

Bab 2

KEMISKINAN DAN PERMASALAHANNYA

Bab 2

KEMISKINAN DAN PERMASALAHANNYA

KEMISKINAN, kesenjangan dan pengangguran sesungguhnya adalah rangkaian isu prioritas yang mendesak untuk ditangani, baik pada tingkat nasional, regional maupun kabupaten/kota tak terkecuali di Kabupaten Rokan Hilir. Penanggulangan kemiskinan sejak reformasi memperoleh perhatian yang benar serius, karena banyak kasus membuktikan bahwa merebaknya tekanan kemiskinan akan menyebabkan timbulnya sejumlah akibat yang kantraproduktif bagi pembangunan (Menkokesra, 2003).

Seperti dikatakan Menteri Negara Bappenas Kwik Kian Gie (2003), akibat dari situasi krisis dan kemiskinan yang tak segera tertangani antara lain adalah: (1) Tingginya beban sosial ekonomi yang harus ditanggung masyarakat, (2) Rendahnya kualitas dan produktivitas sumber daya manusia, (3) Rendahnya partisipasi aktif masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan, (4) Menurunnya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, (5) Menurunnya kepercayaan masyarakat pada birokrasi dalam memberikan pelayanan

kepada masyarakat, dan (6) Kemungkinan terjadinya kemerosotan mutu generasi yang akan datang.

Pengalaman di masa lalu telah mengajarkan pada bangsa Indonesia, bahwa kelemahan dari berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dicanangkan adalah bermula dari kebijakan pembangunan yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi makro, dan sifatnya cenderung sentralistik, sehingga tidak peka pada kebutuhan lokal. Di sisi lain, berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dikurcurkan acapkali bersifat juga karitatif, dan cenderung memposisikan masyarakat sebagai obyek. Dengan memandang kemiskinan hanya dari aspek ekonomi saja, maka yang terjadi kemudian permasalahan kemiskinan di berbagai daerah dan komunitas seringkali dianggap serba sama (*uniform*) dan diyakini akan dapat dipecahkan semata-mata hanya dengan mengandalkan pemberian bantuan modal usaha.

2.1. Konsep Kemiskinan

Pembangunan Indonesia belakangan ini memberikan perhatian yang lebih besar terhadap upaya pengentasan kemiskinan karena pada dasarnya pembangunan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan dan pemerataan pendapatan. Sampai dengan tahun 1999, perencanaan dan evaluasi pembangunan di Indonesia dilakukan secara sentralistik, serta menggunakan data dan informasi yang baku untuk semua wilayah. Namun demikian, sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, perencanaan dan evaluasi pembangunan tidak lagi dilakukan secara sentralistik tetapi oleh pemerintah daerah masing-masing, khususnya pada tingkat kabupaten/kota.

Seperti diketahui, pengertian kemiskinan seringkali menjadi topik perdebatan diantara berbagai pihak, baik di tingkat

nasional, regional, maupun lokal. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, para donor, dan para peneliti lokal seringkali mempunyai perspektif dan pengertian yang berbeda tentang kriteria kemiskinan. Kendati demikian, pada umumnya semua sepakat terhadap keterbatasan dari pengukuran yang ada sekarang ini, yakni penghitungan jumlah penduduk miskin yang dilakukan oleh BPS dan sistim pendataan keluarga miskin oleh BKKBN, yang pada dasarnya keduanya dirancang, dianalisa dan digunakan secara sentralistik.

Kemiskinan sesungguhnya merupakan masalah multi-dimensi. Dalam rencana strategis kemiskinan disebutkan bahwa dimensi kemiskinan mencakup empat hal pokok, yakni: (1) kurangnya kesempatan, 2) rendahnya kemampuan, (3) kurangnya jaminan dan (4) ketidakberdayaan. Kemiskinan juga dikaitkan dengan keterbatasan hak-hak sosial, ekonomi, dan politik seseorang sehingga secara kumulatif mereka menyebabkan kerentanan, keterpurukan (*woicel-essness*) dan ketidakberdayaan. Kemiskinan juga berkaitan erat dengan kesejahteraan, sehingga jika seseorang dianggap miskin biasanya dia tidak akan sejahtera.

Ada banyak definisi dan konsep yang berbeda tentang kesejahteraan atau *well being*. Misalnya dapat dikatakan bahwa kesejahteraan seseorang sebagai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan komoditas secara umum. Seseorang dikatakan mampu (memiliki kemampuan ekonomi yang lebih baik) jika dia memiliki kemampuan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya yang dimilikinya (kekayaan). Atau, secara paralel dapat dianalogkan tentang kemampuan seseorang untuk memperoleh jenis barang-barang konsumsi tertentu (misalnya makanan dan perumahan). Seseorang yang kurang mampu untuk berperan andil (berfungsi) dalam masyarakat mungkin memiliki tingkat kesejahteraan yang rendah (Sen, 1987) atau lebih rentan (*vulnerable*) terhadap krisis/gejolak ekonomi dan cuaca.

Jadi dalam konteks ini, kemiskinan dapat berarti baik kurangnya kemampuan memenuhi kebutuhan komoditas secara umum (yakni keterbatasan terhadap sekelompok pilihan komoditas (Watts, 1968) atau jenis konsumsi tertentu (misalnya terlalu sedikit mengonsumsi makanan) yang dirasa sangat esensial/perlu untuk memenuhi standar hidup dalam masyarakat maupun dalam arti kurangnya kemampuan untuk andil/berfungsi dalam masyarakat.

Buku ini akan memfokuskan pada apa yang secara umum dikenal sebagai kemiskinan, yaitu apakah rumah tangga atau individu memiliki sumber daya atau kemampuan yang cukup untuk memenuhi kebutuhannya. Aspek ini didasarkan pada perbandingan pendapatan, pengeluaran, pendidikan atau atribut lain dari individu dengan beberapa batasan yang ditentukan, dimana mereka yang berada di bawah batas yang ditentukan tersebut sebagai miskin. Kemiskinan merupakan suatu keadaan ketidakcukupan/kekurangan (*deprivation*) akan aset-aset penting dan peluang-peluang dimana setiap manusia berhak memperolehnya. Jadi jelas bahwa seseorang dapat juga berpikir tentang kemiskinan dari sudut pandang non-moneter. Meskipun digunakan secara luas, kemiskinan secara moneter bukanlah satu-satunya paradigma bagi pengukuran kemiskinan karena dimensi non-moneter juga sangat penting/berguna dalam menggarap komponen-komponen kemiskinan khususnya bagi penelitian atau studi kasus.

