

SMERU

The SMERU Research Institute/Lembaga Penelitian SMERU

No. 11: Jul-Sep/2004

UNDERSTANDING THE POOR Memahami Suara Orang Miskin



In early 2003, the Indonesian government gave its commitment to formulate a poverty reduction strategy which would be proposed in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). This document underlined the importance of including the voice and opinions of the poor compiled in participatory poverty assessments (PPAs).

With the support of the Japan Bank for International Cooperation (JBIC), SMERU in cooperation with Pradipta Paramitha conducted a poverty analysis based on PPAs and similar studies carried out during the period between 1999 and 2003. This edition highlights some important findings from this study.

Pada awal tahun 2003 Pemerintah Indonesia menyatakan komitmennya untuk menyusun strategi penanggulangan kemiskinan yang akan dituangkan dalam bentuk dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK). Dokumen ini menggarisbawahi pentingnya memasukkan pandangan dan suara orang miskin yang dihimpun melalui kajian kemiskinan partisipatoris (KKP).

Dengan dukungan Japan Bank for International Cooperation (JBIC), SMERU bekerja sama dengan Pradipta Paramitha melakukan analisis kemiskinan berdasarkan KKP dan studi-studi sejenis yang telah dilaksanakan selama periode 1999-2003. Edisi ini menyajikan temuan-temuan penting hasil kajian tersebut.

.....to page/ke halaman 3

SPOTLIGHT ON	2
FOCUS ON	3
Understanding the Poor <i>Memahami Suara Orang Miskin</i>	
AND THE DATA SAYS	13
Poverty Figures in Participatory Poverty Assessments <i>Angka Kemiskinan dalam Kajian Kemiskinan Partisipatoris</i>	
FROM THE FIELD	18
The Causes of Poverty According to the Poor <i>Penyebab Kemiskinan Menurut Orang Miskin</i>	
The Gender Dimension in Participatory Poverty Assessments <i>Dimensi Gender dalam Kajian Kemiskinan Partisipatoris</i>	
Strategies of the Poor <i>Strategi Orang Miskin</i>	
Comments from the Poor on Poverty Reduction Programs <i>Komentar Masyarakat Miskin tentang Program Penanggulangan Kemiskinan</i>	

What's New ?



A MESSAGE FROM	34
The Characteristics of Poverty and Socioeconomic Security Policies in Conflict Areas <i>Karakteristik Kemiskinan dan Kebijakan Keamanan Sosial Ekonomi di Wilayah Konflik</i>	
NEWS IN BRIEF	37
Coping with Poverty: Experiences of Fisherwomen in Dusun Pematang Pasir <i>Upaya Menanggulangi Kemiskinan: Pengalaman Perempuan Nelayan di Dusun Pematang Pasir</i>	

SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socioeconomic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, the implementation of decentralization and regional autonomy, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

Publication Team

Editor: Nuning Akhmadi

Assistant Editors: Liza Hadiz, R. Justin Sodo

Graphic Designer: Mona Sintia

Translators: Kathryn Sadler, Christopher Stewart

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please note our address and telephone number.

visit us at

www.smeru.or.id

or e-mail us at

smeru@smeru.or.id

Jl. Tulung Agung No. 46

Menteng, Jakarta 10310

Phone: 6221-3193 6336; Fax: 6221-3193 0850

Dear Readers,

Poverty is one of humanity's greatest tragedies. Various efforts have already been made, but whatever strong efforts have been taken have not been able to overcome the problem of poverty or its impact due to the complexity of the underlying causes of poverty.

This edition contains findings from the consolidation of participatory poverty assessments which was undertaken by SMERU and Pradipta Paramitha that analysed the understanding and views of the poor about poverty.

Apart from looking at the gender dimension of poverty problems, this edition also presents articles on the causes of poverty, the coping strategies of the poor, as well as government interventions in addressing poverty.

Our guest writer, Andik Hardiyanto from KIKIS, raises the local context of the problem of poverty and its impact in conflict areas, while Mardiana Andi from the Independent Women's Association in Deli Serdang shares the experiences and secrets of the fisherwomen of Dusun Pematang Pasir in facing the problem of their poverty.

By better understanding the multi-dimensional nature and complexity of the problem, we can hopefully overcome poverty in our country together.

We hope you enjoy this edition!

Pembaca yang Budiman,

Kemiskinan adalah salah satu tragedi kemanusiaan terbesar. Berbagai upaya telah dilakukan, namun akar kemiskinan yang sedemikian rumit membuat upaya keras apa pun belum juga sanggup mengentaskan masalah kemiskinan beserta dampaknya.

Edisi ini memuat hasil konsolidasi kajian kemiskinan partisipatoris yang dilakukan SMERU dan Pradipta Paramitha yang menganalisis pemahaman dan pandangan masyarakat miskin itu sendiri tentang kemiskinan.

Selain melihat dimensi gender dari masalah kemiskinan, edisi ini juga menyajikan tulisan mengenai penyebab kemiskinan, strategi orang miskin dalam menyasati kemiskinan, serta intervensi pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan.

Penulis tamu kita, Andik Hardiyanto dari KIKIS, mengangkat konteks lokal masalah kemiskinan dan dampaknya di wilayah konflik, sementara Mardiana Andi dari Serikat Perempuan Independen di Deli Serdang berbagi pengalaman dan kiat nelayan perempuan Dusun Pematang Pasir dalam menghadapi masalah kemiskinannya.

Dengan mengenal lebih baik sifat multidimensi dan kompleksitas masalahnya, semoga kita dapat mengatasi kemiskinan di negara kita ini bersama.

Selamat membaca!

Nuning Akhmadi
Editor



UNDERSTANDING THE POOR

Memahami Suara Orang Miskin



Powerlessness, isolation and absence of asset ownership are a few of the factors causing poverty, therefore the representativeness of the poor people is an important issue in poverty reduction.

Ketidakberdayaan, keterkucilan, dan tidak adanya kepemilikan aset hanyalah beberapa faktor penyebab kemiskinan, karena itu keterwakilan mereka yang miskin adalah isu penting dalam penanggulangan kemiskinan.

A. BACKGROUND

Recently, the involvement of a number of stakeholders, particularly poor communities, in the formulation and implementation of poverty reduction efforts has been considered very important. This corresponds with the understanding of the multi-dimensional characteristics of poverty and the shortcomings in poverty reduction programs that have already been implemented. For that reason, several participatory research approaches have been introduced, including participatory poverty assessments (PPAs). The use of PPAs in the formulation of poverty reduction strategies was initiated by the World Bank and has been introduced in several countries.¹ PPAs, however, are not only used as a means of assessing poverty problems, but are also used to help poor communities identify their capabilities and opportunities in order to overcome the problems they face.

¹ The World Bank made the participatory approach in formulating Poverty Reduction Strategies (PRSs) a prerequisite for the provision of debt relief for poor countries. For that reason, several African countries such as Kenya and Uganda have implemented this approach. Asian countries, including Vietnam and Cambodia have also adopted the participatory approach.

A. LATAR BELAKANG

Akhir-akhir ini, pelibatan berbagai pihak, khususnya masyarakat miskin, dalam perumusan dan pelaksanaan upaya penanggulangan kemiskinan dipandang sangat penting. Hal ini sejalan dengan semakin berkembangnya pemahaman mengenai sifat multidimensi kemiskinan dan ditemukannya berbagai kekurangan pada program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan. Oleh karena itu, berbagai pendekatan penelitian yang bersifat partisipatoris mulai digunakan, termasuk "Kajian Kemiskinan Partisipatoris" (KKP). Penggunaan KKP dalam proses penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan diperkenalkan oleh Bank Dunia dan telah dilaksanakan di beberapa negara.¹ KKP tidak hanya digunakan sebagai alat untuk mengkaji masalah kemiskinan, tetapi juga digunakan untuk membantu masyarakat miskin dalam mengenali kemampuan dan peluang mereka untuk mengatasi sendiri masalah yang dihadapi.

