yang diintegrasikan dengan sistem irigasi.</li> <li>2. Membangun sistem <i>multiple cropping</i> usaha tani tanaman sayuran dengan tanaman utama adalah jenis tanaman sayuran yang memiliki nilai ekonomi tinggi.</li> </ol>	
Kondisi curah hujan yang kurang atau kekeringan.	Kekeringan lahan, tanaman menguning dan gagal panen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masyarakat pendatang petani sayuran membuat sumur dan melakukan penyiraman.</li> <li>2. Masyarakat pendatang melakukan penyiraman dengan mengangkut air dari sumber air melalui pemompaan dan lain-lain.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengenalikan sistem pertanian hemat air.</li> <li>2. Membangun sistem penampungan air (<i>reservoir</i>) yang berfungsi sebagai cadangan kebutuhan air pada musim kemarau.</li> </ol>	

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Dari Tabel 8.1 di atas, dapat disimpulkan bahwa masyarakat di kawasan Cagar Biosfer Lore Lindu menggunakan pengetahuan lokalnya dalam menyikapi perubahan iklim. Strategi adaptasi dan mitigasi yang dilakukan dapat dikelompokkan dalam empat kategori. Kategori pertama adalah menyangkut penyesuaian waktu tanam, penggunaan kultivar baru untuk tanaman padi, dan penanaman tanaman yang tahan terhadap kekeringan. Kategori kedua adalah pengembangan bendungan sederhana di sekitar pegunungan, pengembangan sistem saluran irigasi, peningkatan kapasitas irigasi, pengaturan pembagian air, dan pembuatan saluran drainase. Kategori ketiga terkait perawatan, pemeliharaan, pemangkasan, dan pembersihan terhadap kebun ataupun usaha taninya. Ini menunjukkan strategi adaptasi dan mitigasi yang dilakukan responden dan masyarakat tani di kawasan cagar Biosfer masih terbatas pada kegiatan yang relatif masih sederhana sehingga strategi tersebut perlu dikembangkan ke arah penggunaan teknologi pertanian yang lebih produktif. Oleh karena itu, perlu bantuan pemerintah agar usaha tani yang menjadi pekerjaan dan sumber pendapatannya tetap terjaga.

## **b. Sektor Kehutanan**

Di sektor kehutanan, strategi yang perlu dikembangkan adalah strategi “mitigasi *offset*”. Dalam strategi ini pengawetan dan konservasi kawasan dan reforestasi serta restorasi ekosistem terdegradasi di kawasan konservasi Lore Lindu mutlak diperlukan. Keberhasilan pengelolaan kawasan konservasi akan memberikan pengaruh keuntungan ekonomi dan ekologis bagi masyarakat di sekitar kawasan konservasi ini, di antaranya jasa ekosistem dan hasil hutan non-kayu.

Selain strategi mitigasi di atas, strategi adaptasi perlu dikembangkan di kawasan ini. Strategi adaptasi ini tidak boleh hanya untuk sektor produktif, seperti kegiatan pertanian, kehutanan, dan pengelolaan keanekaragaman jenis sumber daya alam hayati (SDAH) berpotensi, tetapi perlu mencakup pula sektor kesehatan

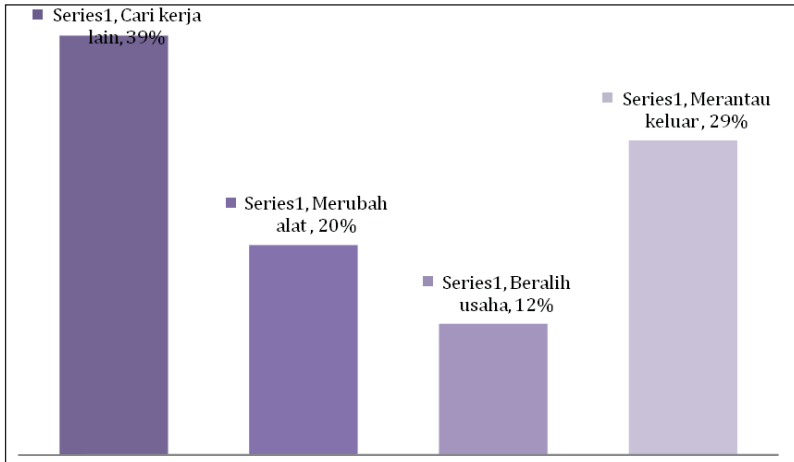
dan infrastruktur. Strategi adaptasi di sektor kesehatan di antaranya dapat berupa pemusnahan tempat perkembangbiakan nyamuk, peningkatan pengetahuan masyarakat terhadap lokasi-lokasi perkembangbiakan nyamuk, peningkatan akses terhadap air bersih, peningkatan imunisasi dan kampanye ASI, peningkatan kebersihan diri dan sanitasi perseorangan, serta peningkatan sistem drainase dan pengelolaan banjir.

Sementara strategi adaptasi di sektor infrastruktur yang dapat dikembangkan, antara lain, adalah penerapan teknologi ramah lingkungan (*zero waste technology*) di berbagai bidang. Misalnya, penggunaan dan pengembangan *bio-energy* dan *solar-energy* untuk kegiatan produksi di sektor pertanian, pengembangan “*green building*”, pengembangan pengolahan sampah menjadi sumber energi dan pupuk, penggunaan energi ramah lingkungan, serta perluasan ruang terbuka hijau (RTH).

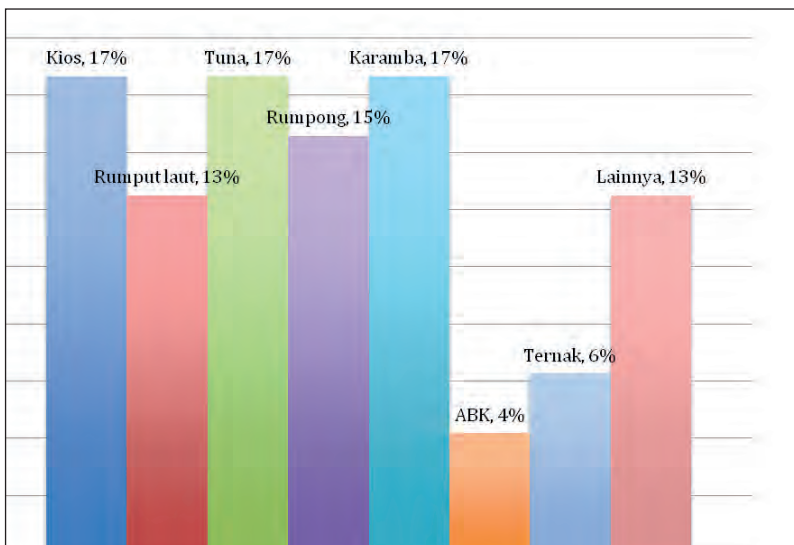
## 2. Kawasan Cagar Biosfer Wakatobi

Sama dengan responden di kawasan Cagar Biosfer Lore Lindu di atas, responden di kawasan Wakatobi juga masih melakukan kegiatan adaptasi yang terbatas dalam mengatasi dampak perubahan iklim. Hasil penelitian lapangan menemukan empat cara yang dilakukan masyarakat dalam mengatasi dampak perubahan iklim, yakni dengan mencari pekerjaan lain, merantau keluar, mengubah alat, atau beralih usaha (Gambar 8.7).

Dalam konteks beralih pada usaha lain, responden di kawasan ini antara lain melakukan kegiatan usaha dengan membuka kios (17%), membangun keramba (17%), dan membangun rumpun (15%). Khusus untuk membangun keramba dan rumpun, diperlukan modal besar minimal Rp25 juta. Pekerjaan lain yang dipilih adalah membudidayakan rumput laut (13%), terutama bagi masyarakat yang tinggal di kawasan pesisir. Sementara masyarakat Bajo umumnya tetap melakukan kegiatan perikanan tangkap di laut dalam dengan melakukan penangkapan ikan tuna. Pilihan lain ialah mengolah hasil pertanian berupa pengolahan



**Gambar 8.7** Upaya Masyarakat Menghadapi Perubahan Iklim



**Gambar 8.8** Kegiatan Usaha yang Dilakukan Menghadapi Perubahan Iklim

Buku ini tidak diperjualbelikan.



kelapa menjadi kopra dan usaha kerajinan serta usaha pariwisata (Gambar 8.8).

Karena masyarakat di kawasan Wakatobi masih terbatas melakukan upaya mengatasi perubahan iklim yang terjadi, berikut ini disarankan upaya lain yang dapat dilakukan ke depan.

#### **a. Budi daya rumput laut**

Budi daya rumput laut di tempat ini diperlukan karena memiliki peran ekonomi sangat penting dalam kehidupan masyarakat Wakatobi, terutama masyarakat di kawasan pesisir yang terlindung dari ombak besar dan arus air laut. Namun, budi daya rumput laut saat ini sering mengalami gangguan dari peningkatan suhu air laut dan arus air laut yang tidak menentu. Akibatnya, kegiatan budi daya rumput laut menjadi terganggu dan mengalami penurunan produksi. Untuk mengatasi masalah kerusakan budi daya rumput laut, berikut ini disarankan upaya yang dapat dilakukan:

- 1) Pengembangan budi daya rumput laut dengan berbagai kultivar untuk menemukan kultivar yang lebih tahan terhadap perubahan variabel klimatik, terutama kenaikan suhu air laut.
- 2) Perbaiki teknik budi daya rumput laut.
- 3) Perbaiki sistem penanganan pascapanen.
- 4) Peningkatan kualitas SDM, terutama petani rumput laut.
- 5) Mengembangkan produksi olahan rumput laut atau diversifikasi produk rumput laut.
- 6) Pembangunan sistem pemasaran produk rumput laut melalui pembangunan infrastrukturnya.

#### **b. Budi daya ikan di keramba, rumpon, dan peralatan alat tangkap ikan**

Pengembangan budi daya ikan di keramba juga dapat menjadi upaya yang dapat dilakukan oleh masyarakat di kawasan Waka-

tobi. Pengembangan budi daya ikan di keramba ini berperan tidak hanya untuk diversifikasi kegiatan usaha masyarakat, tetapi juga sebagai alternatif usaha dalam rangka mencari alternatif pendapatan nelayan pada saat musim tidak bisa melaut. Selain itu, kegiatan ini sekaligus dapat merupakan salah satu strategi adaptasi terhadap perubahan musim yang tidak menentu di kawasan ini. Namun, ke depan, kegiatan budi daya ikan di keramba perlu dikembangkan lagi dengan memulainya dari pemijahan hingga pemeliharaan dan tidak hanya berhenti pada pembesaran, seperti yang dilakukan selama ini.

Selain budi daya ikan di keramba, masyarakat di Wakatobi dapat membangun rumpon. Pengembangan rumpon ini memiliki beberapa tujuan, antara lain meningkatkan hasil tangkapan ikan, mengurangi kegiatan penangkapan ikan secara ilegal, mengurangi risiko dari dampak perubahan musim yang tidak menentu di kawasan ini, serta memberikan kesempatan kerja baru bagi nelayan. Namun, perlu dicatat, pembangunan rumpon tidak boleh secara berlebihan agar tidak memberikan pengaruh negatif terhadap penyebaran jenis ikan atau migrasi beberapa jenis ikan di kawasan ini.