Kemiskinan juga berkaitan dengan *outcome* yang kurang/tidak cukup dalam hubungannya dengan (i) kesehatan, gizi, dan literasi, (ii) kurangnya hubungan sosial, (iii) kerawanan, (iv) kepercayaan diri yang rendah dan ketidakberdayaan. Dalam banyak kasus, sungguh layak untuk menerapkan teknik atau cara-cara yang telah dikembangkan dalam pengukuran kemiskinan secara moneter terhadap indikator non moneter dari kesejahteraan. Beberapa contoh dimensi kesejahteraan dimana teknik-teknik tersebut dapat digunakan meliputi:

1. Kemiskinan kesehatan dan gizi

Status kesehatan anggota rumah tangga dapat diambil sebagai indikator penting kesejahteraan. Seseorang dapat menitikberatkan pada status gizi anak sebagai ukuran *outcome* juga pada insiden penyakit tertentu (diare, malaria, penyakit pernafasan), atau harapan hidup untuk kelompok penduduk yang berbeda.

2. Kemiskinan pendidikan

Dalam bidang pendidikan, seseorang menggunakan tingkat melek huruf (*literacy rate*) sebagai karakteristik atau variabel untuk mengidentifikasi penduduk miskin, dan tingkatan tertentu yang dipilih sebagai ambang batas (*threshold*) dapat dipakai untuk menetapkan sebuah garis kemiskinan (*poverty line*). Alternatif lain, mencakup jumlah tahun pendidikan yang dicapai terhadap jumlah tahun pendidikan yang diharapkan dan seharusnya secara prinsip harus dicapai oleh seseorang.

Menurut Bank Dunia (2000), "*poverty is pronounced deprivation in well-being*" dimana kesejahteraan dapat diukur oleh kekayaan yang dimiliki seseorang, kesehatan, gizi, pendidikan, asset, perumahan, dan hak-hak tertentu dalam masyarakat seperti kebebasan dalam berbicara. Juga kemiskinan merupakan kurangnya kesempatan/peluang, ketidakberdayaan dan kerentanan. Dengan gambaran di atas, jelas bahwa kemiskinan benar-benar merupakan masalah multi dimensi yang memerlukan kebijakan dan program intervensi multi-dimensi pula agar supaya kesejahteraan individu meningkat sehingga membuatnya terbebas dari kemiskinan.

Menurut BPS, kemiskinan adalah kondisi kehidupan yang serba kekurangan yang dialami seseorang atau rumah tangga sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan minimal/yang layak bagi kehidupannya. Kemiskinan juga difahami sebagai keadaan dimana dalam suatu masyarakat ditemukan situasi

a lack of access to resources, productive assets, and incoming resulting in state of material deprivation (Nilufer, 1998). Intinya kekurangan sumberdaya, aset produktif dan pendapatan yang layak mengakibatkan hadirnya keadaan kekurangan pada individu atau rumah tangga.

Bagi individu atau sebuah rumah tangga yang menghadapi kekurangan materi, kehidupan sosial dan emosional yang dicerminkan pada kurangnya pengeluaran untuk pangan, energi, dan sandang dibandingkan dengan rata-rata yang dikeluarkan masyarakat umumnya, maka orang atau keluarga tersebut tergolong ke dalam kategori miskin. Pendekatan ini selaras dengan gagasan yang disampaikan oleh Mayogyo. Ciri penting fokus perhatian tertuju pada ketidakmampuan serta ketidakcukupan daya dukung ekonomi seseorang atau sebuah rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pokok demi kelangsungan hidup.

Menurut Beoitvinik (1999), kemiskinan lebih dimaknai sebagai kehilangan kebebasan, atau berarti pula adanya situasi dimana suasana keterkekangan menghimpit seseorang atau sebuah rumah tangga untuk bisa mengembangkan kehidupan yang lebih baik. Ada pemaknaan non-ekonomi yang perlu mendapat perhatian untuk melihat fenomena kemiskinan. Artinya, kemiskinan lebih merampas kedaulatan seseorang atau sebuah rumah tangga untuk dapat menikmati kehidupan secara normal.

Maxwell (1999) menandai karakteristik individu dan rumah tangga miskin dari aspek-aspek penting yang terkait secara tidak langsung pada konsep kemiskinan, seperti: (1) kekurangan pendapatan dan konsumsi, (2) keterbelakangan derajat martabat manusia, (3) ketersingkiran, (4) menyandang derita sakit, (5) ketidakmampuan untuk bekerja atau menunaikan tugas, (6) memiliki sumber nafkah yang tidak berkelanjutan, dan (7) ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar dan serba kekurangan dibandingkan dengan anggota

masyarakat secara rata-rata. Jadi, dengan demikian kemiskinan mempunyai dimensi aktual dan potensial.

Kemiskinan menurut ADB (1999) adalah beberapa hak kehidupan pokok manusia yang tak bisa dipenuhi sehingga menyebabkan seseorang atau sebuah rumahtangga jatuh miskin. Disebutkan lebih lanjut oleh ADB adanya faktor: (1) ketidakcukupan akses pendidikan dan kesehatan, (2) kurangnya *reasonable reward* atau hasil karya yang mereka tunaikan, dan (3) ketiadaan perlindungan sosial dari berbagai kemungkinan *external shock* dari aspek sosial-politik kemasyarakatan. Indikatornya adalah tingkat pendidikan dasar, status kesehatan, status gizi dan pangan, ketersediaan dan akses pada air bersih dan sanitasi, tingkat pendapatan, ketersediaan kesempatan kerja serta berusaha, dan tingkat upah. Sebagai Contoh, pertumbuhan ekonomi penting bagi penciptaan kesempatan-kesempatan atau peluang. Meskipun demikian, pertumbuhan ekonomi sendiri tidak cukup karena orang miskin dan orang yang rentan mungkin tidak memperoleh keuntungan dari pertumbuhan, karena mereka kurang sehat, kurang keahlian atau kekurangan akses terinfrastruktur dasar.