¹ Bank Dunia mensyaratkan Strategi Penanggulangan Kemiskinan (SPK) disusun secara partisipatoris sebagai dasar pemberian keringanan hutang bagi negara-negara miskin. Oleh karena itu, berbagai negara Afrika seperti Kenya dan Uganda telah melaksanakan pendekatan ini. Negara-negara Asia seperti Vietnam dan Kamboja, juga telah mengadopsi pendekatan ini.

Initially, participatory studies were mostly undertaken by non-government organizations (NGOs) in relation to guidance and assistance programs for the poor at the grassroots level. In general, these studies were considered to be anecdotal or locally-specific, and thus inappropriate input for national policies. Over time, several poverty studies that were conducted using participatory approaches were able to reveal poverty problems from a different perspective, that is the perspective of the poor. The World Development Report 2000/2001 which adopted poverty as its theme, for example, presented analyses based on quantitative studies which were enriched with the results of qualitative studies obtained through PPAs conducted in 23 countries.²

Several national as well as international NGOs have conducted PPAs or similar studies in various regions in Indonesia, but the objectives of each study were different, and the results were also reported with different emphases.³ For this reason, SMERU, together with Pradipta Paramitha, systematically consolidated the voices of the poor collated in PPAs and similar studies at the community level so as to influence policy formulation.

SMERU's study only consolidated poverty studies that used participatory methodologies and directly involved the poor. Involving both poor men and poor women was the key because the PPA consolidation study specifically attempted to collate the opinions and perspectives of the poor. These limitations were required to ensure consistency in the analysis.

Pada awalnya, studi yang bersifat partisipatoris banyak dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) dalam rangkaian program pendampingan dan pemberian bantuan pada masyarakat miskin di tingkat lokal. Umumnya hasil studi tersebut dipandang sebagai temuan 'anekdotal' atau bersifat lokal spesifik, sehingga tidak cukup memadai untuk dijadikan masukan bagi kebijakan di tingkat nasional. Dalam perkembangannya, berbagai kajian kemiskinan yang dilakukan dengan pendekatan partisipatoris ternyata mampu mengungkapkan permasalahan kemiskinan dari sudut pandang yang berbeda, yaitu sudut pandang orang miskin. Laporan World Development Report 2000/2001 yang mengambil tema tentang kemiskinan, misalnya, telah menyajikan analisis berdasarkan kajian kuantitatif yang diperkaya dengan hasil kajian kualitatif melalui KKP yang dilaksanakan di 23 negara.²

Beberapa lembaga nasional maupun internasional telah melaksanakan KKP atau studi sejenis KKP di berbagai daerah di Indonesia, tetapi tujuan masing-masing studi tersebut berbeda dan hasilnya dilaporkan dengan penekanan yang berbeda-beda pula.³ Oleh karena itu, SMERU bersama Pradipta Paramitha melakukan studi untuk secara sistematis mengkonsolidasikan suara orang miskin yang dihimpun melalui KKP dan studi sejenisnya di tingkat komunitas agar secara nyata dapat mempengaruhi penyusunan kebijakan.

Studi SMERU ini hanya mengkonsolidasikan studi-studi tentang kemiskinan yang menggunakan pendekatan partisipatoris dan secara langsung melibatkan masyarakat miskin. Pelibatan masyarakat miskin, perempuan dan laki-laki, merupakan kata kunci karena studi konsolidasi KKP ini secara khusus berupaya untuk menghimpun pendapat dan pandangan masyarakat miskin. Batasan ini diperlukan untuk menjaga konsistensi analisis.

Group discussions in Participatory Poverty Assessments (PPA) provides the opportunity for the poor to voice their aspirations.

Diskusi kelompok dalam Kajian Kemiskinan Partisipatoris (KKP) memberikan kesempatan bagi mereka yang miskin untuk menyuarakan aspirasinya.



² See World Bank, "World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty." More specifically, Narayan et al. compiled the results from PPA studies in 23 countries.

³ The results of several studies have been compiled in two fairly comprehensive reports. See Mukherjee ("Consultation") and Mukherjee et al. ("People").

² Lihat Bank Dunia, "World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty." Secara khusus, hasil kajian KKP di 23 negara tersebut dilaporkan dalam Narayan et al.

³ Hasil beberapa kajian ini telah disusun dalam dua laporan yang cukup komprehensif. Lihat Mukherjee ("Consultation") dan Mukherjee et al ("People").

B. METHODOLOGY

This study consolidated PPAs and similar studies conducted between 1999 and 2003 in 79 villages. These villages were scattered over 39 *kabupaten/kota* in 13 provinces. Of the 79 locations, 58 locations were classified as rural and 21 as urban.⁴ The studies were scattered across five islands/regions: Java, Nusa Tenggara, Sumatra, Sulawesi and Kalimantan. Maluku and Papua, which are deemed to have somewhat different poverty characteristics, were not represented. Of all the study locations, more than 50% were located in Java and Sumatra which can be categorized as western Indonesia. Kalimantan had the smallest number of PPA locations, and these were all in rural areas. Although the number of locations was quite limited, all types of communities were well represented. The distribution of locations according to the urban-rural classification and the types of livelihoods is presented in Table 1.

After studying the collated reports, relevant information was entered into a database. The information in the database was, as far as possible, presented in the same manner as the reports. Thus, if a report presented information collected from respondent groups, then information was entered for each respondent group.

B. METODOLOGI

Studi ini mengkonsolidasikan KKP dan studi sejenisnya yang dilakukan sejak 1999 - 2003 di 79 desa/kelurahan. Desa/kelurahan tersebut tersebar di 39 kabupaten/kota di 13 propinsi. Dari 79 lokasi tersebut, 58 lokasi tergolong sebagai daerah perdesaan, sementara 21 lokasi adalah daerah perkotaan.⁴ Studi-studi tersebut tersebar di lima pulau/kawasan: Jawa, Nusa Tenggara, Sumatera, Sulawesi dan Kalimantan. Maluku dan Papua, yang diperkirakan mempunyai karakteristik kemiskinan yang agak berbeda, sama sekali belum terwakili. Dari seluruh lokasi studi tersebut, lebih dari separuh berada di Jawa dan Sumatera yang bisa dikategorikan sebagai Kawasan Barat Indonesia (KBI). Daerah dengan lokasi KKP yang paling sedikit adalah Kalimantan, dan semuanya masuk dalam kategori daerah perdesaan. Walaupun jumlah lokasi masih sangat terbatas, secara umum semua tipologi kehidupan komunitas telah terwakili. Sebaran lokasi menurut daerah perkotaan dan perdesaan dan tipologi kehidupan komunitasnya disajikan pada Tabel 1.

Setelah mempelajari laporan-laporan yang dikonsolidasikan, berbagai informasi yang relevan dimasukkan dalam database. Pencatatan dalam database sejauh mungkin dilakukan sesuai dengan apa yang dikemukakan dalam laporan. Jadi, jika laporan menyajikan informasi yang digali dari kelompok-kelompok responden maka pencatatan dilakukan per kelompok responden.