Kegiatan lain yang juga dapat dilakukan adalah pengaturan kawasan tangkap dan peralatan tangkap. Kegiatan ini perlu dilakukan karena kawasan Wakatobi merupakan kawasan konservasi laut, sehingga kegiatan penangkapan ikan tidak boleh mengganggu kawasan yang dilindungi. Untuk itu, kegiatan pengaturan tata ruang dan penggunaan peralatan tangkap perlu mendapat perhatian semua pihak. Detail dari strategi yang dapat dikembangkan lebih lanjut diberikan pada Tabel 8.2 berikut ini.

**Tabel 8.2** Strategi Adaptasi Masyarakat Lokal dan Alternatif Pengembangannya

Pengetahuan Lokal		Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal		Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim	Pengaruh Perubahan Iklim	Mitigasi Masyarakat Lokal	
<b>Cagar Biosfer Wakatobi</b>				
1. Usaha tani tanaman pangan (ubi kayu, ubi jalar)	Kondisi cuaca yang tidak menentu.	Perubahan waktu tanam dan pola tanam, pengaruh produksi.	Masyarakat petani belum melakukan tindakan yang signifikan akibat terjadinya perubahan pola musim yang terjadi. Masyarakat hanya menyesuaikan waktu tanam.	Menyesuaikan waktu tanam secara serentak dalam seluruh kawasan dan menggunakan kultivar yang memiliki umur panen yang sama dan sesuai dengan kondisi biofisik kawasan tersebut.
	Curah hujan yang tinggi.	Pengaruhnya belum dirasakan karena kondisi ekosistem karst dan pulau karang, tidak pernah mengalami banjir.	Tidak ada strategi adaptasi yang dikembangkan oleh masyarakat dalam usaha tani tanaman pangan.	Memperbaiki sistem budi daya tanaman ubi kayu dengan varietas genjah, sehingga dapat memanfaatkan kondisi musim yang selalu berubah.
	Curah hujan minimal atau kekeringan.	Pengaruhnya adalah kekeringan dan kegagalan panen.	Tidak ada strategi adaptasi yang dikembangkan oleh masyarakat dalam usaha tani tanaman pangan.	Memperbaiki sistem budi daya tanaman ubi kayu dengan varietas genjah, penyesuaian waktu tanam sehingga dapat memanfaatkan kondisi musim yang selalu berubah.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengetahuan Lokal		Pengaruh Perubahan Iklim	Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim			
2. Usaha pengembangan tanaman kelapa.	Kondisi cuaca yang tidak menentu.	Tidak ada pengaruh yang signifikan terhadap perkebunan tradisional tanaman kelapa.	Tidak ada strategi adaptasi yang dikembangkan oleh masyarakat dalam pengembangan tanaman kelapa di kawasan ini.	a) Perlu peremajaan tanaman kelapa dan penanaman kultivar genjah. b) Perlu pengembangan pengolahan pascapanen dan produk olah dari kelapa.
	Kondisi Curah Hujan yang tinggi	Tidak ada pengaruh yang signifikan terhadap perkebunan tradisional tanaman kelapa.	Tidak ada strategi adaptasi yang dikembangkan masyarakat dalam pengembangan tanaman kelapa di kawasan ini.	c) Pemerintah daerah perlu memfasilitasi pemasaran produk tanaman kelapa. d) Peningkatan SDM dalam rangka mengembangkan produk tanaman kelapa.
	Kondisi curah hujan kurang atau kekeringan.	Kekeringan, pertumbuhan tanaman muda terganggu dan produksi berkurang.	Belum ada tindakan masyarakat untuk menanggulangi masalah kekeringan dalam kegiatan usaha tani tanaman kelapa.	

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengetahuan Lokal		Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal	
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim	Pengaruh Perubahan Iklim	Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi
3. Usaha budi daya rumput laut.	Kondisi cuaca yang tidak menentu, perubahan arus air laut.	Penurunan produksi rumput.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masyarakat melakukan penanaman ulang bila mengalami penurunan produksi.</li> <li>• Mencoba jenis rumput lainnya.</li> <li>• Masyarakat belum melakukan upaya penganggulangan adanya pengurangan produksi rumput laut.</li> </ul>
	Kondisi curah hujan yang tinggi, gelombang tinggi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penurunan produksi rumput laut.</li> <li>• Pengaruh penangan pascapanenan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengembangan teknik budi daya rumput laut.</li> <li>• Penyesuaian waktu tanam.</li> <li>• Penggunaan jenis rumput laut yang tahan gelombang.</li> <li>• Introduksi iptek pengolahan produk rumput laut.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masyarakat mengerahkan hasil panen rumput laut di sekitar pantai.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlu membangun sarana pengepungan di zona produksi rumput laut.</li> <li>• Peningkatan SDM dalam rangka menjaga kualitas rumput laut.</li> </ul>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pengetahuan Lokal		Pengaruh Perubahan Iklim		Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal		Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi	
Pengelolaan SDAH dan Kegiatan Produksi	Perubahan Iklim	Pengaruh Perubahan Iklim		Strategi Adaptasi dan Mitigasi Masyarakat Lokal		Pengembangan Strategi Adaptasi dan Mitigasi	
	Kondisi curah hujan yang kurang (kekeringan).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peningkatan suhu menyebabkan penurunan produksi rumput laut.</li> <li>Munculnya penyakit rumput laut.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Masyarakat melakukan pengaturan waktu tanam dan pada saat puncaknya musim kemarau bertepatan dengan masa panen rumput laut.</li> <li>Mengusahakan beberapa jenis rumput laut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengatur waktu tanam dan menggunakan bibit berkualitas.</li> <li>Menggunakan beberapa jenis rumput laut untuk mengurangi risiko kegagalan.</li> </ul>			
4. Nelayan (penangkapan ikan)	Kondisi cuaca yang tidak menentu. Kondisi gelombang laut yang tinggi. Kondisi kekeringan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengganggu kegiatan penangkapan ikan di laut.</li> <li>Produksi menurun.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melakukan kegiatan penangkapan ikan di kawasan yang lebih aman. Bagi yang memiliki modal, membangun rumpun dan keramba.</li> <li>Mencari alternatif sumber ekonomi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perlu membantu menyusun kalender musim.</li> <li>Mengembangkan alternatif sumber ekonomi pada saat kesulitan melaut.</li> <li>Dukungan modal dan sumbangan peralatan dan infrastruktur.</li> <li>Penguatan kelembagaan.</li> </ul>			

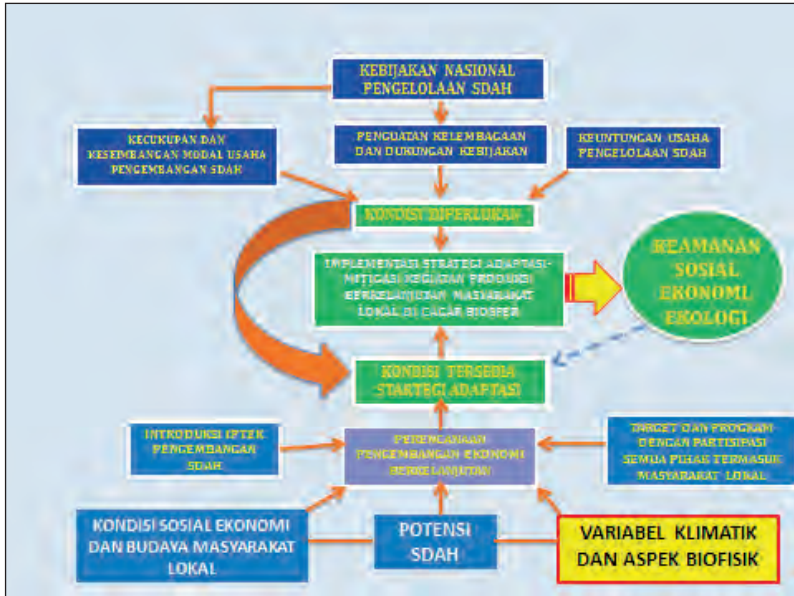
Buku ini tidak diperjualbelikan.

Namun, untuk keberhasilan melakukan upaya-upaya yang diungkapkan di atas, perlu dilakukan langkah awal sebagai berikut. Pertama, perlu mengetahui kondisi dan potensi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, aspek fisik, pengetahuan tentang aspek sosial, budaya dan ekonomi masyarakat, pengetahuan tentang persepsi masyarakat, serta pengetahuan tentang adaptasi dan mitigasi. Kedua, perlu didukung oleh kajian pendukung lainnya, seperti kajian tentang penguatan kelembagaan, dukungan kebijakan, kecukupan modal usaha, dan keuntungan dari pengelolaan sumber daya alam hayati

Berbagai aspek tersebut di atas perlu diramu menjadi sebuah perencanaan kegiatan pengembangan strategi adaptasi dan diimplementasikan ke dalam kegiatan produksi yang ada untuk memperkuat kemampuan masyarakat menghadapi perubahan variabel iklim yang terjadi. Untuk mencapai keberhasilan implementasi konsep strategi adaptasi tersebut perlu didukung oleh kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah melalui dukungan pembangunan infrastruktur dan permodalan usaha, penguatan kelembagaan di tingkat masyarakat ataupun di tingkat pengelola sumber daya alam, penguatan aspek legal, serta partisipasi semua pihak di kawasan Cagar Biosfer Wakatobi. Penerapan strategi adaptasi secara terperinci dapat dilihat pada Gambar 8.9 berikut ini.

Dari Gambar 8.9 di atas, dapat diperhatikan bahwa penyusunan strategi adaptasi terhadap perubahan variabel iklim tidak hanya terbatas pada pengembangan teknologi yang langsung dapat mengurangi atau mencegah pengaruh/dampak perubahan variabel iklim, tetapi konsep strategi tersebut perlu didukung oleh aspek-aspek lain, seperti aspek sosial, ekonomi dan budaya masyarakat, kondisi ekosistem dan sumber daya alam setempat, dukungan dan koordinasi pihak-pihak terkait di kawasan setempat, dukungan iptek, dukungan kebijakan, aspek legal dan kelembagaan yang kuat, serta modal usaha, sehingga upaya penanggulangan dampak perubahan iklim dapat dikurangi atau bahkan dieliminasi. Dengan adanya perbaikan dan penambahan kegiatan

ekonomi di atas, dampak perubahan iklim yang berpotensi memiskinkan masyarakat di lokasi ini dapat dikurangi. Lantas, apa dimensi dari strategi adaptasi dan mitigasi menghadapi perubahan iklim di kedua kawasan dalam mengentaskan kemiskinan di kedua kawasan tersebut?



Sumber: Modifikasi dari Konsep Biovillage (Purwanto dkk., 2012).

**Gambar 8.9** Konsep dan implementasi strategi adaptasi dan mitigasi terhadap variabel iklim dalam rangka pengelolaan SDAH di Cagar Biosfer.