Pemberdayaan sangat penting bagi penduduk miskin untuk mengambil keuntungan dari pertumbuhan. Apa yang dimaksud dengan pemberdayaan? Pemberdayaan berarti meningkatnya kapasitas penduduk miskin untuk mempengaruhi keputusan yang membawa dampak pada kehidupan mereka, melalui investasi, dan sekaligus menghilangkan segala hambatan yang mereka hadapi untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik, sosial dan ekonomi. Sekali lagi, pertumbuhan dan pemberdayaan saja mungkin tidak cukup untuk mengurangi jumlah penduduk miskin yang besar dalam masyarakat. Mungkin ada banyak penduduk yang rentan terhadap resiko seperti penyakit dan kecelakaan, ketidakstabilan ekonomi dan bencana alam, yang membatasi kesempatan mereka dan juga kemampuan menyediakan peluang-peluang yang diciptakan oleh pertumbuhan.

Konsekuensinya adalah penduduk yang rentan ter-sebut terpaksa memilih kegiatan yang berisiko rendah dan dengan tingkat pengembalian yang rendah pula (*low return activities*), dan ini menyebabkan mereka kehilangan aset produktif dan akhirnya kembali jatuh dalam jurang kemiskinan. Jadi, mekanisme Jaring Pengaman Sosial (JPS) harus ada untuk mengurangi dampak gejolak tersebut pada penduduk miskin dan membantu penduduk miskin mengatasi konsekuensi dari gejolak-gejolak tersebut (*shock*).

2.2. Mengapa Mengukur Kemiskinan?

Mengapa mengukur kemiskinan? Barangkali justifikasi yang paling mendekati adalah yang diberikan oleh Ravallion (1998) yang mengatakan bahwa "*credible measure of poverty can be powerful instrument for focusing the attention of policy makers on the living conditions of the poor*" (pengukuran kemiskinan yang dapat dipercaya dapat menjadi instrumen yang tangguh bagi pengambil kebijakan dalam memfokuskan perhatian pada kondisi hidup orang miskin). Data kemiskinan dapat memberikan informasi bagi kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk menurunkan tingkat kemiskinan. Sebuah pengukuran yang baik akan:

- Memungkinkan seseorang untuk mengevaluasi efek/dampak dari pelaksanaan proyek penanggulangan krisis, misalnya kebijakan pemerintah untuk menangani masalah kemiskinan,
- Memungkinkan seseorang untuk membandingkan kemiskinan antarwaktu,
- Memungkinkan seseorang untuk membuat perbandingan antartempat, dan
- Menentukan target penduduk miskin dengan tujuan untuk memperbaiki posisi mereka.

Secara alternatif, ada 4 (empat) pertanyaan yang ingin dijawab dengan analisis kemiskinan, yakni:

- Berapa banyak penduduk miskin atau seberapa parah kemiskinan yang terjadi? (*Mengukur Kemiskinan*),
- Siapa yang miskin (*Profil Kemiskinan*)
- Mengapa mereka miskin? (*Determinan Miskin*)
- Apa yang terjadi pada orang miskin/kemiskinan jika.....? (*Implikasi kebijakan*)

“Mimpi kita adalah dunia terbebas dari kemiskinan”, demikian tulis Bank Dunia, dan pernyataan misi pertama Bank Dunia adalah “memerangi kemiskinan dengan sabar dan profesional untuk hasil yang berkelanjutan (permanen)”. Sukses dalam menentukan tujuan ini hanya dapat dilakukan apabila ada pengukuran kemiskinan yang memadai. Untuk tujuan kebijakan, alasan yang paling penting bagi pengukuran kemiskinan bukan kebutuhan akan angka-angka deskriptif, tetapi untuk membuat perbandingan kemiskinan agar dapat membangun program anti kemiskinan dan memonitor kemajuan pembangunan serta strategi pertumbuhan.

Kegiatan pendataan ini dilaksanakan atas keinginan yang kuat untuk mengentaskan kemiskinan, kebodohan serta ketertinggalan infrastruktur yang terjadi di Provinsi Riau. Kegiatan ini mencoba mengidentifikasi penduduk/keluarga miskin dengan indikator spesifik Riau.

Dalam upaya mengidentifikasi penduduk miskin Riau, telah digunakan 8 (delapan) variabel yang diperoleh dari hasil penelitian BPS di 8 (delapan) provinsi di Indonesia, dan dikombinasikan dengan indikator yang digunakan oleh BKKBN Provinsi Riau serta Badan Kesejahteraan Sosial Provinsi Riau. Dari pembahasan antarinstansi dan lintas sektor, telah ditemukan variabel-variabel yang dimaksud, yaitu:

1. Frekuensi makanan minimal 2 kali sehari,
2. Konsumsi lauk pauk berprotein tinggi,
3. Memiliki pakaian yang berbeda untuk kegiatan yang berbeda,
4. Kepemilikan asset,
5. Luas lantai per kapita,
6. Jenis lantai,
7. Ketersediaan air bersih, dan
8. Kepemilikan jamban.

Kedelapan variabel ini termuat di dalam sebuah kuesioner yang diberi nama VMISKINRIAU.04-S. Pada kuesioner tersebut ke-delapan variabel ini diberi opsi *ya* (1) dan *tidak* (2). Jika responden menjawab *ya* pada pengolahan diberi skor 0, sedang jika responden menjawab *tidak*, maka pada pengolahan diberi kode 1.

Selanjutnya rumah tangga/keluarga yang didatangi oleh pencacah dengan kuesioner ini adalah rumah tangga/keluarga yang telah terseleksi dari rumah tangga yang diduga miskin oleh petugas yang juga menggunakan instrumen yang diberi nama VMISKINRIAU.04-L. Kuesioner terakhir ini dirancang untuk menjaring rumah tangga/keluarga yang dianggap miskin dengan menggunakan 4 (empat) kriteria sebagai berikut, yaitu:

1. Pernah menerima beras miskin dan/atau bantuan miskin lainnya pada tiga tahun terakhir,
2. Kondisi bangunan tempat tinggal dan lingkungan perumahan kurang layak,
3. Luas lantai kurang dari 20 meter persegi, dan
4. Miskin menurut persepsi petugas.

Setiap rumah tangga yang dikunjungi petugas diberi tanda cek pada 4 (empat) kriteria di atas sesuai dengan kondisinya.