**Table 1. Regional Scope and Community Livelihood Types in the Consolidated PPA Study/
Tabel 1. Cakupan Daerah dan Tipologi Penghidupan Komunitas studi KKP yang Dikonsolidasikan**

Rural (Urban)/ Desa (Kota)	Rice Farming Communities/ Petani Sawah	Dry-Land Farming Communities/ Petani Lahan Kering	Plantation and Forest Communities/ Masyarakat Hutan & Perkebunan	Coastal Fishing Communities/ Komunitas Nelayan	Urban Informal Sector and Labor Communities/ Buruh & Sektor Informal Perkotaan	Mixed/ Campuran
Java 19 (12)	10 (2)	1 (0)	4 (0)	3 (0)	0 (8)	1 (2)
Nusa Tenggara 8 (2)	1 (0)	5 (1)	0 (0)	1 (1)	0 (0)	1 (0)
Sumatra 12 (5)	3 (0)	3 (2)	6 (0)	0 (1)	0 (2)	0 (0)
Sulawesi 14 (2)	6 (0)	0 (0)	2 (0)	5 (0)	0 (0)	1 (2)
Kalimantan 5 (0)	0 (0)	0 (0)	5 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Total 58 (21)	20 (2)	9 (3)	17 (0)	9 (2)	0 (10)	3 (4)

Source/Sumber: Suharyo et al.

⁴ Each study appeared to use different criteria in differentiating between urban and rural areas, and several reports did not provide detailed information on regional conditions. Thus, the differentiation between rural and urban areas in this study is based on the classification system developed by Statistics Indonesia which was updated in 1998, with the exception of villages which have separated and have not yet been covered in this classification system.

⁴ Karena masing-masing studi tampaknya menggunakan kriteria perdesaan dan perkotaan yang berbeda-beda, dan beberapa laporan tidak menyajikan informasi kondisi daerah secara rinci, maka penggolongan perdesaan/perkotaan dalam studi ini didasarkan pada klasifikasi BPS yang diperbaharui (1998), kecuali untuk desa-desa pemekaran yang belum ada dalam klasifikasi BPS tersebut.



Women and children are two community groups that are most affected by the negative impact of poverty. Poverty may potentially give rise to a lost generation.

Anak-anak dan perempuan adalah dua kelompok masyarakat yang paling merasakan dampak negatif kemiskinan. Kemiskinan dapat menyebabkan munculnya generasi yang hilang.

The information compiled in the database was analyzed according to the following steps:

- simplification of expressions, meaning that several expressions with the same meaning were entered in one category;
- each expression was entered as it was into the database according to its category; and
- based on the compiled database, the majority of the analysis was done by counting the frequency of responses that appeared in the database.

The frequency analysis was used to help identify the general pattern of information and more specific patterns that appeared in communities with particular livelihoods or in certain respondent groups. Because this simplification had implications on the depth of information provided, the use of the results from the frequency analysis was limited. In order to make use of the locally-specific findings, the results of the frequency analysis were enriched with more detailed information revealed in several reports.

C. FINDINGS

In general, this study indicates that poverty not only results from a lack of food and productive assets, but also a feeling of insecurity and restrictions in participating in community activities. Almost all the consolidated reports presented information about poverty characteristics, causes of poverty, problems faced by poor communities, impact and solutions to poverty, as well as the poor's survival strategies. Information about institutions collected in PPAs and similar studies varied, so the analysis was limited to uniform issues. In addition, information relating to program effectiveness was very limited and lacked depth. For that reason, this study could not present an in-depth analysis on the effectiveness of a variety of poverty reduction programs.

Analisis informasi yang telah disusun dalam database dilakukan menurut tahapan berikut:

- penyederhanaan ungkapan, artinya berbagai ungkapan yang mempunyai kesamaan maksud atau arti dimasukkan dalam satu kategori ungkapan;
- tiap ungkapan dimasukkan apa adanya dalam database menurut kategori ungkapan tersebut;
- dari database yang tersusun, sebagian besar analisis dilakukan dengan menghitung frekuensi munculnya ungkapan tersebut.

Analisis frekuensi digunakan untuk membantu mengenali pola informasi yang bersifat umum dan adanya informasi yang lebih banyak muncul pada daerah dengan tipologi tertentu atau pada kelompok responden tertentu. Karena penyederhanaan yang dilakukan berimplikasi pada pendangkalan informasi, maka hasil analisis frekuensi hanya digunakan secara terbatas. Untuk mengaitkan berbagai temuan dengan konteks lokal, hasil analisis frekuensi tersebut diperkaya dengan informasi-informasi yang lebih rinci sebagaimana diungkapkan dalam berbagai laporan.

C. TEMUAN

Secara umum, studi ini memperlihatkan bahwa kemiskinan tidak semata-mata merupakan kondisi kekurangan pangan dan kekurangan aset produktif, tetapi juga ketidaktenangan dan terbatasnya partisipasi dalam kegiatan kemasyarakatan. Hampir semua laporan yang dikonsolidasikan menyajikan informasi tentang karakteristik kemiskinan, penyebab kemiskinan, persoalan yang dihadapi masyarakat miskin, dampak dan jalan keluar dari kemiskinan, serta strategi masyarakat miskin untuk bertahan hidup. Informasi tentang kelembagaan yang dihimpun melalui KKP dan studi sejenisnya bervariasi, sehingga analisis hanya dibatasi pada isu yang agak seragam. Di samping itu, informasi yang berkaitan dengan efektivitas program sangat terbatas serta kurang mendalam. Oleh karena itu, studi ini tidak dapat secara khusus menyajikan analisis mendalam mengenai efektivitas berbagai upaya penanggulangan kemiskinan.

WHO ARE THE POOR?

The characteristics and criteria used to identify the poor varies, but in general, land ownership, type of work or level of income, daily living conditions and relations with other members of the community are used as references. Results from the consolidated studies indicate that the characteristics most often used as references were the physical condition of a house, ability to send children to school, type of work or level of income, and ability to meet food needs. If investigated further, although different communities use the same characteristics as references, their poverty standards differ. The differences in standards reflect differences in standards of living, culture and the availability of local resources. These differences also reflect the subjectivity of poverty standards used by communities.

SIAPA SI MISKIN?

Karakteristik dan kriteria yang digunakan untuk mengenali penduduk miskin bervariasi, tetapi umumnya yang dijadikan acuan adalah penguasaan tanah, jenis pekerjaan atau tingkat pendapatan, kondisi kehidupan sehari-hari, dan hubungan dengan anggota masyarakat lainnya. Hasil studi konsolidasi memperlihatkan bahwa karakteristik penduduk miskin yang paling banyak dijadikan acuan adalah kondisi fisik rumah, pendidikan anak, jenis pekerjaan atau upah, dan pemenuhan kebutuhan pangan. Jika ditelusuri lebih dalam, meskipun karakteristik yang digunakan sebagai acuan sama, namun standar kemiskinannya berbeda. Perbedaan standar tersebut mencerminkan perbedaan standar kehidupan, budaya, dan ketersediaan sumber daya lokal. Perbedaan ini juga mencerminkan subjektivitas ukuran kemiskinan yang digunakan masyarakat.