## D. DIMENSI DALAM STRATEGI ADAPTASI DAN MITIGASI MENGATASI KEMISKINAN

Seperti diungkapkan di atas, strategi adaptasi dan mitigasi yang dilakukan masyarakat di kedua kawasan dalam menyikapi perubahan iklim yang terjadi selama ini masih perlu diperbaiki, bahkan perlu ditambahkan. Jika tidak, besar kemungkinan masyarakat di kedua kawasan menjadi miskin. Bagian ini ditujukan untuk mendiskusikan dimensi dari tiap variabel Ecopos yang perlu diperhatikan agar strategi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim



mampu mengentaskan masyarakat dari kemiskinan di kedua kawasan. Adapun dimensi dan indikator dari variabel Ecopos yang didalami dalam bagian telah diungkapkan di bagian pendahuluan. Sumber rujukan untuk dimensi dan indikator dari tiap variabel ini diambil dari Bank Dunia (2014), Hossain dan Selvanathan (2011), Purwanto dkk. (2012), dan Murniningsih (2011).

berdasarkan pada temuan penelitian di lapangan melalui wawancara dan *focus group discussion* (FGD) di kawasan Cagar Biosfer Lore Lindu, terdapat 10 dimensi dari 4 variabel Ecopos (*empowerment, capability, opportunity, dan security*) yang dipersepsikan penting untuk diperhatikan dalam strategi adaptasi perubahan iklim untuk mengatasi kemiskinan (Tabel 8.3). Untuk Variabel keberdayaan (*empowerment*), misalnya, dipersepsikan paling tidak tiga dimensi yang dianggap penting, yaitu keberdayaan meningkatkan pengetahuan lokal tentang perubahan variabel klimatik, keberdayaan mengembangkan kegiatan produksi, dan keberdayaan menyediakan bahan pangan. Dari tiga dimensi ini, terdapat tiga indikator turunannya, yaitu peningkatan pengetahuan tentang perubahan variabel klimatik (sudut pandang masyarakat dan data klimatik), kelangsungan kegiatan produksi, dan ketersediaan kebutuhan pangan.

Selanjutnya, untuk variabel kemampuan (*capability*), dipersepsikan responden terdiri atas tiga dimensi, yaitu kemampuan membaca perubahan variabel klimatik berkaitan dengan sistem produksi lokal, kemampuan beradaptasi dan mitigasi terhadap perubahan klimatik, serta kemampuan menyediakan kebutuhan rumah tangga (pangan, sandang, dan papan). Dari tiga dimensi ini, terdapat enam indikator yang dipersepsikan responden penting. Adapun untuk variabel peluang (*opportunity*) dan keamanan (*security*) terdiri atas lima dimensi dan dua dimensi. Detail dari dimensi dan indikator dari tiap variabel Ecopos beserta penerapannya ditunjukkan pada Tabel. 8.3.

**Tabel 8.3** Dimensi dan indikator Ecopos dalam strategi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim di Cagar Biosfer Lore Lindu.

No	Variabel	Dimensi	Indikator	Implementasi
A	<i>Empowerment</i> (Keberdayaan)	Keberdayaan meningkatkan pengetahuan lokal tentang perubahan variabel iklimatik. Keberdayaan mengembangkan kegiatan produksi.	Peningkatan pengetahuan tentang perubahan variabel iklimatik (sudut pandang masyarakat dan data iklimatik). Kelangsungan kegiatan produksi.	Akses mendapatkan peningkatan pengetahuan tentang perubahan iklim melalui <i>training</i> dan informasi.
B	<i>Capability</i> (Kapabilitas)	Kemampuan membela perubahan variabel iklimatik kaitannya dengan sistem produksi lokal.	Ketersediaan kebutuhan pangan. Kemampuan pemilihan kegiatan pertanian produksi.	Diversifikasi kegiatan produksi (taman pangan, hortikultura, dan tanaman perkebunan); Implementasi TTG. Keberhasilan kegiatan produksi masyarakat lokal: produksi taman pangan, hortikultura, dan perkebunan. <ul style="list-style-type: none"> <li>● Penggunaan kultivar; Pemilihan jenis tanaman budi daya;</li> <li>● Penyesuaian musim tanam.</li> </ul>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

No	Variabel	Dimensi	Indikator	Implementasi
		Kemampuan beradaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pengembangan strategi baru kegiatan produksi yang diadaptasikan dengan perubahan variabel iklim.</li> <li>● Ketepatan pemilihan jenis kegiatan produksi sesuai dengan kondisi iklim.</li> <li>● Ketepatan pemilihan jenis tanaman budi daya dalam kegiatan usaha taninya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Penyesuaian jenis tanaman budi daya dan Implementasi TTG.</li> <li>● Tersedianya informasi jenis-jenis kegiatan produksi.</li> <li>● Kemampuan pemilihan jenis tanaman budi daya yang mampu beradaptasi tinggi.</li> </ul>
		Kemampuan menyediakan kebutuhan pangan, sandang, dan papan).	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Keberhasilan dalam kegiatan produksi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Berkurangnya risiko kegagalan kegiatan produksi akibat diversifikasi jenis kegiatan produksi, pemilihan usaha kegiatan produksi, pemanfaatan jenis tanaman budi daya yang sesuai dengan kondisi aktual, dan dukungan kemampuan pengembangan strategi adaptasi.</li> </ul>
C	Opportunity (Kesempatan)	Akses terhadap iptek.	Kemudahan akses terhadap informasi perubahan variabel iklim.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ketersediaan data dan informasi perubahan iklim yang disediakan pemerintah daerah dan kemudahan sistem informasi.</li> </ul>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

No	Variabel	Dimensi	Indikator	Implementasi
		Keberhasilan sistem produksi.	Berkurangnya risiko kegagalan kegiatan produksi (pertanian, perikanan, pengelolaan SDAH, dan lain-lain) akibat kemampuan mengembangkan strategi beradaptasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversifikasi usaha tani (tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan), usaha peternakan dan perikanan darat.</li> </ul>
	Akses terhadap peningkatan kemampuan melalui pelatihan.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketersediaan kesempatan meningkatkan kemampuan tentang perubahan variabel iklim dan pengembangan strategi adaptasi dan mitigasi.</li> <li>• Ketersediaan kesempatan mendapatkan informasi tentang perubahan variabel iklim.</li> <li>• Ketersediaan data variabel iklim.</li> <li>• Ketersediaan data.</li> <li>• strategi adaptasi dan mitigasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kegiatan pelatihan dan kemudahan arus informasi tentang perubahan variabel iklim.</li> <li>• Pemerintah daerah dan pusat memberikan prioritas pengembangan kawasan yang rentan terhadap perubahan iklim.</li> </ul>
	Kesempatan mengembangkan kegiatan produksi.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketersediaan kesempatan diversifikasi kegiatan produksi.</li> <li>• Peluang mengembangkan kegiatan produksi sebagai bagian dari pengembangan strategi adaptasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemetaan potensi oleh pemerintah melalui dinas terkait.</li> <li>• Program pengembangan masyarakat desa dalam rangka perubahan iklim.</li> </ul>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

No	Variabel	Dimensi	Indikator	Implementasi
D	Security (Keamanan)	Kesempatan menciptakan lapangan pekerjaan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketersediaan lapangan kerja.</li> <li>• Peluang memilih pekerjaan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversifikasi usaha tani menciptakan lapangan kerja dan kesempatan untuk bekerja.</li> </ul>
		Ketahanan terhadap bencana akibat perubahan variabel iklim.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepastian kegiatan produksi dan keberhasilannya.</li> <li>• Kepemilikan kegiatan produksi.</li> <li>• Akses terhadap strategi adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan variabel iklim.</li> <li>• Kelestarian ekosistem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berkurangnya risiko kegagalan akibat dari diversifikasi usaha tani dan pemilihan jenis usaha tani yang disesuaikan dengan kondisi aktual.</li> <li>• Kemandirian usaha tani/kegiatan produksi.</li> <li>• Keberhasilan kegiatan produksi menambah ketahanan sosial ekonomi dan ketahanan ekologi.</li> <li>• Kegiatan produksi secara berkelanjutan.</li> </ul>
		Keamanan akan ketersediaan bahan pangan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keberhasilan kegiatan produksi menjamin ketersediaan bahan pangan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketersediaan bahan pangan yang cukup mengurangi kemiskinan.</li> </ul>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Sama halnya dengan kawasan di Cagar Biosfer Lore Lindu, di Cagar Biosfer Wakatobi terdapat beberapa dimensi dan indikator dari tiap variabel Ecopos yang perlu diperhatikan dalam strategi adaptasi dan mitigasi untuk mengurangi kemiskinan (Tabel 8.4). Pada Tabel 8.4, dapat diperhatikan untuk variabel *empowerment* (pemberdayaan), terdapat tiga dimensi, yakni pemberdayaan meningkatkan pengetahuan lokal tentang perubahan variabel iklim, pemberdayaan mengembangkan kegiatan produksi, dan pemberdayaan menyediakan bahan pangan. Adapun indikator dari tiga dimensi tersebut meliputi peningkatan pengetahuan tentang perubahan variabel iklim (sudut pandang masyarakat dan data iklim), kelangsungan kegiatan produksi, dan ketersediaan kebutuhan pangan. Untuk dimensi-dimensi dan indikator dalam variabel kemampuan (*capability*), kesempatan (*opportunity*), dan keamanan (*security*) serta implementasinya secara detail dapat dilihat pada Tabel 8.4.

**Tabel 8.4** Dimensi dan Indikator *Ecopos* dalam strategi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim di Cagar Biosfer Wakatobi

No	Variabel	Dimensi	Indikator	Implementasi
A	<i>Empowerment</i> (Keberdayaan)	Keberdayaan meningkatkan pengetahuan lokal tentang perubahan variabel iklim.	Peningkatan pengetahuan tentang perubahan variabel iklim (sudut pandang masyarakat dan data klimatik).	Akses mendapatkan peningkatan pengetahuan tentang perubahan iklim melalui <i>training</i> dan informasi.
		Keberdayaan mengembangkan kegiatan produksi.	Kelangsungan kegiatan produksi.	Diversifikasi kegiatan produksi (budi daya rumput laut, pembuatan keramba, rumpon, dan pembaruan peralatan tangkap); Implementasi TTG.
		Keberdayaan menyediakan bahan pangan.	Ketersediaan kebutuhan pangan.	Keberhasilan kegiatan produksi masyarakat lokal: budi daya rumput laut, budi daya keramba, rumpon, produksi tanaman pangan (ubi kayu) dan perkebunan (kelapa, mete, dan kopi).
B	<i>Capability</i> (Kapabilitas)	Kemampuan membaca perubahan variabel iklim berkaitan dengan sistem produksi lokal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ketepatan pemilihan kegiatan produksi.</li> <li>Ketepatan pemilihan cara dan metode dalam kegiatan produksi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penggunaan peralatan tangkap.</li> <li>Penyesuaian penangkapan ikan.</li> <li>Pengembangan budi daya rumput laut, keramba, dan rumpon.</li> </ul>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