Sebuah rumah tangga yang diduga miskin oleh petugas minimal mempunyai 1 (satu) tanda cek. Rumah tangga akan mendapat prioritas pertama untuk didatangi petugas dengan kuesioner VMISKINRIAU.04-S, jika mempunyai (empat) tanda cek. Selanjutnya melalui informasi yang terkumpul dari VMISKINRIAU.04-S akan ditentukan apakah rumah tangga yang pada awalnya diduga miskin oleh petugas dan ternyata benar-benar miskin menurut variabel yang ditentukan.

Selanjutnya sebuah rumah tangga dikategorikan miskin, jika 4 (empat) dari 8 (delapan) variabel miskin di atas berkode 1. Sehingga sebuah rumah tangga dikategorikan sebagai rumah tangga miskin, jika jumlah skornya 4. Namun untuk menghindari bias, bagi rumah tangga yang mempunyai jumlah skor 3 dan diteliti ulang terhadap variabel yang, menyatakan tidak. Kontrol yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Apakah variabel frekuensi makanan pada rumah tangga yang berskor tiga menyatakan tidak? Jika ya, maka rumah tangga tersebut masuk dalam kategori miskin, dan
2. Jika skor 3 yang dimiliki suatu rumah tangga tidak termasuk variabel makanan, maka kontrol dilakukan terhadap fasilitas perumahan. Kontrol yang dilakukan adalah sebagai berikut:

Jenis atap, jika rumah tangga tersebut beratap ijuk atau lainnya, maka dimasukkan ke dalam rumah tangga miskin.

Jenis dinding, jika berdinding bambu atau lainnya, langsung dimasukkan ke dalam rumah tangga miskin, sedangkan jika berdinding kayu akan dimasukkan ke dalam rumah tangga miskin jika tidak layak.

Jenis lantai, untuk lantai yang bukan tanah, apabila tidak layak juga dimasukkan ke dalam rumah tangga miskin.

Sumber penerangan, jika sumber penerangan bukan listrik, maka langsung dikategorikan rumah tangga miskin.

Ukuran Kemiskinan Penduduk Miskin Versi BPS

Ada banyak ukuran yang dapat digunakan dalam mengukur kemiskinan. Di Indonesia saat ini digunakan 2 (dua) ukuran kemiskinan, yaitu ukuran kemiskinan yang dihitung oleh BPS dan ukuran kemiskinan yang dikumpulkan oleh BKKBN, dan informasi yang dihasilkan keduanya sangat berbeda. Informasi kemiskinan yang dihitung oleh BPS merupakan informasi makro sedang informasi kemiskinan yang dikeluarkan oleh BKKBN bersifat mikro dan sangat cocok untuk operasional lapangan.

Berbeda dengan BKKBN, pengukuran kemiskinan yang dihitung oleh BPS dilakukan dengan cara menetapkan nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan maupun non makanan, yang harus dipenuhi seseorang untuk hidup secara layak. Nilai standar kebutuhan minimum tersebut digunakan sebagai pembatas untuk memisahkan antara penduduk miskin dan tidak miskin. Uppal (1985) menyebutkan garis pembatas tersebut sebagai garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty treshold*).

Garis kemiskinan sesungguhnya merupakan sejumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makanan setara 2.100 kalori per orang per hari dan kebutuhan non-makanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, dan aneka barang dan jasa lainnya. Biaya untuk membayar 2.100 kalori per hari disebut sebagai Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan biaya untuk membayar kebutuhan minimum non-makanan disebut sebagai Garis Kemiskinan Non-Makanan (GKNM). Individu dengan pengeluaran lebih rendah dari Garis Kemiskinan disebut sebagai penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan atau penduduk miskin.

Keluarga Miskin Versi BKKBN

Dalam menentukan apakah sebuah keluarga digolongkan miskin atau tidak, hampir setiap tahun BKKBN melakukan pendataan keluarga sejahtera dengan menggunakan indikator keluarga sejahtera. Data dikumpulkan oleh para Kader dengan bimbingan Petugas atau Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana (PLKB). Kegiatan ini pertama kali dilaksanakan pada tahun 1994 dan diteruskan pada tahun 1995 dan 1997. Berikutnya kegiatan ini dilaksanakan secara rutin setiap tahun.

Melalui pendataan keluarga dapat diperoleh gambaran status kesejahteraan keluarga. Atas dasar pemenuhan kebutuhan keluarga yang diukur melalui indikator yang digunakan, setiap keluarga di seluruh Indonesia dapat dikategorikan dalam lima tahap, yaitu keluarga Pra Sejahtera (Pra KS), Keluarga Sejahtera I (KS I), Keluarga Sejahtera II (KS II), Keluarga Sejahtera III (KS III) dan Keluarga Sejahtera III Plus (KS III+). Penamaan dan pengertian serta kriteria masing-masing tahapan keluarga adalah sebagai berikut:

a. Keluarga Pra Sejahtera

Dikategorikan berada pada tahap ini jika sebuah keluarga tidak dapat memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Melaksanakan ibadah menurut agama oleh masing-masing anggota keluarga,
2. Pada umumnya seluruh anggota keluarga makan dua kali sehari atau lebih.
3. Seluruh anggota keluarga memiliki pakaian yang berbeda di rumah, bekerja, sekolah, dan bepergian.
4. Bagian yang terluas dari lantai bukan dari tanah dan
5. Bila anak sakit dan/atau pasangan usia subur ingin ber-KB dibawa ke sarana kesehatan.

Suatu keluarga dikategorikan sebagai Keluarga Pra-sejahtera dengan alasan non ekonomi jika tidak memenuhi kriteria 1, dan dikatakan Keluarga Prasejahtera dengan alasan ekonomi jika tidak memenuhi salah satu butir 2 s.d. butir 5.

b. Keluarga Sejahtera I

Pada Keluarga Sejahtera I, walaupun kebutuhan dasar (1 s.d. 5) telah terpenuhi, namun kebutuhan sosial psikologis belum terpenuhi, yaitu:

6. Anggota keluarga melaksanakan ibadah secara teratur,
7. Paling kurang sekali seminggu, keluarga menyediakan daging/ikan/ telur,
8. Seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru per tahun,
9. Luas lantai rumah paling kurang 8 m² untuk tiap penghuni rumah,
10. Seluruh anggota keluarga dalam 3 bulan terakhir dalam keadaan sehat,
11. Paling kurang satu anggota keluarga usia 15 tahun ke atas berpenghasilan tetap,
12. Seluruh anggota keluarga yang berumur 10-60 tahun dapat membaca tulis huruf latin,
13. Seluruh anak berusia 5-15 tahun bersekolah pada saat ini, dan
14. Bila anak hidup 2 atau lebih, keluarga yang masih pasangan usia subur memakai kontrasepsi (kecuali sedang hamil).