**Table 2. Ranking of Characteristics of Poor Families Based on Frequency of Response in PPA/
Tabel 2. Urutan Karakteristik Keluarga Miskin Berdasarkan Seringnya Diungkapkan dalam KKP**

Group/ Urutan	Poverty Characteristics/ Karakteristik Kemiskinan	Group/ Urutan	Poverty Characteristics/ Karakteristik Kemiskinan
First/ Pertama	Physical conditions of a house/ Kondisi fisik rumah	Third/ Ketiga	Ownership of other capital (apart from land and other household goods)/ Kepemilikan modal lain (selain tanah dan alat rumah tangga)
	Ability to send children to school/ Kemampuan menyekolahkan anak		House ownership/ Kepemilikan rumah
	Type of work/ Jenis pekerjaan		All-round deficiency/ Hidup kekurangan
	Ability to meet food needs/ Pemenuhan kebutuhan pangan		Number of family members/ Jumlah anggota keluarga
Second/ Kedua	Land ownership/ Kepemilikan tanah		Ownership of livestock/ Kepemilikan ternak
	Income/ Pendapatan		Social and community relations/ Hubungan sosial kemasyarakatan
	Ability to pay for medical treatment/ Kemampuan berobat		Children work/ Anak bekerja
	Facilities and sanitation around a house/ Fasilitas dan sanitasi di sekitar rumah		Ability to work/ Kemampuan bekerja
	Ownership of household goods/ Kepemilikan alat rumah tangga		Level of education or skills/ Tingkat pendidikan atau keterampilan
	Ability to meet clothing needs/ Pemenuhan kebutuhan sandang		Health conditions/ Kondisi kesehatan
			Debt/ Berhutang
	Household living conditions/ Kondisi kehidupan rumah tangga		

Source/Sumber: Suharyo et al.

Rural communities, in particular, are inclined to identify poor people by their ability to meet food needs and the ownership of land or livestock. Urban communities, meanwhile, focus upon type of work, income level, education level, health conditions and conditions of daily life. The poverty characteristics used by communities in western Indonesia are also different to those used in eastern Indonesia. Communities in western Indonesia more often use type of work and income level as reference points, while communities in eastern Indonesia more often use housing conditions, ability to meet food needs, ownership of land and ability to pay for medical treatment as references.

Secara khusus, masyarakat perdesaan cenderung mengenali penduduk miskin dari kemampuan memenuhi kebutuhan pangan dan kepemilikan tanah atau ternak. Sedangkan masyarakat perkotaan lebih melihat jenis pekerjaan, tingkat pendapatan, tingkat pendidikan, kondisi kesehatan dan kondisi kehidupan sehari-hari. Karakteristik kemiskinan yang digunakan masyarakat di Kawasan Barat Indonesia (KBI) juga agak berbeda dengan di Kawasan Timur Indonesia (KTI). Masyarakat di KBI lebih banyak menggunakan jenis pekerjaan dan tingkat pendapatan sebagai acuan, sedangkan masyarakat di KTI lebih banyak menggunakan kondisi perumahan, pemenuhan kebutuhan pangan, kepemilikan tanah dan kemampuan berobat sebagai acuan.

The results of the analysis of poverty characteristics conducted by the World Bank in 1999 also indicated differences in perceptions about poverty between the young and old as well as between men and women. Older respondents were more often inclined to use asset ownership and the ability to meet health and education needs as references for identifying poor residents. Young respondents tended to use criteria related to the type of work, ability to work and education. Female respondents were largely inclined to use criteria related to ownership of assets such as land, and daily living conditions. On the other hand, male respondents more often used income, ownership of business assets, and education as references. These differences in perception are influenced by the division of roles and responsibilities in society.

THE POVERTY TRAP

The causes of poverty most frequently mentioned were due to a lack of capital, lack of skills and education, lack of employment opportunities and low incomes. Meanwhile, the problems that were most frequently mentioned included inadequate transport means and poor road conditions as well as the high cost of education. By grouping the causes and problems of poverty into six categories (powerlessness, isolation, material poverty, physical weakness, vulnerability and attitudes/behavior⁵) it is apparent that powerlessness is the most prominent factor. The analysis also shows differences in the poor's perceptions of the causes of poverty and the problems faced. The analysis of the causes of poverty indicates that material poverty factors are rather prominent, while the analysis of the problems faced indicates that isolation factors tend to be more prominent. These facts indicate the need for caution in designing poverty reduction programs that provide capital. If the isolation factor is not addressed, capital-oriented programs will fail to free communities from poverty.

There are a number of differences between urban and rural poverty. Powerlessness factors were referred to more frequently in urban areas, whereas isolation and material poverty factors were mentioned more often in rural locations. Powerlessness factors in urban areas referred to the high cost of consumer goods and unemployment. Meanwhile, powerlessness factors in rural areas included "fate" (which reflects their inability to escape the poverty trap that they have experienced for generations), the lack of employment opportunities outside agriculture, the low prices for the goods they produce, the high cost of education and the lack of government assistance, especially community education.

Hasil analisis karakteristik kemiskinan dari beberapa KKP yang dilakukan oleh Bank Dunia pada tahun 1999 juga memperlihatkan adanya perbedaan persepsi tentang kemiskinan antara golongan muda dan tua, serta antara perempuan dan laki-laki. Responden tua cenderung lebih sering menggunakan penguasaan aset dan kemampuan memenuhi kebutuhan pendidikan dan kesehatan sebagai acuan untuk mengidentifikasi penduduk miskin. Sedangkan responden muda cenderung menggunakan ukuran yang berkaitan dengan jenis pekerjaan, pendidikan, dan kemampuan bekerja. Responden perempuan cenderung banyak menggunakan kriteria yang berkaitan dengan penguasaan aset, misalnya tanah, dan kondisi kehidupan sehari-hari. Sebaliknya responden laki-laki lebih banyak menggunakan pendapatan, penguasaan berbagai aset usaha, dan pendidikan sebagai acuan. Perbedaan persepsi ini dipengaruhi oleh pola pembagian peran dalam masyarakat.

JERAT KEMISKINAN

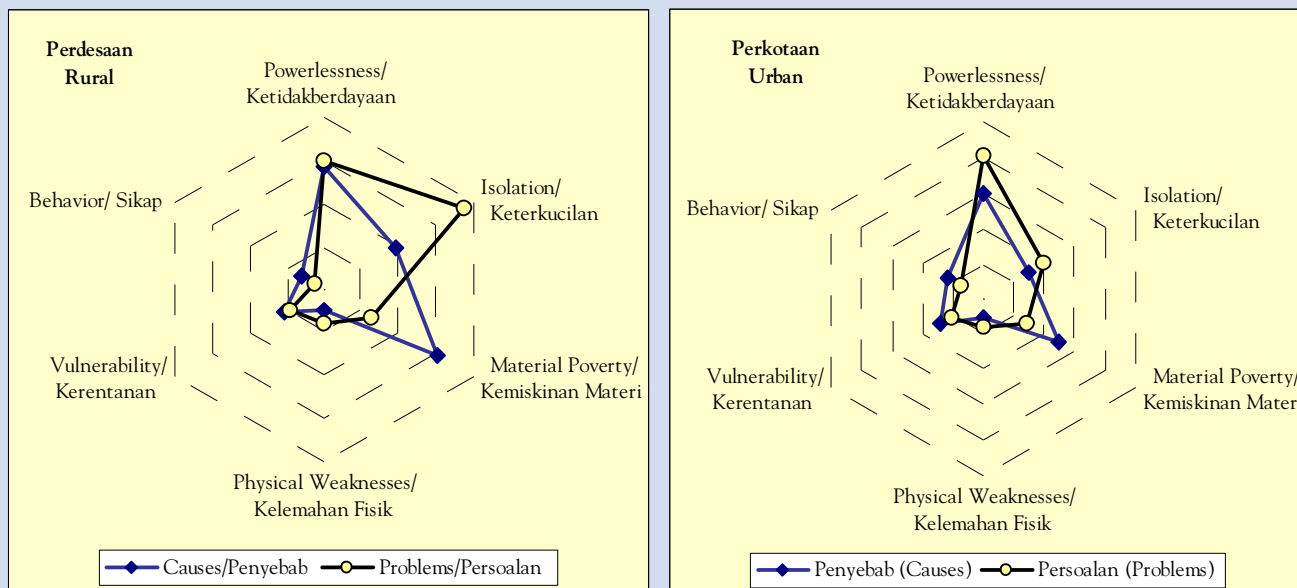
Penyebab kemiskinan yang paling banyak dikemukakan adalah kurang modal, kurang pendidikan dan keterampilan, kurang kesempatan kerja, dan rendahnya pendapatan. Sedangkan persoalan yang paling banyak dikemukakan adalah kurangnya sarana transportasi dan kondisi jalan yang buruk, serta biaya pendidikan yang tinggi. Melalui pengelompokan faktor penyebab dan persoalan kemiskinan ke dalam enam kategori (ketidakberdayaan, keterisolasian, kemiskinan materi, kelemahan fisik, kerentanan dan sikap/perilaku⁵) terlihat bahwa faktor ketidakberdayaan merupakan faktor yang paling menonjol. Analisis tersebut juga menunjukkan perbedaan persepsi masyarakat miskin terhadap penyebab kemiskinan dan persoalan yang dihadapi. Analisis terhadap penyebab kemiskinan memperlihatkan bahwa faktor kemiskinan materi cukup menonjol, sementara dari analisis persoalan yang dihadapi, terlihat bahwa faktor keterkucilan cenderung lebih menonjol. Dari kenyataan ini dapat ditarik pelajaran tentang perlunya kehati-hatian dalam merancang program penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan modal. Bila faktor keterkucilan tidak ditangani, maka program penyediaan modal tidak akan dapat mengangkat orang miskin dari kemiskinan.