No	Variabel	Dimensi	Indikator	Implementasi
		Kemampuan beradaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengembangan strategi baru kegiatan produksi yang diadaptasikan dengan perubahan variabel iklim.</li> <li>Ketepatan pemilihan jenis kegiatan produksi sesuai dengan kondisi iklim.</li> <li>Ketepatan pemilihan jenis tanaman budi daya dalam kegiatan usaha taninya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penyesuaian jenis kegiatan pemanfaatan hasil laut dan penanganan pascapanen melalui implementasi TTG. Tersedianya informasi jenis-jenis kegiatan produksi.</li> <li>Kemampuan diversifikasi usaha perikanan laut yang mampu beradaptasi tinggi.</li> </ul>
		Kemampuan menyediakan kebutuhan rumah tangga (pangan, sandang, dan papan).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keberhasilan dalam kegiatan produksi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Berkurangnya risiko kegagalan kegiatan produksi akibat dari: diversifikasi jenis kegiatan produksi, pemilihan usaha kegiatan produksi, pemanfaatan peralatan tangkap yang sesuai dengan kondisi aktual, dan dukungan kemampuan pengembangan strategi adaptasi.</li> </ul>
C	Opportunity (Kesempatan)	Akses terhadap iptek.	Kemudahan akses terhadap informasi perubahan variabel iklim.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ketersediaan data dan informasi perubahan iklim yang disediakan pemerintah daerah dan kemudahan sistem informasi.</li> </ul>
		Keberhasilan sistem produksi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Berkurangnya risiko kegagalan kegiatan produksi (pertanian, perikanan, pengelolaan SDAH, dan lain-lain) akibat kemampuan mengembangkan strategi beradaptasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diversifikasi usaha perikanan laut (budi daya rumput laut, budi daya ikan keramba dan rumpun), usaha peternakan dan pertanian tanaman pangan.</li> </ul>

Buku ini tidak diperjualbelikan.



No	Variabel	Dimensi	Indikator	Implementasi
	Akses terhadap peningkatan kemampuan melalui pelatihan.		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ketersediaan kesempatan meningkatkan kemampuan tentang perubahan variabel iklim dan pengembangan strategi adaptasi dan mitigasi.</li> <li>Ketersediaan kesempatan mendapatkan informasi tentang perubahan variabel iklim.</li> <li>Ketersediaan data variabel iklim.</li> <li>Ketersediaan data strategi adaptasi dan mitigasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kegiatan pelatihan dan kemudahan arus informasi tentang perubahan variabel iklim.</li> <li>Pemerintah daerah dan pusat memberikan prioritas pengembangan kawasan yang rentan terhadap perubahan iklim.</li> </ul>
	Kesempatan mengembangkan kegiatan produksi.		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ketersediaan kesempatan diversifikasi kegiatan produksi.</li> <li>Peluang mengembangkan kegiatan produksi sebagai bagian dari pengembangan strategi adaptasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemetaan potensi oleh pemerintah melalui dinas terkait.</li> <li>Program pengembangan masyarakat desa dalam rangka perubahan iklim.</li> </ul>
	Kesempatan menciptakan lapangan pekerjaan.		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ketersediaan lapangan kerja.</li> <li>Peluang memilih pekerjaan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diversifikasi kegiatan perikanan dan penanganan pascapanen menciptakan lapangan kerja dan kesempatan untuk bekerja.</li> </ul>

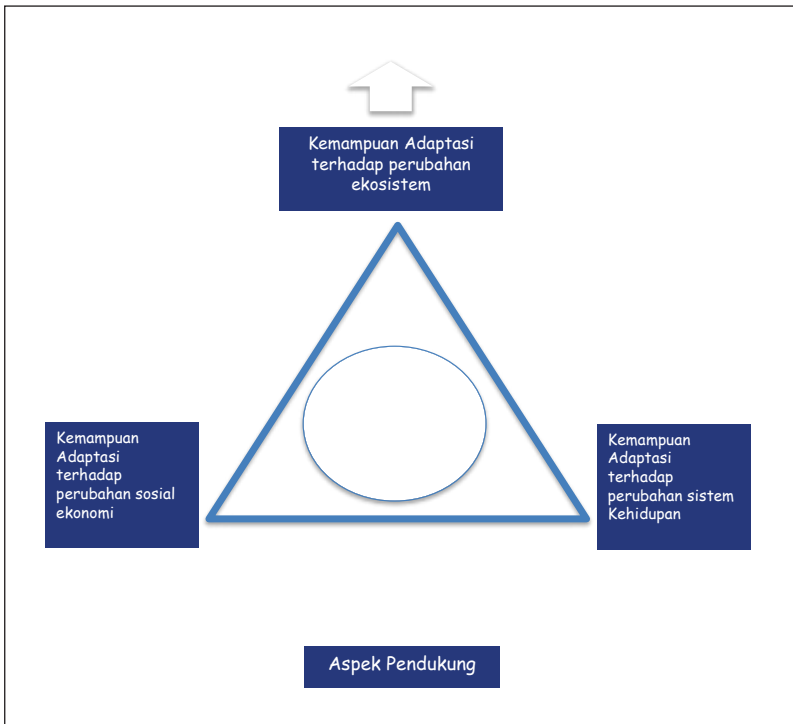
Buku ini tidak diperjualbelikan.

No	Variabel	Dimensi	Indikator	Implementasi
D	Security (Keamanan)	Ketahanan terhadap bencana yang akibat perubahan variabel iklim.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepastian kegiatan produksi dan keberhasilannya.</li> <li>• Kepemilikan kegiatan produksi.</li> <li>• Akses terhadap strategi adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan variabel iklim.</li> <li>• Kelestarian ekosistem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berkurangnya risiko kegagalan akibat diversifikasi usaha perikanan laut dan pemilihan jenis kegiatan produksi yang tepat yang disesuaikan dengan kondisi aktual.</li> <li>• Kemandirian usaha kegiatan nelayan / kegiatan produksi.</li> <li>• Keberhasilan kegiatan produksi menambah ketahanan sosial ekonomi dan ketahanan ekologi.</li> <li>• Kegiatan produksi secara berkelanjutan.</li> </ul>
		Keamanan akan ketersediaan bahan pangan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keberhasilan kegiatan produksi menjamin ketersediaan bahan pangan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketersediaan bahan pangan yang cukup mengurangi kemiskinan.</li> </ul>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Dari uraian persepsi yang dikemukakan oleh responden penelitian di kedua kawasan biosfer di atas, dapat dikonfirmasi bahwa terdapat kesamaan persepsi responden terkait dimensi dan indikator dari setiap variabel EcoPos yang perlu diperhatikan dalam mengurangi kemiskinan melalui strategi adaptasi perubahan iklim. Hal ini menunjukkan bahwa strategi adaptasi perubahan iklim penting untuk memperhatikan variabel EcoPos beserta dimensi dan indikatornya agar kehidupan masyarakat di kedua kawasan tidak bertambah miskin.

Namun, dalam mengoptimalkan capaian terhadap variabel, dimensi dan indikator EcoPos dalam mengurangi kemiskinan melalui strategi adaptasi dan mitigasi dimaksud, disarankan oleh



Sumber: Bappenas (2014)

**Gambar 8.10** Kemampuan adaptasi terhadap perubahan iklim, kondisi, ekosistem, sistem kehidupan dan kondisi sosial budaya, dan ekonomi.

responden pentingnya kemampuan adaptasi yang lebih menyeluruh bagi masyarakat. Kemampuan adaptasi yang dimaksud meliputi kemampuan adaptasi terhadap pengelolaan sumber daya alam dan hayati (SDAH) dan ekosistem, kemampuan adaptasi terhadap perubahan sistem kehidupan, serta kemampuan adaptasi terhadap perubahan sosial ekonomi. Selanjutnya, untuk mencapai kemampuan memperkuat strategi adaptasi masyarakat tersebut, perlu beberapa dukungan, antara lain dukungan kemampuan “*capacity building*”, dukungan kebijakan, perencanaan dan pendanaan, dukungan iptek serta monitoring dan evaluasi, dan aspek lainnya (Gambar 8.10).

## E. KESIMPULAN

Pengaruh perubahan iklim tampak nyata telah menyebabkan punahnya berbagai jenis hayati dan kerusakan ekosistem. Kerusakan ekosistem yang disebabkan oleh perubahan iklim telah menyebabkan kemiskinan. Solusi yang dilakukan oleh masyarakat lokal di kawasan zona penyangga dan transisi Cagar Biosfer Lore Lindu dan Cagar Wakatobi adalah mengembangkan strategi adaptasi dan mitigasi yang berkaitan dengan sistem produksi usaha yang disesuaikan dengan potensi ekonomi dan lingkungan yang ada. Di Cagar Biosfer Lore Lindu, misalnya, melalui perubahan pola tanam, sistem tanam, mengganti jenis tanaman budi daya, atau dengan teknik budi daya tanaman. Sementara masyarakat di Cagar Biosfer Wakatobi mengembangkan budi daya rumput laut, budi daya ikan dengan keramba dan penangkapan ikan dengan rumpon, serta pembaruan sistem tangkap.

Sayangnya, upaya yang telah dilakukan di atas belum mampu mengurangi kemiskinan yang terjadi. Hal ini terjadi antara lain karena tidak adanya dukungan peningkatan kemampuan masyarakat dalam berusaha, dukungan kebijakan, perencanaan dan pendanaan, serta dukungan iptek. Bentuk pemberdayaan (*empowerment*) lain yang berupa pemberdayaan meningkatkan pengetahuan lokal tentang perubahan variabel klimatik, pember-

dayaan mengembangkan kegiatan produksi, dan pemberdayaan menyediakan bahan pangan. Untuk variabel kemampuan (*capability*) perhatian terhadap kemampuan membaca perubahan variabel klimatik kaitannya dengan sistem produksi lokal dan menyediakan kebutuhan rumah tangga diperlukan. Sementara variabel kesempatan (*opportunity*) diperlukan antara lain akses terhadap iptek, akses terhadap faktor produksi usaha, dan akses pelatihan. Untuk variabel keamanan (*security*), perhatian perlu diberikan terhadap ketahanan terhadap bencana yang diakibatkan perubahan iklim dan keamanan akan ketersediaan pangan.