Sama halnya dengan Keluarga Pra Sejahtera. Keluarga Sejahtera 1 juga terbagi atas 2 (dua) kelompok, yaitu KS I dengan alasan ekonomi dan KS I dengan alasan non ekonomi.

Suatu keluarga dikategorikan sebagai KS I dengan alasan ekonomi jika salah satu dari butir 7 s.d. 14 tidak terpenuhi dan dikategorikan sebagai KS I dengan alasan non ekonomi, jika butir 6 tidak terpenuhi.

c. Keluarga Sejahtera II

Keluarga Sejahtera II adalah keluarga-keluarga yang disamping telah dapat memenuhi kebutuhan dasarnya juga telah dapat memenuhi sosial-psikologisnya, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan pengembangan, seperti kebutuhan untuk menabung dan memperoleh informasi. Pada KS II ini kebutuhan fisik dan sosial psikologis (1 s.d. 14) telah terpenuhi, namun kebutuhan pengembangan belum semuanya terpenuhi.

d. Keluarga Sejahtera III

Keluarga Sejahtera III adalah keluarga-keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan dasar, sosial-psikologis, dan pengembangannya keluarganya, tetapi belum dapat memberi sumbangan yang teratur bagi komunitas atau masyarakat sekitarnya.

e. Keluarga Sejahtera III Plus

Keluarga Sejahtera III Plus, yaitu keluarga-keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan dasar, sosial-psikologis dan pengembangannya serta telah dapat memberikan sumbangan yang teratur dan berperan aktif dalam kegiatan kemasyarakatan.

Dengan dilaksanakannya pengukuran keadaan keluarga, maka dalam rangka pembangunan keluarga sejahtera telah dikembangkan suatu gerakan nasional yang disebut Gerakan Bangga Suka Desa. Gerakan ini pada awalnya untuk

merangsang pembangunan keluarga dipedesaan agar bisa meningkat tahap demi tahap dari keadaan Pra Sejahtera menjadi Sejahtera I, Sejahtera II, III, dan akhirnya Sejahtera III plus. Dengan adanya bantuan para pengusaha yang diawali oleh mereka yang tergabung dalam Kelompok Jimbaran, maka gerakan tersebut telah diperluas menjadi Gerakan Peningkatan Penang-gulangan Kemiskinan.

Sampai saat ini, data keluarga sejahtera masih digunakan sebagai informasi mikro dalam memberikan bantuan terhadap keluarga miskin yang teridentifikasi dari Keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I baik dengan alasan ekonomi maupun alasan non ekonomi.

Di era otonomi daerah seperti sekarang ini, telah disadari bahwa upaya penanggulangan kemiskinan bukanlah tanggungjawab dan semata-mata merupakan program nasional yang sifatnya sentralistik, tetapi penanggulangan kemiskinan adalah tanggungjawab bersama. Sesuai dengan motto penanggulangan kemiskinan, yaitu bekerja bersama-sama untuk menanggulangi kemiskinan (*working together to reduce poverty*), maka masalah kemiskinan hanya bisa ditanggulangi melalui kerjasama dari semua unsur masyarakat, baik pemerintah pusat maupun daerah, dan unsur di luar pemerintah. Namun demikian, harus pula dipahami, bahwa yang bisa menanggulangi kemiskinan tentunya adalah orang miskin itu sendiri. Unsur masyarakat yang lain hanyalah sebagai fasilitator dan motivator, sehingga upaya yang paling pokok dalam kegiatan penanggulangan kemiskinan adalah bagaimana memberdayakan masyarakat miskin (Pedoman Umum KPK Daerah, 2003: 4-5).

Peran Pemerintah daerah dalam penanggulangan kemiskinan meliputi : identifikasi untuk menggali potensi daerah, memahami permasalahan, dan mengenali alternatif pemecahan masalah sesuai dengan ciri-ciri dan karakteristik sosial budaya yang berkembang di masyarakat. Dalam hal ini pelibatan

seluruh *stakeholders* daerah seperti Lembaga Swadaya Masyarakat, Perguruan Tinggi, pihak swasta di daerah, lembaga keuangan daerah dan tokoh-tokoh masyarakat di daerah mutlak diperlukan.

2.3. Kemiskinan dan Penyebab Kemiskinan

Selama ini sebenarnya sudah banyak dilakukan studi tentang kemiskinan, tetapi jawaban atas pertanyaan apa itu kemiskinan dan apa pula faktor penyebab kemiskinan sulit diberantas umumnya masih simpang-siur. Antara ahli yang satu dengan ahli yang lain telah melukiskan masalah ini secara berbeda-beda. Kalau berbicara masalah kemiskinan absolut dan menentukan siapa saja yang tergolong miskin di dalam suatu perekonomian, biasanya yang banyak dipakai adalah garis kemiskinan. Mereka yang berada di bawah garis kemiskinan tersebut dikategorikan sebagai golongan miskin, dan mereka yang berada di atas garis kemiskinan tersebut diklasifikasikan sebagai tidak miskin.

Garis kemiskinan tersebut dapat mengambil berbagai bentuk, seperti jumlah pendapatan dalam unit uang, atau jumlah konsumsi dalam unit uang, atau pun jumlah konsumsi kalori per hari. Perdebatan mengenai cara mengukur dan tingginya garis kemiskinan yang wajar tersebut merupakan satu topik tersendiri yang telah banyak dipersoalkan para ahli (Prisma, No. 1-1997). dalam perkembangan yang terbaru, pengertian garis kemiskinan selain menimbulkan berbagai perdebatan, juga dalam banyak kasus dinilai kurang memadai karena tidak mencerminkan kondisi riil kemiskinan yang terjadi di masyarakat. Levitan (1980) misalnya mendefinisikan kemiskinan sebagai kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak. Sedangkan menurut Schiller (1979), kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk mendapatkan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang memadai

untuk memenuhi kebutuhan sosial yang terbatas dan menurut Emil Salim mendefinisikan kemiskinan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok (Ala, 1981: 1-3).