Ada beberapa perbedaan antara kemiskinan di perkotaan dan di perdesaan. Faktor ketidakberdayaan lebih besar di perkotaan, sementara keterkucilan dan kemiskinan materi lebih besar di perdesaan. Faktor ketidakberdayaan di perkotaan misalnya tingginya harga barang konsumsi dan pengangguran, sedangkan faktor ketidakberdayaan di perdesaan adalah "takdir" yang mencerminkan ketidakberdayaan dalam memutus jerat kemiskinan yang sudah turun-temurun, kurangnya lapangan kerja di luar pertanian, rendahnya harga hasil produksi, tingginya biaya pendidikan, dan kurangnya bantuan pemerintah, khususnya penyuluhan.

⁵ For an explanation of the factors that cause poverty, see Sul-ton Mawardi's article, "The Causes of Poverty According to the Poor," in this edition.

⁵ Untuk penjelasan mengenai faktor tersebut, lihat artikel Sul-ton Mawardi berjudul "Penyebab Kemiskinan Menurut Orang Miskin," dalam edisi ini.

Diagram 1. Causes of Poverty
Diagram 1. Analisis Penyebab Kemiskinan



There are also some variations in the causes of poverty and problems mentioned by communities with different livelihoods. Land ownership and transport difficulties were most often mentioned by rice farming communities. Meanwhile, the low price of agricultural produce or products was more commonly mentioned by dry-land farming as well as plantation and forest communities. Coastal fishing communities more frequently referred to a lack of capital, including fishing equipment, whereas the informal sector and labor communities more often mentioned employment opportunities. The poverty trap analysis showed that powerlessness factors were quite dominant in coastal fishing communities. Meanwhile, isolation factors were less important amongst informal sector and labor communities.

The poverty experiences of young and older respondents differ. In relation to the causes of poverty, young respondents more often suggested job dismissals, low levels of education and the high cost of living. Older respondents more often mentioned difficulties in managing agricultural businesses, a lack of land and employment opportunities. Besides that, younger respondents referred to health problems, security, and government assistance issues more frequently than older respondents did.

Men and women also expressed different experiences of poverty. Women were inclined to mention difficulties in managing daily life, while men mentioned difficulties in earning a living more frequently. It seems that these differences relate to the division of labor that assigns women the role of household manager and men the role of breadwinner. Several PPAs suggested there has been a small change in the role of men and women, both in the household and the community.

Ada pula variasi faktor penyebab dan persoalan kemiskinan yang diungkapkan oleh masyarakat berdasarkan tipologi kehidupan yang berbeda. Faktor kepemilikan tanah dan kesulitan transportasi paling banyak dikemukakan oleh masyarakat petani sawah. Sedangkan faktor rendahnya harga hasil produksi relatif lebih banyak dikemukakan oleh masyarakat petani lahan kering dan masyarakat sekitar hutan dan perkebunan. Masyarakat nelayan lebih banyak mengemukakan faktor kurangnya modal, termasuk alat tangkap, dan masyarakat buruh dan sektor informal lebih banyak mengemukakan kurangnya lapangan kerja. Dari analisis jerat kemiskinan terlihat bahwa faktor ketidakberdayaan pada masyarakat nelayan relatif paling besar. Sedangkan faktor keterkucilan pada masyarakat buruh dan sektor informal relatif rendah.

Pengalaman kemiskinan yang diungkapkan responden muda dan tua berbeda. Mengenai penyebab kemiskinan, responden muda lebih banyak mengemukakan pemutusan hubungan kerja, rendahnya tingkat pendidikan, dan tingginya biaya hidup. Sedangkan responden tua lebih banyak mengemukakan kesulitan dalam mengelola usaha pertanian, tidak dimilikinya lahan, dan tidak adanya lapangan kerja. Di samping itu, dibandingkan kelompok tua, kelompok muda lebih banyak mengungkapkan persoalan kesehatan, keamanan, dan berbagai persoalan dalam bantuan pemerintah.

Perempuan dan laki-laki juga berbeda dalam mengungkapkan pengalaman kemiskinannya masing-masing. Perempuan cenderung mengungkapkan kesulitan mengelola kehidupan sehari-hari, sedangkan laki-laki lebih banyak mengungkapkan kesulitan mencari nafkah. Perbedaan ini tampaknya berkaitan dengan pola pembagian peran yang masih menempatkan perempuan sebagai pengelola rumah tangga sementara laki-laki sebagai pencari nafkah. Berbagai KKP mengungkapkan hanya ada sedikit perubahan peran laki-laki dan perempuan, baik dalam lingkup rumah tangga maupun dalam masyarakat.

In general, the solutions to poverty which were most often expressed were capital assistance, employment opportunities, hard work, increasing skills and education, improving transport, extension work and reducing the cost of education. To escape poverty, the need for capital, increasing skills, reducing the cost of education, providing employment opportunities and price controls on consumer goods were more often mentioned in urban rather than rural areas. Meanwhile, in rural areas the needs identified by the respondents included hard work, transport improvements and the benevolence of God. This last factor reflects the poor's apathetic attitude that could have been caused by their perception that there is little opportunity of escaping the poverty trap. The diversity of views on the solutions to poverty has resulted in the need for locally-specific policies and programs.

THE IMPACT OF POVERTY AND SURVIVAL STRATEGIES

The impacts of poverty include the inability to meet basic needs, limited access to a reasonable income, feelings of insecurity, and the emergence of a number of problems in society, such as crime, gambling, prostitution, and juvenile delinquency. The impact of poverty in urban areas is far more complex than in rural areas. The most prominent impact in rural areas is the inability to meet food needs. In urban areas, on the other hand, apart from the impacts that are common to both areas, a number of social problems have also emerged. The impact of poverty in communities with different livelihoods shows that special attention needs to be given to reducing poverty in coastal fishing communities. Serious problems in meeting food needs and obtaining an income persist in those communities.