Akhirnya, dalam upaya menanggulangi kemiskinan, strategi mitigasi dan adaptasi perubahan iklim perlu memperhatikan variabel, dimensi, dan indikator Ecopos, Hal ini karena semua dimensi dan indikator diungkapkan oleh responden penelitian ini. Apalagi, dimensi dan indikator yang diungkapkan responden untuk tiap variabel Ecopos di kedua kawasan cagar biosfer memiliki banyak kesamaan sehingga diyakini penting untuk diperhatikan. Selain itu, fakta yang diperoleh dari penelitian ini strategi adaptasi dan mitigasi yang diterapkan oleh responden masih relatif sederhana dalam meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Untuk variabel *empowerment* (pemberdayaan) terdapat tiga dimensi yang perlu diperhatikan, yakni pemberdayaan meningkatkan pengetahuan lokal tentang perubahan variabel klimatik, pemberdayaan mengembangkan kegiatan produksi, dan pemberdayaan menyediakan bahan pangan. Adapun indikator dari tiga dimensi tersebut meliputi meningkatnya pengetahuan tentang perubahan variabel klimatik (sudut pandang masyarakat dan data klimatik), kelangsungan kegiatan produksi dan ketersediaan kebutuhan pangan. Demikian pula untuk dimensi-dimensi dan indikator dalam variabel kemampuan (*capability*), kesempatan (*opportunity*), dan keamanan (*security*) serta implementasinya juga diungkapkan oleh responden. Singkatnya, strategi mitigasi dan adaptasi perubahan iklim di kawasan biosfer perlu mengako-

modasi variabel Ecopos agar upaya penanggulangan kemiskinan di kawasan biosfer tersebut berhasil secara optimal. Banyak pekerjaan rumah yang harus menjadi perhatian pemerintah agar kehidupan masyarakat di kedua kawasan tidak terperangkap dalam kemiskinan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Balai Taman Nasional Wakatobi. (2008). *Revisi rencana pengelolaan Taman Nasional Wakatobi Tahun 2008*. Sulawesi Tengah: Balai TN Wakatobi.
- Balai Taman Nasional Wakatobi. (2009). *Data Hasil kegiatan monitoring sumber daya alam*. Sulawesi Tengah: Balai TN Wakatobi.
- Bank Dunia. (2014). *Climate change and poverty*. Washington DC: World Bank.
- Bappenas. (2014). *Rencana aksi nasional adaptasi perubahan iklim (RAN-API)*. Jakarta: Bappenas.
- BPS Sulawesi Tengah. (2012). *Data pengamatan variabel iklim Provinsi Sulawesi Tengah tahun 2008–2011*. Sulawesi Tengah: Kantor Statistik, Provinsi Sulawesi Tengah.
- Hossain, M., & Selvanathan, E. A. (2011). *Climate change and growth in Asia*. UK: Edward Elgar.
- Kementerian Pekerjaan Umum. (2012). *Rencana aksi nasional: Mitigasi dan adaptasi perubahan iklim*. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum.
- Khoday, K., & Ali, W. (2018). *Climate change and the rise of poverty*. Jakarta: UNDP.
- Murniningtyas, E. (2011). Kebijakan nasional mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Makalah disampaikan dalam *Forum Diskusi Nasional*. Jakarta: Bappenas.
- Purwanto, Y., Walujo, E. B., Suryanto, J., Munawaroh, E., & Setiawan, M. (2012). *Laporan Kemajuan tahap I kegiatan kompetitif LIPI tahun 2012*. Subprogram CSSI. Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan LIPI.

UNESCO. (2008). *Madrid action plan*. MAB UNESCO Programme. Paris: UNESCO.

Wilson, J. (2010). *Report on coral bleaching at Wakatobi National Park*. Wakatobi: Joint Publication TNC Marine Program, WWF, and Wakatobi Nasional Park.



# BAB IX

## GK DAN KEMISKINAN ECOPOS: CATATAN AKHIR

Carunia Mulya Firdausy

### A. KELEMAHAN GARIS KEMISKINAN BPS

Garis kemiskinan (GK) absolut BPS, yang menggunakan ukuran satu dimensi (unidimensional) berdasarkan pengeluaran penduduk per kapita per bulan, perlu dilengkapi dengan pengukuran kemiskinan absolut berbasis multidimensi atau dalam buku ini disebut *Ecopos* (*empowerment, capability, opportunity, dan security*). Alasannya, perhitungan jumlah penduduk miskin dengan hanya menggunakan GK absolut BPS yang bersifat unidimensional tidak mampu menggambarkan kualitas kehidupan penduduk miskin. GK resmi BPS hanya berdasarkan pada kebutuhan kalori sehingga menyebabkan GK yang digunakan menjadi rendah karena kalori dapat dipenuhi dengan komponen makanan tinggi kalori yang cenderung berharga rendah. Juga karena kebutuhan nutrisi dapat mencakup zat nutrisi lain, seperti protein yang belum diperhitungkan dalam GK tersebut.

Selain itu, keabsahan pemilihan 52 jenis komoditas bukan makanan masih dapat dipertanyakan karena penentuan ini bisa bersifat “*arbitrary*” dan penentuan ini menentukan rendah atau tingginya GK. Demikian pula, dengan diturunkannya secara terpisah GK perdesaan dan GK perkotaan, bisa saja terjadinya kedua GK tersebut tidak terbanding secara sempurna dalam hal perbedaan tingkat kehidupan (*standard of living*) antara perdesaan dan perkotaan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



Dengan catatan kelemahan ini, jumlah penduduk yang terdata sebagai penduduk miskin adalah penduduk yang berada di bawah GK pendapatan/pengeluaran tersebut saja. Sementara penduduk yang miskin di luar ukuran pendapatan/pengeluaran sebagai akibat, antara lain, ketidakmampuan menjalankan fungsinya dalam masyarakat, baik karena rendahnya pendidikan, ketidakmampuan berobat ke dokter atau institusi kesehatan, tidak layaknya pekerjaan yang dilakukan, rendahnya kepercayaan diri, tidak adanya perasaan aman, lingkungan yang rentan bencana, minimnya aset dan akses kepemilikan tanah, rendahnya akses kredit usaha, rendahnya kemampuan berinovasi, maupun rendahnya kebebasan politik (misalnya berbicara) dan lain-lain, tidak terungkap dalam data penduduk miskin berbasis GK resmi BPS berdasarkan pada pendapatan/pengeluaran tersebut (Asra, 2011).

Bab ini berisi catatan akhir dari seluruh pembahasan dari bab-bab sebelumnya untuk mempertajam kembali konsep GK dan kemiskinan Ecopos. Catatan akhir dalam bab ini diawali dengan apa yang dimaksud GK Ecopos dengan segala dimensi dan indikator yang diungkapkan dalam literatur. Kemudian dilanjutkan dengan penjelasan temuan hasil penelitian lapangan yang terkait dengan dimensi dan indikator dari GK Ecopos dan pemahaman kemiskinan Ecopos oleh pekerja di sektor informal, nasabah KUR, petani berlahan marginal, petani penerima SIDA, dan penduduk di kawasan rentan perubahan iklim di bagian ketiga. Adapun bagian keempat mengungkapkan strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan Ecopos. Bagian kelima merupakan kesimpulan bab ini.

## **B. DIMENSI GK ECOPOS VERSI LITERATUR**

Seperti dijelaskan terdahulu bahwa pengukuran kemiskinan absolut dengan segala konsep dan definisinya mengalami perkembangan yang relatif pesat belakangan ini. Dari perkembangan tersebut, pengukuran kemiskinan absolut secara objektif, baik secara statik maupun dinamik, lebih dominan belakangan ini. Hal ini

terjadi karena pengukuran kemiskinan absolut statik dan dinamik dapat dilakukan dengan satu dimensi (*unidimensional*) dan lebih dari satu dimensi (*multidimensional*). Pengukuran satu dimensi umumnya mencakup pengeluaran atau pendapatan, sedangkan pengukuran multidimensi mencakup berbagai kebutuhan kehidupan yang lebih luas.

Namun, antara pengukuran statik dan dinamik tersebut, pengukuran kemiskinan absolut statik-dinamik dengan lebih dari satu dimensi makin banyak disarankan dalam literatur untuk digunakan dalam menghitung jumlah penduduk miskin. Pengukuran multidimensi ini biasanya mencakup aspek kesejahteraan yang lebih luas, tidak hanya kesejahteraan ekonomi, yang biasanya diwakili dengan “uang” (pengeluaran atau pendapatan) (*monetary poverty indicator*), tetapi juga mencakup kesejahteraan sosial kemasyarakatan (biasa disebut sebagai *non-income/monetary poverty indicator*). Alkire dalam Asra (2014) menyatakan bahwa secara ringkas, keuntungan utama dari pendekatan multidimensi, atau dalam hal ini disebut Ecopos, dalam mengukur kemiskinan adalah:

“... dimungkinkannya diperoleh gambaran sebaran kemiskinan berdasarkan kombinasi dari dimensi yang ada, misal dimensi kesehatan dan pendidikan sehingga bisa terlihat kelompok yang perlu dibantu berdasarkan dua dimensi secara bersamaan, yang bisa berbeda dengan bila digunakan hanya secara satu dimensi, misalnya hanya kesehatan saja, atau hanya pendidikan saja.” (Asra, 2014, 95).

Dalam catatan World Development Report tahun 2000 (Bank Dunia, 2001), diungkapkan bahwa setiap variabel Ecopos memiliki banyak dimensi dan indikator. Untuk variabel pemberdayaan/keberdayaan atau *empowerment*, misalnya, terdapat enam dimensi. Dimensi tersebut ialah hak berpolitik, pelayanan publik, kesetaraan gender, kesetaraan hukum, keterbatasan fisik, dan hubungan sosial. Setiap dimensi memiliki beragam indikator

yang ditujukan untuk mempertajam pengukuran setiap dimensi. Dimensi hak berpolitik, misalnya, memiliki dua indikator untuk mengukurnya, yaitu hak memiliki suara dan hambatan untuk menyuarakan pendapat.

Untuk variabel kemampuan (*capability*), Sen (1999) menekankan pentingnya tiga dimensi, yaitu kecukupan, harga diri, dan kebebasan. Adapun untuk indikator dari dimensi kecukupan Sen (1999) menetapkan jumlah indikator yang lebih banyak dibandingkan indikator-indikator dari dimensi harga diri dan kebebasan. Hal ini tidak mengherankan karena dimensi kecukupan tidak hanya menyangkut kecukupan pangan, tetapi juga menyangkut kecukupan nonpangan yang dibutuhkan penduduk. Kecukupan nonpangan yang dimaksudkan, antara lain, adalah kecukupan pakaian, perumahan dan kesehatan, serta pendidikan.

Untuk variabel kesempatan (*opportunity*), World Development Report tahun 2000 mencatat tujuh dimensi, yaitu dimensi akses kredit; kesempatan kerja; akses jaringan komunikasi; akses pelatihan bisnis; akses jalan; akses listrik/energi; serta akses pasar, pendidikan, kesehatan, sanitasi, dan air bersih. Selanjutnya, untuk variabel keamanan (*security*) terdapat hanya empat dimensi, yaitu dimensi kerentanan terhadap krisis, kerentanan terhadap bencana, konflik sosial, dan penyakit.

### **C. DIMENSI GK ECOPOS: TEMUAN PENELITIAN**

Dari hasil penelitian ini, ditemukan bahwa keempat variabel Eco-pos yang secara empiris direkomendasikan dalam literatur untuk digunakan dalam penetapan GK ternyata tidak dapat dibuat pemeringkatan atau hierarki secara tegas dalam penetapan GK Eco-pos. Ini mengindikasikan bahwa keempat variabel secara umum memiliki tingkat kepentingan yang sama (*indifference*) untuk diakomodasikan dalam GK Eco-pos. Temuan ini juga mengonfirmasi pernyataan Bank Dunia dalam World Development Report 2000.