Sebagai satu masalah sosial, memang kemiskinan seringkali dipahami dalam pengertian yang sangat sederhana, yaitu sebagai keadaan kekurangan uang, rendahnya pendapatan dan tidak terpenuhinya kebutuhan dasar hidup sehari-hari. Padahal sebenarnya, kemiskinan adalah masalah yang sangat kompleks, baik dari faktor penyebabnya maupun dari dampak yang ditimbulkannya (Informasi Dasar Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah, Bappenas, 2003: 2). Secara sosiologis, kemiskinan sesungguhnya bukan semata-mata kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok atau standar hidup layak, namun Lebih dari itu esensi kemiskinan adaiah menyangkut kemungkinan atau probabilitas orang atau keluarga miskin itu untuk melangsungkan dan mengembangkan usaha serta taraf kehidupannya.

Definisi yang lebih lengkap tentang kemiskinan dikemukakan oleh John Friedman. Menurut Friedman (1979), kemiskinan adalah ketidaksamaan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Sementara yang dimaksud basis kekuasaan sosial itu menurut Friedman meliputi. *Pertama*, modal produktif atas asset, misalnya tanah perumahan, peralatan, dan kesehatan. *Kedua*, sumber keuangan, seperti pendapatan dan kredit yang memadai. *Ketiga*, organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama, seperti koperasi. *Keempat*, *network* atau jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang, pengetahuan dan ketrampilan yang memadai. *Kelima*, informasi-informasi yang berguna untuk kehidupan.

Menurut akar penyebab yang melatarbelakanginya, secara teoritis kemiskinan dibedakan menjadi dua kategori. *Pertama*, kemiskinan alamiah, yakni kemiskinan yang timbul sebagai

akibat sumber-sumber daya yang langka jumlahnya dan atau karena tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah. Artinya faktor-faktor yang menyebabkan suatu masyarakat menjadi miskin adalah secara alami memang ada, dan bukan bahwa akan ada kelompok atau individu di dalam masyarakat tersebut yang lebih miskin dari yang lain. Mungkin saja dalam keadaan kemiskinan alamiah tersebut akan terdapat perbedaan-perbedaan kekayaan, tetapi dampak perbedaan tersebut akan diperlunak atau dieliminasi oleh adanya pranata-pranata tradisional, seperti pola hubungan *patron-client*, jiwa gotong-royong, dan sejenisnya yang fungsional untuk meredam kemungkinan timbulnya kecemburuan sosial.

Kedua, kemiskinan struktural, yakni kemiskinan yang terjadi karena struktur sosial yang ada membuat anggota atau kelompok masyarakat tidak menguasai sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata. Dengan demikian, sebagian anggota masyarakat tetap miskin walaupun sebenarnya jumlah total produksi yang dihasilkan oleh masyarakat tersebut bila dibagi rata dapat membebaskan semua anggota masyarakat dari kemiskinan.

Kemiskinan struktural dalam banyak hal terjadi bukan karena seorang individu atau anggota keluarga malas bekerja atau karena mereka terus-menerus sakit. Berbeda dengan perspektif modernisasi yang cenderung memvonis kemiskinan bersumber dari lemahnya etos kerja, tidak dimilikinya etika wirausaha atau karena budaya yang tidak terbiasa dengan kerja keras. Menurut Selo Soemardjan (1980), yang dimaksud dengan kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat, karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka.

Secara teoritis, kemiskinan struktural dapat diartikan sebagai suasana kemiskinan yang dialami oleh suatu masyarakat yang penyebab utamanya bersumber, dan oleh karena itu dapat

dicari pada struktur sosial yang berlaku adalah sedemikian rupa keadaannya sehingga mereka yang termasuk ke dalam golongan miskin tampak tidak berdaya untuk mengubah nasibnya dan tidak mampu memperbaiki hidupnya. Struktur sosial yang berlaku telah mengurung mereka ke dalam suasana kemiskinan secara turun-temurun selama bertahun-tahun. Sejalan dengan itu, mereka hanya mungkin keluar dari penjara kemelaratan melalui suatu proses perubahan struktur yang mendasar.

Kemiskinan struktural, biasanya terjadi di dalam suatu masyarakat di mana terdapat perbedaan yang tajam antara mereka yang hidup melarat dengan mereka yang hidup dalam kemewahan dan kaya raya. Mereka itu, walaupun merupakan mayoritas terbesar dari masyarakat, dalam realita tidak mempunyai kekuatan apa-apa untuk mampu memperbaiki nasib hidupnya. Sedangkan minoritas kecil masyarakat yang kaya raya biasanya berhasil memonopoli dan mengontrol berbagai kehidupan, terutama segi ekonomi dan politik. Selama golongan kecil yang kaya raya itu masih menguasai berbagai kehidupan masyarakat, selama itu pula diperkirakan struktur sosial yang berlaku akan bertahan. Akibatnya terjadilah apa yang disebut dengan kemiskinan struktural.

Yang termasuk golongan miskin struktural itu, misalnya terdiri dari para petani yang tidak memiliki tanah sendiri, atau kaum migran di kota yang bekerja di sektor informal dengan hasil yang tidak menentu sehingga pendapatannya tidak mencukupi untuk memberi makan kepada dirinya sendiri dan keluarganya. Termasuk golongan miskin lain adalah kaum buruh, pedagang kaki lima, pedagang asongan, dan lain-lain yang tidak terpelajar dan tidak terlatih, atau apa yang dengan kata asing disebut *unskilled labour*. Golongan miskin ini meliputi juga para pengusaha tanpa modal dan tanpa fasilitas dari pemerintah yang sekarang dapat dinamakan golongan ekonomi sangat lemah (Soedjatmoko, 1981: 46-61).

Ciri utama dari kemiskinan struktural ialah tidak terjadinya walaupun terjadi sifatnya lamban sekali apa yang disebut sebagai mobilitas sosial vertikal. Mereka yang miskin akan tetap hidup dengan kemiskinannya, sedangkan yang kaya akan tetap menikmati kekayaannya.