To overcome the various problems they face, poor communities have implemented a number of coping strategies consistent with their capabilities and the available resources. A strategy often mentioned was borrowing money from various informal sources. Other strategies included taking up a number of odd jobs, wives working in order to earn extra income, utilizing natural resources in the area, or working in another region. Economizing, by reducing or substituting food with less expensive varieties and managing finances, were also mentioned quite often. A number of the strategies undertaken by these poor communities reflect the extent of their dependency on traditional social networks, family resources and capabilities, as well as the available local natural resources. This issue also reflects the fact that various government programs contribute little in the way of helping poor communities overcome their problems.

Secara umum, hal yang diperlukan untuk keluar dari kemiskinan yang banyak dikemukakan adalah bantuan modal, lapangan kerja, kerja keras, peningkatan keterampilan dan pendidikan, perbaikan transportasi, penyuluhan, dan penurunan biaya pendidikan. Agar dapat keluar dari kemiskinan, kebutuhan atas modal, peningkatan keterampilan, penurunan biaya pendidikan, penyediaan lapangan kerja dan pengendalian harga barang konsumsi lebih banyak diungkap di perkotaan daripada di perdesaan. Sedangkan upaya yang paling banyak diharapkan di perdesaan adalah perlunya kerja keras, perbaikan transportasi dan kemurahan Tuhan. Munculnya faktor terakhir ini mencerminkan sikap apatis masyarakat yang mungkin muncul karena masyarakat melihat kecilnya peluang untuk terlepas dari jerat kemiskinan. Beragamnya pandangan masyarakat tentang jalan keluar dari kemiskinan memunculkan pendapat tentang perlunya upaya spesifik untuk daerah tertentu.

DAMPAK KEMISKINAN DAN STRATEGI BERTAHAN HIDUP

Kemiskinan berdampak pada tidak terpenuhinya kebutuhan dasar, keterbatasan kesempatan untuk mendapat penghasilan yang layak, rasa ketidaktenangan, dan timbulnya berbagai persoalan di masyarakat seperti kriminalitas, perjudian, prostitusi, dan kenakalan remaja. Dampak kemiskinan di daerah perkotaan jauh lebih kompleks daripada di daerah perdesaan. Dampak kemiskinan yang paling menonjol di daerah perdesaan adalah tidak terpenuhinya kebutuhan pangan. Sedangkan untuk daerah perkotaan, di samping berbagai dampak kemiskinan yang sama dengan di perdesaan, muncul berbagai persoalan sosial. Dampak kemiskinan di berbagai komunitas dengan tipologi kehidupan yang berbeda memperlihatkan perlunya perhatian khusus pada masalah kemiskinan di masyarakat nelayan, karena persoalan kebutuhan pangan dan sulitnya mencari nafkah sangat menonjol.

Untuk mengatasi berbagai persoalan yang mereka hadapi, masyarakat miskin menerapkan berbagai strategi sesuai dengan kemampuan dan sumber daya yang tersedia. Strategi yang banyak dikemukakan adalah berhutang pada berbagai sumber pinjaman informal. Strategi lain adalah bekerja serabutan, istri turut bekerja untuk mencari penghasilan, memanfaatkan sumber daya alam di sekelilingnya, atau bekerja di luar daerah. Strategi berhemat, yakni mengurangi atau mengganti jenis makanan dan mengatur keuangan cukup banyak disebut. Berbagai strategi yang dilakukan masyarakat miskin ini mencerminkan besarnya ketergantungan mereka terhadap jaringan sosial tradisional, kemampuan dan sumber daya keluarga serta sumber daya alam di sekitarnya. Hal ini juga mencerminkan kecilnya kontribusi berbagai program pemerintah dalam membantu masyarakat miskin mengatasi kesulitan hidup mereka.





Since institutions in the formal economy rarely reach the poor, it is not surprising that they resort to the non-formal sector.

Karena lembaga ekonomi formal belum menyentuh kelompok miskin, tidak heran jika mereka memilih terjun dalam usaha nonformal.

The results of the institutional analysis also show the major role of non-formal institutions in the lives of the poor. Among the various kinds of non-formal institutions, relatives, neighbors, and community leaders were considered the closest and most important, and were important sources of information and assistance, although they were considered ineffective. Non-formal economic institutions like stalls, middlemen, landlords, proprietors and moneylenders were the closest and most important institutions, especially for women. Small-scale formal economic institutions like savings and loans groups as well as cooperatives were considered quite effective by men, although they are not easily accessible. Meanwhile, large-scale formal economic institutions were considered far removed from the lives of the poor. This information indicates that economic institutions supported by the government have not yet touched the lives of the poor and thus they are still reliant on non-formal institutions.

Among the various government institutions, it is clear that communities still consider low-level institutions like RT/RW (*rukun tetangga/rukun warga*), villages and *kecamatan* as important, close, effective institutions and important sources of information and assistance. It is the same with midwives who were considered the closest health service providers, whereas hospitals were distant from the lives of the poor. Other important information that emerged was that extension workers were assessed as less important, more distant and less credible by dry-land or rice farming communities.

Various community appraisals of poverty reduction programs show that the non-social safety net (non-SSN) programs were considered more important, closer and more effective, compared to SSN programs. However, both SSN and non-SSN programs were given a lower priority by communities, or in other words, were considered less important, more distant and less effective. Women, rather than men, feel a greater need for SSN programs.

Hasil analisis kelembagaan juga menunjukkan besarnya peranan lembaga ekonomi nonformal dalam kehidupan masyarakat miskin. Di antara berbagai jenis lembaga ekonomi nonformal, kerabat, tetangga dan tokoh masyarakat merupakan lembaga yang dianggap paling penting, paling dekat, dan menjadi sumber informasi dan bantuan, meskipun mereka dianggap kurang efektif. Lembaga ekonomi nonformal seperti warung, tengkulak, tuan tanah, pemilik modal dan rentenir merupakan lembaga paling penting dan dekat, khususnya bagi perempuan. Lembaga ekonomi formal skala kecil seperti kelompok simpan-pinjam dan koperasi dianggap cukup efektif oleh banyak laki-laki, meskipun tidak mudah diakses. Sedangkan lembaga ekonomi formal skala besar, seperti bank juga dinilai jauh dari kehidupan masyarakat miskin. Informasi ini memberikan indikasi bahwa lembaga ekonomi yang didukung pemerintah belum banyak menyentuh kehidupan masyarakat miskin, sehingga mereka masih bergantung pada lembaga nonformal.

Di antara berbagai lembaga pemerintahan, ternyata masyarakat masih menganggap lembaga di tingkat bawah, yaitu RT/RW, desa dan kecamatan, sebagai lembaga penting, dekat, efektif dan menjadi sumber informasi dan bantuan. Begitu juga dengan bidang yang merupakan lembaga pelayanan kesehatan yang dianggap paling dekat, sebaliknya rumah sakit merupakan lembaga yang masih jauh dari kehidupan masyarakat miskin. Informasi penting lain yang muncul adalah bahwa petugas penyuluh lapangan (PPL) dinilai kurang penting, kurang dekat dan kurang dipercaya oleh masyarakat petani sawah dan petani lahan kering.