Temuan penting lain adalah dari keempat variabel Ecopos tersebut, variabel *security* relatif tidak dianggap sebagai variabel yang mutlak (*a must*) harus dimasukkan ke penetapan GK Ecopos, tetapi sebagai kondisi yang diperlukan (*necessary condition*) atau dapat disebut juga sebagai *complementary factors* dalam pengentasan penduduk dari kemiskinan. Hal ini tidak mengherankan karena dimensi dan indikator dari variabel keamanan tersebut tidak hanya merupakan kebutuhan penduduk miskin, tetapi juga penduduk nonmiskin. Dengan kata lain, dimensi dan indikator dari variabel keamanan ini merupakan dimensi dan indikator yang bersifat *community* atau *common right* atau juga *public right* dan bukan terkait dengan kebutuhan dan hak orang per orang (*individual right*) sehingga tidak mutlak harus diakomodasi dalam penetapan GK Ecopos.

Untuk variabel pemberdayaan, ditemukan sembilan dimensi yang dipersiapkan perlu dimasukkan ke penetapan GK Ecopos. Dimensi dari variabel pemberdayaan yang dimaksud meliputi dimensi keberdayaan berpolitik dan berpendapat, keberdayaan memanfaatkan pelayanan publik, keberdayaan kesetaraan gender, keberdayaan kesetaraan hukum, keberdayaan fisik, keberdayaan kehidupan sosial, keberdayaan memperoleh lapangan kerja, keberdayaan melakukan, serta memperoleh kegiatan usaha dan keberdayaan memenuhi kebutuhan pangan. Namun, dari sembilan dimensi variabel keberdayaan tersebut, ternyata hanya empat dimensi yang diposisikan wajib dimasukkan ke penetapan GK Ecopos. Keempat dimensi keberdayaan dimaksud adalah dimensi keberdayaan memenuhi kebutuhan pangan, keberdayaan melakukan dan memperoleh kegiatan usaha, keberdayaan memperoleh lapangan kerja, serta keberdayaan memanfaatkan fasilitas publik. Sementara 5 dimensi sisanya tidak diposisikan wajib dimasukkan ke penetapan GK Ecopos. Alasannya, kelima dimensi ini relatif diperlukan tidak hanya oleh penduduk miskin, tetapi juga mereka yang tidak miskin.

Untuk variabel, dimensi dan indikator kemampuan (*capability*), variabel kemampuan perlu dimasukkan ke GK Ecosos. Namun, dalam hal dimensi dan indikatornya, dimensi yang dipersepsikan penting untuk GK Ecosos ialah dimensi kecukupan. Sementara dimensi harga diri dan kebebasan tidak perlu dimasukkan dalam GK Ecosos. Penyebabnya juga adalah dimensi harga diri dan kebebasan merupakan dimensi yang bukan merupakan *individual right*, tetapi lebih merupakan *community right* atau *common right* seperti halnya dimensi dan indikator dari variabel keamanan yang diuraikan di atas. Dengan kata lain, harga diri dan kebebasan merupakan dimensi yang tidak spesifik hanya dibutuhkan bagi penduduk miskin.

Selanjutnya, untuk dimensi kecukupan, paling tidak terdapat 11 indikator yang perlu dimasukkan ke penetapan GK Ecosos. Ke-11 indikator tersebut terkait dengan kemampuan memenuhi kecukupan pangan, air bersih, pakaian layak, tempat tinggal, makanan bergizi, kesehatan, pendidikan dasar, pekerjaan/nafkah untuk rumah tangga, pemilikan aset, kecukupan pendapatan/pengeluaran, dan pemenuhan kebutuhan sosial kemasyarakatan. Namun, jika ke-11 indikator dari dimensi kecukupan dalam variabel kemampuan di atas harus di-*ranking* berdasarkan pada tingkat kepentingan, hasil penelitian ini tidak konklusif. Artinya, Tidak ada indikator yang harus lebih didahulukan (*indifference*). Ini menunjukkan bahwa tingkat kepentingan ke-11 indikator dalam dimensi kecukupan dinilai memiliki kedudukan yang mutlak sama.

Untuk variabel kesempatan (*opportunity*), penelitian ini menegaskan tujuh dimensi dan 25 indikator yang perlu diperhatikan dalam menetapkan GK Ecosos. Tujuh dimensi tersebut adalah akses memperoleh kredit; akses kesempatan kerja; akses jaringan telekomunikasi; akses pelatihan bisnis; akses jalan; akses listrik dan energi; serta akses pendidikan, kesehatan, sanitasi, dan air bersih. Namun, dalam hal *ranking* kepentingan, dari 25 indikator untuk semua dimensi variabel kesempatan, ternyata indikator pelayanan hidup bersih dan indikator kesempatan mendapatkan

informasi dan komunikasi diposisikan diberi *ranking* kepentingan yang rendah. Alasannya, kedua indikator ini lebih terkait dengan latar belakang sosial budaya (dalam hal ini menyangkut pelayanan hidup bersih) serta kenyataan telah meluasnya perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) saat ini.

Selain temuan di atas, ditemukan bahwa kemiskinan merupakan fenomena yang dekat dengan individu yang tidak memiliki pekerjaan layak, tidak memiliki akses terhadap kredit usaha rakyat, tidak memiliki hak atas tanah dan akses sumber daya agraria, ataupun tidak memiliki kemampuan inovasi, dan individu yang hidup di lingkungan yang rentan dengan perubahan iklim. Bagi penduduk yang bekerja di sektor informal, misalnya, pengurangan kemiskinan Ecopos dapat di atasi dengan upaya mempertahankan penciptaan kesempatan kerja yang berkualitas, menjamin pengembangan pekerjaan yang produktif, peningkatan potensi ekonomi informal, peningkatan perlindungan, ketenangan dalam berusaha, hingga penguatan organisasi pekerja/keompok tani agar makin berdaya.

Sementara itu, bagi nasabah KUR, penanggulangan kemiskinan Ecopos dapat dilakukan melalui upaya pemberdayaan yang bukan hanya kemudahan akses permodalan, tetapi juga pemberdayaan dalam metode produksi, penumbuhan inovasi, adopsi teknologi, pemasaran dan manajemen usaha, serta pihak yang bertanggung jawab dalam memberdayakan nasabah KUR. Upaya pemberdayaan yang mencakup semua komponen di atas merupakan ungkapan yang dinyatakan oleh penerima KUR dalam penelitian ini.

Hal yang sama diungkapkan oleh petani bahwa pemilikan terhadap tanah dan akses tanah menjadi kunci dalam penanggulangan kemiskinan penduduk miskin di perdesaan. Hal ini terjadi karena aset dan akses atas tanah mampu memberdayakan penduduk miskin untuk keluar dari kemiskinan. Namun, pemberdayaan dengan memberikan kesempatan untuk memperoleh akses atas tanah harus pula dilengkapi dengan variabel kemampuan

penduduk miskin untuk mengelolanya dan keamanan dalam pengelolaan aset atas tanah tersebut.

Namun, sebagai sebuah kebijakan yang utuh, perhatian terhadap keempat variabel Ecopos dalam pengentasan penduduk dari kemiskinan perlu dilengkapi dengan pemahaman terhadap relasi dalam penguasaan lahan atau sumber daya agraria, relasi dalam tata produksi sumber agraria dan relasi dalam pemanfaatan tanah. Jika pemahaman terhadap relasi-relasi yang berkaitan dengan keempat variabel Ecopos tidak diperhatikan, upaya penanggulangan kemiskinan dalam konteks agraria ini tidak dapat berjalan optimal.

Temuan yang hampir sama diungkapkan oleh petani penerima SIDA dan penduduk di kawasan perubahan iklim. Petani penerima SIDA menyatakan bahwa variabel Ecopos dengan segala dimensi dan indikator perlu diperhatikan dalam pengembangan dan pelaksanaan SIDA. Dengan adanya perhatian terhadap semua variabel Ecopos tersebut, kebijakan pengembangan SIDA dapat dijadikan alat/sarana untuk membantu percepatan penanggulangan kemiskinan dengan mendekati petani miskin terhadap inovasi yang membantu meningkatkan produksi serta membuka akses terhadap berbagai informasi inovasi ataupun inovasi yang dapat meningkatkan produksi dan produktivitas petani sekaligus pasar bagi hasil produksinya. Peran SIDA dalam membantu percepatan penanggulangan kemiskinan akan efektif bila didukung oleh sarana dan prasarana yang sesuai, kelembagaan, dan dukungan pemerintah lokal. Sementara bagi penduduk yang tinggal di kawasan rentan perubahan iklim, pengentasan masyarakat dari kemiskinan Ecopos perlu memperhatikan, antara lain, pemberdayaan meningkatkan pengetahuan lokal tentang perubahan variabel iklim, pemberdayaan mengembangkan kegiatan produksi, dan pemberdayaan menyediakan bahan pangan.

## D. STRATEGI DAN KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN ECOPOS

Penggunaan GK dan pemahaman kemiskinan Ecopos dapat lebih diandalkan sebagai strategi dan kebijakan mengentaskan masyarakat dari kemiskinan. Jika tidak, masalah kemiskinan akan terus menjadi masalah yang tidak pernah akan habis-habisnya merongrong semua aspek pembangunan nasional. Dari beberapa strategi dan kebijakan yang dapat dilakukan, paling tidak dua strategi dan kebijakan berikut ini perlu diperhatikan.

Pertama, dengan merumuskan kebijakan dan program yang diarahkan langsung pada perbaikan dimensi dan indikator dari semua variabel Ecopos yang ditemukan dalam studi ini. Kedua, membentuk badan atau bahkan kementerian tersendiri yang tugas utamanya mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

Dalam menjalankan strategi yang pertama perhatian tidak hanya pada perumusan kebijakan dan program menyangkut seluruh variabel, dimensi, dan indikator Ecopos, tetapi juga harus memperhatikan aspek yang terkait di dalamnya. Aspek tersebut meliputi aspek *affordability*, *accessibility*, *availability*, dan *awareness*, serta *location specific* dari individu yang menjadi target penanggulangan kemiskinan. Artinya, strategi, kebijakan, dan program penanggulangan kemiskinan Ecopos yang disusun tidak boleh hanya sebatas pada pembentukan kebijakan dan program, tetapi juga harus menekankan aspek-aspek 4A plus L (*affordability*, *accessibility*, *availability*, dan *awareness*, serta *location specific*).

Selain itu, penetapan kebijakan dan program kemiskinan Ecopos harus menjadi satu kesatuan (*integration*). Artinya, kebijakan dan program kemiskinan Ecopos tidak boleh bersifat parsial ataupun hierarkis. Hal ini terjadi karena tiap variabel dalam Ecopos tersebut tidak hanya saling melengkapi, tetapi juga mempunyai keterkaitan satu sama lain. Kebijakan dan program yang hanya memperhatikan variabel kesempatan (*opportunity*), misal-



nya, tidak akan berhasil jika tidak ada kebijakan dan program keberdayaan (*empowerment*) dan/atau kebijakan dan program keamanan (*security*) penduduk miskin.