Menurut pendekatan struktural, adalah terletak pada kungkungan struktural sosial yang menyebabkan mereka kekurangan hasrat untuk meningkatkan taraf hidup mereka. Struktur sosial yang berlaku telah melahirkan berbagai corak rintangan yang menghalangi mereka untuk maju. Umpamanya kelemahan ekonomi tidak memungkinkan mereka untuk memperoleh pendidikan yang berarti agar bisa melepaskan diri dari kemelaratan.

Ciri lain dari kemiskinan struktural adalah timbulnya ketergantungan yang kuat pihak si miskin terhadap kelas sosial-ekonomi di atasnya. Menurut Mas'ud (1994: 143), adanya ketergantungan inilah yang selama ini berperan besar dalam memerosotkan kemampuan si miskin untuk *bargaining* dalam dunia hubungan sosial yang sudah timpang antara pemilik tanah dan penggarap, antara majikan dan buruh. Buruh tidak punya kemampuan untuk menetapkan upah, pedagang kecil tidak bisa mendapatkan harga yang layak atas barang yang mereka jual. Dengan kata lain pihak yang miskin relatif tidak dapat berbuat banyak atas eksploitasi dan proses marginalisasi yang dialaminya karena mereka tidak memiliki alternatif pilihan untuk menentukan nasib ke arah yang lebih baik.

Pengertian dan definisi kemiskinan struktural, kendati menjadi alternatif konsep yang lebih disukai ilmuwan sosial, tetapi kelebihan definisi seperti yang dikemukakan Selo Soemardjan di atas diakui atau tidak sesungguhnya cenderung bersifat ideologis dalam arti definisi di atas populer karena di sana ada semangat dan nilai-nilai yang menggugat kemapanan dan status quo. Secara konseptual, definisi kemiskinan yang dikemukakan Selo Soemardjan sedikit-banyak bersifat nor-

matif. Parsudi Suparlan, misalnya, seorang antropolog yang menyunting kumpulan tulisan tentang kemiskinan di perkotaan, dengan lugas menyatakan bahwa definisi yang dikemukakan Selo Soemardjan kurang tajam dan tidak masuk akal (Suparlan, 1994: 14-15).

Definisi dan pengertian kemiskinan yang lebih lengkap dalam arti sesuai dengan kenyataan dan secara konseptual jelas dikemukakan oleh Robert Chambers (1987). Menurut Robert Chambers, inti dari masalah kemiskinan sebenarnya terletak pada apa yang disebut *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan. Secara rinci, *deprivation trap* terdiri dari lima unsur, yaitu: (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) keterasingan atau kadar isolasi, (4) kerentanan, dan (5) ketidakberdayaan. Kelima unsur ini seringkali sating berkait satu dengan yang lain sehingga merupakan perangkap kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan peluang hidup orang atau keluarga miskin.

Dari kelima dimensi di atas, kerentanan dan ketidakberdayaan perlu mendapat perhatian yang utama. Kerentanan, menurut Chambers dapat dilihat dari ketidakmampuan keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu guna menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam, kegagalan panen, atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga miskin itu. Kerentanan ini sering menimbulkan *poverty rackets* atau "roda penggerak kemiskinan" yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda dan asset produksinya sehingga mereka menjadi makin rentan dan tidak berdaya.

Ketidakberdayaan keluarga miskin salah satunya tercermin dalam kasus di mana elit desa dengan seenaknya memfungsikan diri sebagai oknum yang menjaring bantuan yang sebenarnya diperuntukkan bagi orang miskin. Ketidakberdayaan keluarga miskin di kesempatan yang lain mungkin dimanifestasikan dalam hal seringnya keluarga miskin ditipu dan ditekan oleh orang yang memiliki kekuasaan. Ketidak-

berdayaan sering pula mengakibatkan terjadinya bias bantuan terhadap si miskin kepada kelas di atasnya yang seharusnya tidak berhak memperoleh subsidi (Soetrisno, dalam Dewanta dkk., 1995: 19-20).

Secara empirik, banyak bukti memperlihatkan bahwa naiknya penduduk di atas garis kemiskinan tidak otomatis berarti penduduk tersebut hidupnya benar-benar bebas dari ancaman dan perangkap kemiskinan, melainkan penduduk tersebut sebenarnya hanya berpindah dari satu tahap kemiskinan yang terendah -yaitu tahap *destitute*- ke tahap apa yang disebut sebagai *near poor*. Dibandingkan dengan kelompok kemiskinan *destitute*, kelompok *near poor* hidupnya memang relatif lebih baik, namun belum benar-benar stabil. Dalam arti bila sewaktu-waktu kelompok *near poor* ini menghadapi suatu krisis, maka dengan cepat kelompok *near poor* ini akan melorot lagi ke status *destitute*. Sebuah keluarga petani yang termasuk kelompok *near poor* tidak mustahil terpaksa turun kelas menjadi kelompok *destitute* bila tanpa diduga panen mereka tiba-tiba gagal karena serangan hama, banjir atau anjloknya harga jual di pasaran akibat ulah spekulasi gabah (Suyanto, 1996).

Dalam kenyataan bahkan acap terjadi, kelompok masyarakat yang termasuk cukup atau kaya bukan kelompok *near poor* tiba-tiba harus mengalami penurunan status yang drastis, yakni masuk ke dalam kelompok "keluarga miskin baru". Jadi, berbeda dengan kesan dan pengumuman yang dikeluarkan pemerintah di masa Orde Baru yang kerap menyebutkan jumlah orang miskin di Indonesia senantiasa turun dari waktu ke waktu, dalam kenyataan justru tidak jarang terjadi penambahan jumlah orang miskin.

2.4. Landasan Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

Penanggulangan kemiskinan adalah salah satu prioritas pembangunan sebagaimana termuat dalam UU No. 25 Tahun

2000 tentang PROPENAS. Dalam PROPENAS dengan jelas disebutkan bahwa sasaran yang harus dicapai dalam lima tahun periode pembangunan (2000-2004) adalah berkurangnya jumlah penduduk miskin absolut sebesar 4% dari tingkat kemiskinan yang menurut data tahun 1999 sebesar 37,5 juta jiwa (18% penduduk) menjadi 14% atau sebesar 28,86 juta jiwa pada tahun 2004 (Menkokesra, 2003). Mungkinkah target ini diwujudkan?