Berbagai penilaian masyarakat tentang program penanggulangan kemiskinan menunjukkan bahwa program non-JPS dianggap lebih penting, dekat dan efektif, dibandingkan dengan program JPS. Meskipun demikian, baik program-program JPS maupun non-JPS menempati urutan bawah, atau dengan kata lain, dianggap kurang penting, kurang dekat dan kurang efektif. Khusus untuk program JPS, terlihat bahwa manfaatnya lebih banyak dirasakan oleh perempuan daripada laki-laki.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

This study attests to the complexities of poverty and how the various factors that influence it are interrelated. As a result, poverty reduction strategies must be formulated in an integrated and systematic way in order to address the factors that prevent the poor from attaining a better life. The pre-dominance of powerlessness as a cause of poverty reflects the significant influence of national policies on the lives of the poor. This emphasizes the need for social, political and economic policies that guarantee the fulfillment of basic necessities and access by the poor to opportunities to improve their standard of living.

This study also indicates that most individuals believe that their poverty is caused by material deficiencies, whereas it is apparent from the collated responses that physical and non-physical isolation factors were more dominant. This phenomenon demonstrates the need for particular care in designing programs and channeling capital assistance to the poor. If other obstacles, specifically isolation factors, are not dealt with, capital assistance will not be able to lift the poor out of poverty. Other important findings in this study include the different poverty experiences between men and women as well as the young and old, and the wide variation in the problems related to poverty between areas and communities with different livelihoods. Given these variations, poverty reduction strategies must take into consideration the influence and benefit of policies and programs on a variety of communities. In addition, a national strategy should not apply the same forms of intervention to reduce poverty in all regions. Each region needs to formulate strategies that are able to overcome locally-specific poverty problems. ■ **PPA Research Team**

WORKS CITED

Mukherjee, Nilanjana. "Consultations with the Poor in Indonesia." Jakarta: The World Bank, 1999.

Mukherjee, Nilanjana, et al. "People, Poverty and Livelihoods: Links for Sustainable Poverty Reduction in Indonesia." Jakarta: The World Bank and DFID, 2001.

Narayan, Deepa, et al., eds. "Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?" Oxford: The World Bank, Oxford UP, 2000.

---. "Voices of the Poor: Crying Out for Change." Oxford: The World Bank, Oxford UP, 2000.

Norton, A., et al. *A Rough Guide to PPA (Participatory Poverty Assessment): An Introduction to Theory and Practice*. Overseas Development Institute, 2001. Accessed September 2003. <<http://www.odi.org.uk/pppg/publications/books/ppa.pdf>>

Suharyo, Widjajanti I., et al. "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan." Buku I. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2003.

World Bank. "World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty." Oxford: The World Bank, Oxford University Press, 2001.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Hasil studi ini memperlihatkan kompleksitas fenomena kemiskinan dan keterkaitan antara berbagai faktor yang mempengaruhinya. Oleh karenanya, strategi penanggulangan kemiskinan harus disusun secara terpadu dan sistematis agar dapat memutus faktor-faktor yang menghambat akses masyarakat miskin terhadap penghidupan yang lebih baik. Tingginya faktor ketidakberdayaan sebagai persoalan dan penyebab kemiskinan mencerminkan besarnya pengaruh berbagai kebijakan negara terhadap kehidupan masyarakat miskin. Hal ini memberikan penegasan tentang perlunya kebijakan sosial-ekonomi-politik yang menjamin pemenuhan kebutuhan dasar dan akses masyarakat miskin terhadap peluang peningkatan taraf hidupnya.

Hasil studi ini juga menunjukkan bahwa masyarakat lebih banyak beranggapan bahwa kemiskinan yang mereka jalani disebabkan oleh kemiskinan materi, sedangkan dari persoalan yang mereka ungkapkan tercermin bahwa faktor keterisolasian fisik dan nonfisiklah yang lebih dominan. Fenomena ini memperlihatkan perlunya kehati-hatian dalam merancang dan menyalurkan bantuan modal bagi masyarakat miskin. Apabila hambatan lain, khususnya faktor keterisolasian, tidak dipecahkan, bantuan modal tidak akan mampu mengentaskan masyarakat miskin. Temuan penting lain dari studi ini adalah kenyataan tentang pengalaman kemiskinan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan, antara kaum tua dan kaum muda, serta besarnya variasi persoalan kemiskinan antarwilayah dan antartipologi penghidupan masyarakat. Dengan adanya variasi ini, maka strategi penanggulangan kemiskinan perlu melihat pengaruh dan manfaat kebijakan dan program terhadap berbagai kelompok masyarakat. Di samping itu, suatu strategi nasional hendaknya tidak menyamaratakan bentuk intervensi penanggulangan kemiskinan di semua daerah. Setiap daerah perlu menyusun strategi yang mampu mengatasi persoalan kemiskinan yang bersifat lokal spesifik. ■ **Tim Studi KKP**

DAFTAR PUSTAKA

Mukherjee, Nilanjana. "Consultations with the Poor in Indonesia." Jakarta: The World Bank, 1999.

Mukherjee, Nilanjana, et al. "People, Poverty and Livelihoods: Links for Sustainable Poverty Reduction in Indonesia." Jakarta: The World Bank dan DFID, 2001.

Narayan, Deepa, et al., eds. "Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?" Oxford: The World Bank, Oxford UP, 2000.

---. "Voices of the Poor: Crying Out for Change." Oxford: The World Bank, Oxford UP, 2000.

Norton, A., et al. *A Rough Guide to PPA (Participatory Poverty Assessment): An Introduction to Theory and Practice*. Overseas Development Institute, 2001. Diakses September 2003. <<http://www.odi.org.uk/pppg/publications/books/ppa.pdf>>

Suharyo, Widjajanti I., et al. "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan." Buku I. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2003.

World Bank. "World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty." Oxford: The World Bank, Oxford University Press, 2001.

POVERTY FIGURES IN PARTICIPATORY POVERTY ASSESSMENTS*

*Angka Kemiskinan dalam Kajian Kemiskinan Partisipatoris**



Urban and sector biases in our development policies are also the underlying causes of poverty.

Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor juga adalah penyebab dasar kemiskinan.

Identifying the poor is the first important step in poverty analyses. Calculating the number of poor people, analyzing conditions, determining the causes and effects of poverty, as well as poverty reduction efforts can only be conducted after there is an agreement on "who the poor are". Therefore, each participatory poverty assessment (PPA) always begins with identifying those who are categorized as poor according to community standards. Unlike poverty standards used by experts, such as the poverty figures calculated by Statistics Indonesia or the family welfare categories set by the National Family Planning Coordinating Board (BKKBN), the standards used to identify the poor in PPAs are based upon criteria determined by the local community.

The ability and willingness of communities to identify the poor varies. In Desa Ampenan Utara (East Nusa Tenggara - NTT), where the majority of the population are fishermen, for example, welfare categories are determined by the type of fishing equipment owned. In addition, the location of a house also indicates the welfare level of a family. The poor usually live along the coast and those who are slightly better off live in houses located away from the main streets, whereas the wealthy live along the main streets. These standards, however, do not apply to communities in the remote parts of West Kalimantan. For them, identifying the poor is a sensitive issue because of the strong communal culture. The PPA study team in Desa Saham (Kabupaten Mempawah, West Kalimantan) reported that the community was reluctant to classify villagers based upon welfare levels.

* This article is based on a SMERU report entitled "Understanding the Voice of the Poor: Input for the Poverty Reduction Strategy Paper," which is a consolidation study of participatory poverty assessments (PPAs) conducted by several organizations in Indonesia.