Selain aspek satu kesatuan (*integration*), aspek sustainabilitas mutlak perlu diperhatikan karena upaya penanggulangan kemiskinan merupakan suatu proses panjang yang berkesinambungan. Dengan demikian, “gonta-ganti” kepemimpinan negara dan pemerintahan tidak layak untuk selalu harus diikuti dengan “gonta-ganti” kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan. Perubahan kebijakan dan program hanya dapat dilakukan hanya jika perubahan tersebut memang sangat diperlukan.

Dalam konteks pembentukan badan atau kementerian tersendiri dalam penanganan kemiskinan, terdapat dua argumentasi pentingnya strategi ini. Pertama, luas dan kompleksnya persoalan kemiskinan (*vicious circle*). Kedua, pengalaman yang selama ini menunjukkan betapa sulitnya koordinasi dari berbagai kementerian dan institusi yang menangani upaya pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Upaya penanggulangan kemiskinan sangat menyedihkan jika ditangani oleh berbagai institusi. Apalagi kehadiran institusi tersebut kental dengan *interest* masing-masing.

## E. KESIMPULAN

GK resmi BPS dalam menghitung penduduk miskin perlu diperluas mencakup variabel Ecopos karena GK Ecopos merupakan GK yang bersifat lebih mampu memotret kebutuhan individu masyarakat untuk keluar dari kemiskinan. Artinya, dengan menggunakan GK Ecopos, program dan kebijakan anti-kemiskinan yang disusun tidak dibatasi pada upaya memerangi ketidakmampuan individu dalam memenuhi hanya satu kebutuhan dasar semata, tetapi juga mampu memenuhi berbagai kebutuhan lain. Bagi nasabah KUR, misalnya, penanganan kemiskinan Ecopos dapat dilakukan melalui upaya pemberdayaan yang tidak hanya sekadar kemudahan akses permodalan, tetapi juga pemberdayaan dalam metode produksi, penumbuhan inovasi, adopsi teknologi,

pemasaran dan manajemen usaha, serta pihak yang bertanggung jawab dalam memberdayakan nasabah KUR. Sementara untuk petani penerima SIDA, diperlukan sarana dan prasarana yang sesuai, kelembagaan dan dukungan pemerintah lokal. Demikian pula penduduk yang tinggal di kawasan rentan perubahan iklim diperlukan antara lain pemberdayaan meningkatkan pengetahuan lokal tentang perubahan variabel klimatik, pemberdayaan mengembangkan kegiatan produksi, dan pemberdayaan menyediakan bahan pangan.

Namun, untuk lebih merealisasi GK Ecopos, perlu segera dilakukan, antara lain, upaya menentukan indikator yang lebih terukur (*measurable*). Indikator itu, misalnya, indikator kemudahan akses permodalan, penumbuhan inovasi, adopsi teknologi, pemasaran, dan manajemen usaha bagi nasabah KUR. Sementara untuk petani penerima SIDA, indikator kuantitatif yang diperlukan ialah sarana dan prasarana yang sesuai, kelembagaan, dan dukungan pemerintah lokal. Demikian pula penduduk yang tinggal di kawasan rentan perubahan iklim, diperlukan antara lain indikator kuantitatif peningkatan pengetahuan lokal tentang perubahan variabel klimatik, kemampuan mengembangkan kegiatan produksi, dan ketersediaan bahan pangan.

Kuantifikasi dari semua indikator dari setiap dimensi dalam masing-masing variabel Ecopos mutlak diperlukan agar GK dan pemahaman kemiskinan Ecopos dapat lebih mudah diterjemahkan ke dalam bentuk strategi, kebijakan, dan program penanggulangan kemiskinan yang lebih baik di satu pihak dan upaya untuk meningkatkan kualitas kehidupan penduduk miskin di lain pihak. Itulah pekerjaan rumah sekaligus tantangan yang tidak boleh dihindari siapa pun dalam membawa Indonesia maju dan sejahtera.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asra, A. (2011). *Kemiskinan perkotaan: Perkembangan, determinan, dan strategi pengentasannya*. Jakarta: BPS/LIPI.
- Asra, A. (2014). *Esensi statistik bagi kebijakan publik*. Jakarta: In Media.

Bank Dunia. (2001). *World development report 2000*. Washington, D.C.: World Bank.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

# INDEKS

- Absolute poverty*, 20, 46  
Angka Kecukupan Gizi, 32  
ASEAN, 19, 117  
Asian Development Bank, 39, 251  
Asupan Energi Pangan, 21, 32
- Backward sloping supply curve*, 30  
Badan Koordinasi Keluarga Berencana, 16, 40  
Badan Pertanahan Nasional, 143  
Bank Dunia, 4–6, 8, 12, 29, 39, 42, 45, 51–5, 58, 59, 61, 63, 64, 69, 152, 153, 161, 162, 170, 171, 179–81, 184, 189, 220, 233, 237, 238, 246  
Bankable, 111, 128  
Bantuan Langsung Tunai, 30, 37  
Bantuan Operasional Sekolah, 95  
Bappeda, 10, 162, 164, 169  
Berita resmi statistik, 44  
BPJS, 94  
BPS, 1, 2, 4, 9, 12, 14, 16, 31–42, 44, 45, 49, 51, 67, 96, 149, 159, 163, 184, 235, 236, 244, 245, 251
- CBN, 21, 22, 33  
Census Bureau, 14  
*Channeling agents*, 122  
*Chronic poverty*, 26  
*Consumption expenditure*, 32
- Dana pihak ketiga, 111  
Data longitudinal, 20  
*Decent work*, 71, 103, 106  
Dewan Perwakilan Rakyat, 16, 31  
*Direct Calorie Intake*, 21
- Economic welfare*, 20  
Ecopos, 1, 49, 51, 54, 62, 71, 81, 93, 109, 128, 139, 153, 157, 161, 170, 181, 182, 187, 226, 235, 236, 238, 243  
*Eudemonic component*, 27  
European Union, 24  
*Evaluative component*, 27
- Facilitating empowerment strategy*, 53  
*Financial burden*, 122  
*Focus group discussion*, 10, 50, 76, 140, 162, 164, 171, 189, 220  
*Food Energy Intake*, 21, 32  
Forum Masyarakat Statistik, 6
- Garis Kemiskinan Makanan, 35  
Garis Kemiskinan Total, 35  
*Geographical poverty map*, 17  
GK, 1–9, 11, 14, 21–3, 25, 27, 28, 32–4, 38–40, 49–51, 53, 54, 61–7, 149, 235, 236, 238–40, 243–45  
*Green building*, 210

- Human Poverty Index*, 23
- Indeks deprivasi agregat, 24  
 Indeks harga konsumen, 34  
 Indeks kebahagiaan, 17  
 Indeks kedalaman, 1, 34  
 Indeks keparahan, 1, 34  
 Indeks pembangunan manusia, 112  
*Indirect intervention*, 17  
 Indonesia Family Life Survey, 40  
 Inpres desa tertinggal, 16, 36  
*Inseparability*, 121  
*Interchangeability of money*, 122  
 International Labour Organization, 106
- Keluarga sejahtera, 16, 149  
 Kemiskinan absolut, 14, 15, 20, 23–5, 29, 235–37  
 Kemiskinan alami, 29  
 Kemiskinan budaya, 30  
 Kemiskinan Ecopos, 4–9, 11, 62, 75–7, 80–3, 88, 90, 92–5, 97, 98, 103–05, 128, 136, 137, 140, 153, 236, 241–45  
 Kemiskinan multidimensi, 16, 29, 37, 38, 41, 42, 45–7, 49, 137  
 Kemiskinan objektif, 29  
 Kemiskinan relatif, 20, 25, 29  
 Kemiskinan struktural, 29, 31, 142, 157  
 Kemiskinan subjektif, 26  
 Kerja layak, 71, 77, 81, 93  
 Kredit usaha rakyat, 8, 9, 137, 241  
 Kredit usaha tani, 85
- Life cycle*, 26  
 LIPI, 6, 46, 76, 106, 111, 137, 138, 163, 165, 166, 170, 180, 183, 184, 185, 233, 245, 252–55
- Malnutrition*, 21  
*Millennium Development Goals*, 71  
*Monetary poverty indicator*, 23, 237  
*Moral hazard*, 121, 122  
 MPI, 24, 25  
 Multidimensi, 4, 13, 15, 16, 18, 19, 21, 23–5, 29, 36–8, 41, 42, 45–7, 49, 76, 80, 103, 137, 153, 235, 237  
 Multidimensional, 11, 13, 42, 43, 69, 115, 160, 184, 237  
*Multiple Poverty Index*, 24
- Natural poverty*, 29
- Outsourcing*, 90
- Participatory approach*, 81  
 Pedagang kaki lima, 84, 89, 92, 95, 107, 147  
 Pemutusan hubungan kerja, 112  
 Petugas Penyuluh Lapangan, 10, 162  
*Physical Quality of Life*, 23  
*Poverty by region*, 17  
*Poverty gap index*, 34  
*Poverty severity index*, 34  
 Program Kemitraan Bina Lingkungan, 132  
*Promoting opportunity strategy*, 53  
*Prudent manners*, 122  
*Public concern*, 31  
*Public fund*, 122  
*Purchasing Power Parity*, 39
- Rasionalitas, 7  
*Recommended dietary daily allowance*, 21  
 Reforma agraria, 10, 140, 143, 146, 148, 150, 154

*Relative poverty*, 20  
*Repayment capability*, 121  
*Repayment capacity*, 120  
rumah tangga miskin, 3, 21, 30, 36,  
37, 50, 111, 126, 127, 135  
  
Satuan kerja pemerintahan daerah,  
50  
Sektor informal, 5, 6, 8, 9, 11, 73–7,  
79–84, 86, 88–95, 97, 98,  
103–05, 147, 148, 160, 236,  
241  
*Self rated*, 26  
*Sharing poverty*, 145  
Sistem Inovasi Daerah, 8, 163  
SMERU, 6, 48  
*Social alienation*, 120  
*Social empowerment*, 119  
*Social Weather Station*, 19  
*Stakeholders*, 183  
Strategi adaptasi dan mitigasi, 10,  
11, 187–91, 209, 219, 221,  
223–26, 228–32  
*Strategic default*, 121  
  
*Structural poverty*, 29  
*Subjective well-being*, 27, 45  
Survei Sosial Ekonomi Nasional, 1,  
32, 40  
Susenas, 1, 32, 33, 35, 36, 40  
*Sustainability*, 119, 138  
SWS, 27, 28, 47  
  
Tenaga kerja Indonesia, 142  
TNP2K, 17, 18, 37, 40, 113, 138,  
167, 185  
*Transient poverty*, 26  
  
UNESCO, 190, 234, 254, 255  
*Unidimensional*, 13, 42, 49, 235,  
237  
Usaha mikro, kecil, dan menengah,  
100, 129  
  
*Vicious circle*, 115, 244  
  
*War on Poverty*, 14  
*Working poor*, 95

Buku ini tidak diperjualbelikan.