Sebagai Ketua Komite Penanggulangan Kemiskinan, Menkokesra M. Jusuf Kalla (2003) menggarisbawahi bahwa upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat sesungguhnya hanya bisa terwujud apabila masalah kesenjangan, pengangguran dan kemiskinan dapat teratasi. Dalam hal ini, menurut Menkokesra beberapa persoalan pokok yang perlu diperhatikan pemerintah adalah:

1. Masalah pendidikan. Pendidikan harus dihitung sebagai investasi, bukan sebagai biaya. Hal ini menjadi penting karena terkait dengan peningkatan kemampuan sumberdaya manusia terutama generasi muda. Terlebih kita harus menghadapi era globalisasi yang sarat dengan kompetisi.
2. Masalah kesehatan. Terkait dengan penyiapan sumberdaya manusia, maka kesehatan juga harus dihitung sebagai investasi bagi negara.
3. Peningkatan pelayanan dasar dan infrastruktur dasar masyarakat terkait dengan aspek pendidikan, kesehatan dan lingkungan, baik di pedesaan maupun di perkotaan yang akan menggerakkan ekonomi produktif masyarakat.

Strategi penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat intinya adalah pemberdayaan masyarakat, yaitu upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peran serta aktif masyarakat itu sendiri dalam mewujudkan pemenuhan kebutuhan hidup, meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi, serta memperkuat martabat manusia dan bangsa. Strategi ini di tingkat nasional diarahkan

untuk menurunkan populasi penduduk miskin dari sekitar 18,95% (atau sekitar 37,3 juta jiwa) di tahun 2001 menjadi sekitar 14% (atau sekitar 26,8 juta jiwa) di akhir tahun 2004. Strategi pemberdayaan masyarakat dilaksanakan melalui dua kegiatan pokok:

1. Upaya pengurangan pengeluaran masyarakat miskin dalam mengakses kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur yang mempermudah dan mendukung kegiatan sosial ekonomi,
2. Upaya peningkatan produktivitas masyarakat miskin, yang mana masyarakat miskin memperoleh peluang, kemampuan pengelolaan, dan perlindungan untuk memperoleh hasil yang lebih baik dalam berbagai kegiatan ekonomi, sosial budaya maupun politik. Pada tingkat pelaksanaan, program KPK pada dasarnya bertujuan untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin di seluruh wilayah negara. Secara garis besar cakupan dari program penanggulangan kemiskinan yang dikembangkan adalah:
 - a. Pemberdayaan dan pengembangan kemampuan manusia yang berkaitan dengan aspek pendidikan, kesehatan, dan perbaikan kebutuhan dasar tertentu lainnya,
 - b. Pemberdayaan dan pengembangan kemampuan manusia berkaitan dengan perbaikan aspek lingkungan, permukiman, perumahan, dan prasarana pendukungnya,
 - c. Pemberdayaan dan pengembangan kemampuan manusia yang berkaitan dengan aspek usaha, lapangan kerja, dan lain-lain yang dapat meningkatkan pendapatan.

Untuk menyusun strategi penanggulangan kemiskinan yang betul-betul sesuai dengan kebutuhan masyarakat, ada dua hal pokok yang harus dikerjakan. *Pertama*, melakukan penyesuaian kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan untuk tahun 2003 dan 2004. *Kedua*, melakukan penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan untuk jangka panjang (Menkokesra, 2003).

Penyelarasan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan tahun 2003-2004 dimaksudkan untuk meletakkan perspektif yang benar tentang konsistensi antara kebijakan dan program daerah, antara program dan penganggaran, antara penentuan sasaran dan sistem penyampaian, dan melakukan pembagian peran di antara pemerintah daerah, swasta dan masyarakat dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Untuk melakukan hal itu ada beberapa kegiatan yang perlu dilakukan, yaitu:

1. Mengkaji masalah kemiskinan. Kegiatan ini dilakukan untuk memahami kemiskinan secara komprehensif oleh seluruh pelaku. Sehingga diharapkan di antara pelaku mempunyai pemahaman yang sama tentang kemiskinan, faktor apa saja yang menyebabkannya dan bagaimana mengatasinya.
2. Identifikasi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan. Identifikasi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan adalah sebuah upaya untuk menginventarisir kebijakan dan program yang ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan dari setiap sektor, baik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, swasta maupun oleh masyarakat.
3. Sinkronisasi antar program tahun 2003 dan 2004. Proses sinkronisasi program diarahkan untuk menyelaraskan antar program yang ada di setiap instansi pemerintah daerah, serta antar program dari satu instansi pemerintah daerah dengan instansi pemerintah daerah lainnya.
4. Mengkonsistensikan antara kebijakan, program, penganggaran, dan sistem penyampaian. Konsistensi ini dimaksudkan untuk meletakkan kebijakan, program, penganggaran dan sistem penyampaian dalam satu benang merah yang sama, yaitu menanggulangi kemiskinan. Dalam penganggaran, pemerintah daerah harus menyusun anggaran dan mengalokasikan Dana Alokasi Umum (DAU), serta berusaha untuk mencari sumber-sumber lain untuk menanggulangi kemiskinan.

5. Membagi peran antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Penanggulangan kemiskinan tidak dapat hanya dilakukan oleh pemerintah saja, oleh karena itu harus dilakukan kerjasama dengan swasta dan masyarakat setempat. Di antara ketiga kelompok ini harus dilakukan pembagian peran secara seimbang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Namun, pembagian peran ini bukanlah sebuah kerjasama di antara para pelaku.
6. Menentukan kelompok sasaran dan merumuskan sistem penyampaian. Agar kebijakan dan program yang dilakukan dapat mencapai tujuan secara tepat, maka harus ditentukan kelompok sasaran yang benar-benar sesuai dengan kebijakan dan program yang akan dilakukan. Selanjutnya dirumuskan cara penyampaian kebijakan dan program tersebut kepada kelompok sasaran yang telah ditentukan. Dengan ditentukannya kelompok sasaran dan cara penyampaian kebijakan dan program, diharapkan kebijakan dan program akan mencapai tujuan secara tepat dan akurat.