# BIOGRAFI PENULIS

**Abuzar Asra, Prof., Dr, MA.,**

---

Lahir di Jakarta; Awal 1976, lulus Akademi Ilmu Statistik (AIS), akhir 1979, menyelesaikan M.Sc. di University of Michigan, USA; dan awal 1989 menyelesaikan Ph.D. di Griffith University, Australia. Sejak awal 1976, bekerja di Badan Pusat Statistik (BPS); mencapai jenjang Ahli Peneliti Utama (APU) pada 1994 (merangkap Kepala Bagian Analisa dan Pengembangan Statistik Kependudukan, BPS). Sekitar 10 tahun bekerja di Asian Development Bank (ADB), Manila, Filipina dan dua tahun di Islamic Development Bank (IsDB), Jeddah, KSA. Pernah sebagai Visiting Fellow pada Research School of Pacific Studies, Australian National University, Australia; bekerja di Munich Center for Advanced Training, Munich, Jerman; dan menjadi Ketua Sekolah Tinggi Manajemen dan Informasi Komputer Muhammadiyah, Jakarta. Telah menulis sepuluh buku tentang statistik dan metode penelitian. Sekarang sebagai Profesor Riset di BPS dan mengajar di Politeknik Statistika STIS, Jakarta, serta sebagai dosen tidak tetap di Program Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, dan School of Government and Public Policy (SGPP), Jakarta. Mulai akhir 2018 berada di Islamic Development Bank (IDB), Jeddah, KSA sebagai konsultan internasional dalam Sustainable Development Goals (SDGs).

Buku ini tidak diperjualbelikan.



## **Agus Eko Nugroho, Dr. S.E.M.Appl.Econ.**

---

Lahir di Bojonegoro, Jawa Timur. Memperoleh gelar Sarjana dari Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret (1993) bidang Ekonomi; memperoleh gelar Master di Massey University di Selandia baru (2001) bidang Ekonomi dan Keuangan; memperoleh gelar Doktor di Curtin University of Technology (2010) bidang Ekonomi dan Keuangan.

Bekerja di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia LIPI sejak tahun 1994. Jabatan fungsional dengan jenjang Peneliti Utama Gol IV/b. Telah menghasilkan berbagai publikasi ilmiah baik yang ditulis sendiri maupun dengan penulis lain dalam bentuk buku, jurnal, prosiding, dan makalah yang diterbitkan serta disampaikan dalam pertemuan ilmiah nasional dan internasional.

## **Carunia Mulya Firdausy**

---

Adalah Professor Riset di Pusat Penelitian Ekonomi-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI), Jakarta dan juga sebagai Guru Besar Ilmu Ekonomi pada Universitas Tarumanagara (UN-TAR), Jakarta. Latar belakang pendidikan tinggi yang dimiliki yakni Ph. D dalam Ilmu Ekonomi dari *University of Queensland*, St. Lucia, Brisbane, Australia (1989-1992), Master Degree dalam bidang *Agricultural Development Economics* dari Australian National University (ANU), Canberra, Australia (1983-1986) dan *Master Degree of Economics*, University of New Castle, Australia (1987-1989). Pendidikan Sarjana diselesaikan di Institut Pertanian Bogor, Bogor (1981). Beberapa publikasi ilmiah Internasional dalam buku bunga rampai yang diterbitkan antara lain oleh ISEAS (Institute of South East Asian Studies), UN-ESCAP, ILO, Toyota Foundation, UNIDO, UNDP, UNCTAD, Palgrave Macmillan, dan Taylor Francis Group. Sedangkan artikel dalam jurnal internasional bereputasi telah diterbitkan antara lain dalam *Asian*

*Development Review (ADB), Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES), Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), East Asian Development Network (EADN), Fisheries Economic Journal, Malaysian Economic Journal, Journal of Economic Development, International Journal of Social Economics, International Journal of Management Science and Business Administration dan International Journal of Critical Infrastructure.* Selain itu, banyak tulisan yang dipublikasikan dalam Jurnal Ilmiah nasional maupun dalam surat kabar nasional. Bidang studi dan penelitian yang menjadi fokus utama adalah bidang ekonomi pembangunan, investasi, perdagangan, lingkungan dan manajemen. Juga menjadi international reviewer untuk jurnal internasional bereputasi seperti *International Journal of Economics and Business Studies Journal of Social and Economic Science, International Journal of Development Research and Quantitative Techniques, dan international journal of social economics.* Email address: cmfirdausy@gmail.com

---

## **Lilis Mulyani**

Adalah peneliti bidang hukum di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Saat ini tengah menyelesaikan studi doktoral di bidang Hukum di Melbourne Law School, University of Melbourne, Victoria, Australia. Lilis menekuni riset di bidang hukum agraria, *critical agrarian study*, hak asasi manusia dan *group's land rights*. Semasa bertugas di LIPI, Lilis juga aktif mengajar metodologi hukum, khususnya terkait hukum dan masyarakat; menjadi Editor di beberapa majalah ilmiah di Indonesia, diantaranya Jurnal Bhumi, Jurnal Hukum dan Peradilan. Beberapa publikasi terakhirnya adalah "Gambling with the State: Legal Personhood Among Urban Poor Indonesia" (AJLS, 2015). Agrarian Reform in Indonesia (2011); Indonesia's Migrant Workers (2013); Legalising Land Rights and Poverty (2011); and Resolving Land Conflict in Indonesia (2014).

## Nawawi

---

Menyelesaikan Sarjana (S1) dalam bidang ekonomi dan pembangunan, Fakultas Ekonomi, Universitas Diponegoro, Semarang Jawa Tengah tahun 1999. Menyelesaikan studi dalam program *Master of Arts in Humanities*, pada Department of Area Studies, Graduate School of Humanities and Social Sciences, Mie University, Japan, 2010. Pada saat ini sedang mengikuti program Doktor DI Leed University, Engkand. Telah banyak melakukan penelitian dalam bidang ketenagakerjaan baik yang dipublikasikan di jurnal dalam negeri maupun di jurnal internasional.

## Purwanto

---

Lahir di Sragen pada 18 Februari 1961 adalah Profesor di bidang Etnobiologi di Pusat Penelitian Biologi, LIPI dan dia lulusan Departemen Agronomi, Fakultas Pertanian, Universitas Sebelas Maret, Surakarta pada tahun 1984, memperoleh gelar DEA (*Diplôme Etude Approfondie*) di *Ecologie Générale et Production Végétale*, *Université Pierre er Marie Curie* (Université Paris 6), Paris, Perancis pada tahun 1994 dan Doktornya dari *Université Pierre et Marie Curie* (Paris 6), Paris, Prancis, pada tahun 1997. Disertasinya tentang “*Gestion de la biodiversite: Relation aux plantes et dynamiques végétales Chez Les Dani de la vallée de la Baliem dan Irian Jaya, Indonésie*”. Sejak ia memulai karir profesionalnya, ia konsisten dalam mengurai hubungan terjalin sumber daya alam di Indonesia dengan pembangunan berkelanjutannya, terutama pada sumber daya keanekaragaman hayati. Dia bergabung dengan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) pada tahun 1985 dan menjadi Direktur Eksekutif Komite Nasional Program MAB-UNESCO Indonesia, LIPI pada tahun 2008 - Sekarang. Sebagai peneliti memiliki pengalaman memimpin penelitian lapangan Etnobotani di hampir seluruh provinsi di Indonesia dan ekspedisi

di beberapa kawasan Indonesia seperti (E-Win) Ekspedisi Widya Nusantara ke Raja Ampat Papua Barat tahun 2006-2008), dan anggota program penelitian kerjasama internasional seperti ES-IOP (*Etude des Sociétés de l'Indonésie Orientale et Périphérique*) Program, Foresasia, TLUP (Tanimbar Land Used Program) dan COLUPSIA (*Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangements for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia*), PCE (Population, Consumption, Environment) and Coastal Management Project in South Sulawesi; dan lain-lainnya. Penghargaan: Ia menerima penghargaan dari UNESCO melalui Representative/Director UNESCO Office Jakarta (2015) sebagai pengakuan atas dukungan jangka panjang dan kontribusi untuk program ilmu alam UNESCO di wilayah Asia dan Pasifik, khususnya di bidang ilmu lingkungan. Dia juga menerima penghargaan Satya Lencana Karya selama 10 tahun, 20 tahun dan 30 tahun sebagai pemerintah resmi dari Presiden Republik Indonesia.

## **Rachmini Saparita**

---

lahir di Garut, Jawa Barat. Memperoleh gelar Sarjana dari Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor (1982) bidang Statistika; memperoleh gelar Diploma di LSE University of London (1987); memperoleh gelar Magister Teknik di Institut Teknologi Bandung (1994), bidang Teknik dan Manajemen Industri; memperoleh gelar Doktor di Universitas Padjadjaran (2004) bidang Sosial Ekonomi Pertanian, memperoleh Gelar Profesor Riset dari LIPI untuk Bidang Informasi dan Komunikasi Pertanian (2017). Bekerja di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia LIPI sejak tahun 1982. Jabatan fungsional dengan jenjang Peneliti Utama Gol IV/e. Telah menghasilkan berbagai publikasi ilmiah baik yang ditulis sendiri maupun dengan penulis lain dalam bentuk buku, jurnal, prosiding, dan makalah yang diterbitkan serta disampaikan dalam pertemuan ilmiah nasional dan internasional.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

# GARIS KEMISKINAN dan KEMISKINAN ECOPOS

**M**enurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS), telah terjadi penurunan jumlah penduduk miskin di Indonesia selama 20 tahun terakhir. Tentu saja hal ini merupakan suatu indikasi yang positif bagi kondisi perekonomian Indonesia. Namun, harus dicatat bahwa angka tersebut didapat berdasarkan kriteria garis kemiskinan yang bersifat unidimensional, yakni hanya memperhitungkan variabel pendapatan dan pengeluaran penduduk untuk konsumsi makanan dan nonmakanan. Padahal, studi lain telah menyatakan bahwa untuk menyelesaikan akar permasalahan kemiskinan, kemiskinan perlu dipandang secara multidimensional.

Bunga rampai ini hadir untuk mengisi kekosongan informasi dan kajian terkait kemiskinan multidimensional di Indonesia. Secara khusus, empat dimensi kemiskinan yang layak untuk dikaji di Indonesia menjadi fokus utama pada buku ini, di antaranya dimensi *empowerment*, *capability*, *opportunity*, dan *security* (Ecopos). Bunga rampai ini akan menerapkan keempat dimensi tersebut dalam menganalisis berbagai permasalahan kemiskinan yang ada di Indonesia.

Semoga buku ini dapat menjadi penerang sekaligus pegangan bagi para pihak yang ikut terlibat dalam implementasi dana desa.



**Diterbitkan oleh:**

LIPI Press, anggota Ikapi  
Gedung PDDI LIPI Lt. 6  
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta Selatan 12710  
Telp.: (021) 573 3465 | Whatsapp 0812 2228 485  
E-mail: [press@mail.lipi.go.id](mailto:press@mail.lipi.go.id)  
Website: [lipipress.lipi.go.id](http://lipipress.lipi.go.id) | [penerbit.lipi.go.id](http://penerbit.lipi.go.id)

ISBN 978-602-496-124-4



9 786024 961244

Buku ini tidak diperjualbelikan.