Mengenali orang miskin merupakan langkah awal dan penting dalam analisis kemiskinan. Penghitungan jumlah orang miskin, analisis kondisi, penyebab dan dampak kemiskinan, serta upaya penanggulangannya baru dapat dilakukan setelah ada kesepakatan tentang "siapa orang miskin". Oleh karena itu, setiap kajian kemiskinan partisipatori (KKP) selalu dimulai dengan usaha mengenali orang yang dikategorikan miskin menurut ukuran masyarakat yang bersangkutan. Berbeda dengan ukuran kemiskinan yang digunakan oleh para pakar, misalnya angka kemiskinan yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) ataupun kategori kesejahteraan keluarga yang dihasilkan oleh Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), ukuran yang digunakan untuk mengidentifikasi orang miskin dalam KKP didasarkan pada kriteria lokal yang dibuat oleh masyarakat setempat.

Kemampuan dan kesediaan masyarakat untuk mengidentifikasi orang miskin bervariasi. Di Desa Ampenan Utara (NTT) yang mayoritas penduduknya adalah nelayan, misalnya, kategori kesejahteraan dapat dikenali dari jenis alat tangkap yang dimiliki. Di samping itu, lokasi permukiman juga dapat menunjukkan tingkat kesejahteraan suatu keluarga. Permukiman orang miskin biasanya berada di pinggir pantai, permukiman orang agak mampu terletak di luar jalan besar, sementara permukiman orang kaya di tepi jalan utama. Lain halnya dengan masyarakat di pedalaman Kalimantan Barat. Bagi mereka mengidentifikasi orang miskin merupakan hal sensitif karena budaya komunal setempat masih kuat. Misalnya, Tim studi KKP di Desa Saham (Kabupaten Mempawah, Kalimantan Barat) melaporkan bahwa masyarakat keberatan ketika diajak mengelompokkan penduduk berdasarkan tingkat kesejahteraan mereka.

* Artikel ini ditulis berdasarkan laporan penelitian SMERU, berjudul "Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan," yang merupakan sebuah studi konsolidasi terhadap beberapa kajian kemiskinan partisipatoris (KKP) yang pernah dilaksanakan oleh berbagai lembaga di Indonesia.

Due to the variation in the poverty standards in each region, SMERU's consolidation of the PPA studies in 76 villages/keurahan in several regions in Indonesia revealed around 350 attributes of poverty. In general, these attributes relate to the inability to meet food, housing and clothing needs, deficiencies in all aspects of daily life, poor health, an uncertain employment situation and low salary, low education and skill levels, as well as social isolation due to limitations in participating in social activities. Based on several local criteria, each community could generally easily group individuals into three welfare categories: wealthy, better off and poor. When there were more than three categories, it was the poor category that was broken down further. In addition to this category, in some areas people were also categorized as very poor. In this article, people in this last category have been put in the same category as the poor.

The welfare classifications carried out by communities in the PPAs mostly concluded that the proportion of poor people was relatively larger than the proportion of better off and wealthy people. Of the 17 PPA locations which revealed the proportion of the population in each welfare level, only in one location did the community state that the majority of the people in their village, were considered better off.¹ If this single case is excluded (see Table 1), the proportion of poor people both in rural and urban areas appears to be roughly the same, that is more than half of the population. Of the 17 PPA locations, communities in three keurahan² distinguished between people who were poor and those who were very poor. They estimated that around 35% of people were very poor.

The proportion of poor people identified in PPAs in different regions or in communities with different livelihoods indicates that there are similarities with the general findings regarding the proportion of poor people or the results from the quantitative analysis. Table 2 illustrates that the proportion of poor people in Nusa Tenggara is greater than that in Java and Sumatra. Meanwhile, Table 3 shows that most of the poor people in dry-land farming

Bervariasinya ukuran kemiskinan di tiap daerah menyebabkan kajian SMERU atas laporan hasil KKP di 76 desa/keurahan dari berbagai daerah di Indonesia memunculkan sekitar 350 ciri orang miskin. Pada umumnya ciri-ciri tersebut dikaitkan dengan ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan pangan, perumahan dan pakaian, kondisi penghidupan sehari-hari yang serba kekurangan, kondisi kesehatan yang buruk, pekerjaan yang tidak menentu, pendapatan yang kecil, pendidikan dan keahlian yang rendah, serta keterkucilan yang disebabkan oleh keterbatasan kemampuan untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial. Berdasarkan berbagai kriteria lokal itu, setiap masyarakat pada umumnya dapat dengan mudah mengelompokkan tingkat kesejahteraan anggotanya ke dalam tiga kategori, yaitu kaya, sedang dan miskin. Kalaupun muncul lebih dari tiga kategori, umumnya yang diperinci lebih lanjut adalah kategori miskin. Di beberapa daerah, selain kategori miskin, juga dikenal adanya kategori sangat miskin (melarat). Dalam tulisan ini kategori sangat miskin digabung ke dalam kategori miskin.

Pengelompokan kesejahteraan masyarakat melalui KKP cenderung menghasilkan proporsi golongan miskin relatif lebih besar daripada golongan sedang dan kaya. Dari 17 lokasi KKP yang menyajikan proporsi penduduk berdasarkan tingkat kesejahteraan, hanya di satu lokasi ditemui masyarakat yang menyatakan bahwa mayoritas penduduk di desa mereka, tergolong dalam kategori sedang.¹ Jika kasus ini diabaikan (lihat Tabel 1), maka proporsi orang miskin, baik di daerah perdesaan maupun di perkotaan kurang lebih sama, yaitu lebih dari setengah jumlah penduduk. Masyarakat di tiga keurahan dari 17 lokasi KKP tersebut membedakan adanya kelompok miskin dan kelompok sangat miskin. Mereka memperkirakan proporsi kelompok sangat miskin berjumlah sekitar 35%.

Proporsi orang miskin yang diidentifikasi melalui KKP pada wilayah yang berbeda atau tipologi penghidupan yang berbeda, menunjukkan adanya kecenderungan yang mirip dengan temuan umum tentang proporsi orang miskin atau hasil analisis dengan menggunakan pendekatan kuantitatif. Tabel 2 menggambarkan bahwa proporsi orang miskin di Nusa Tenggara lebih tinggi daripada proporsi orang miskin di Jawa dan

Table 1. Percentage Communities According to Welfare Levels Based Upon PPA Results in Rural and Urban Areas/ Tabel 1. Proporsi Masyarakat Menurut Tingkat Kesejahteraan Berdasarkan hasil KKP di Daerah Perdesaan dan Perkotaan

Rural(Urban)/Perdesaan(Perkotaan)	Wealthy/ Kaya	Better off/ Sedang	Poor/ Miskin
Rural/Perdesaan (n=10)	8	34	58
Rural/Perdesaan (n=9, excluding/tanpa Desa Saham ¹)	8	29	63
Urban/Perkotaan (n=7)	8	25	65

Source/Sumber: Suharyo et al.

¹ This occurred in Desa Saham. Initially, it was difficult for the PPA facilitator to persuade the community to categorize villagers based upon welfare levels, as they did not want to differentiate between one another. However, finally, the classification was carried out and it showed the following results: 9% poor, 77% better off, and 14% wealthy.

² The three locations were Desa Semanggi in Surakarta, Desa Padamukti in Bandung, and Desa Ampenan Utara in Mataram.

¹ Kasus ini muncul di Desa Saham. Pada awalnya, sulit bagi fasilitator KKP untuk mengajak masyarakat membuat kategori penduduk berdasarkan tingkat kesejahteraan, karena mereka tidak mau dibeda-bedakan satu sama lain. Tetapi akhirnya pengelompokan ini dapat juga dilakukan, dengan hasil: kelompok miskin 9%, kelompok sedang 77%, dan kelompok kaya 14%.

² Tiga lokasi tersebut adalah Desa Semanggi di Surakarta, Desa Padamukti di Bandung, dan Desa Ampenan Utara di Mataram.

Table 2. Proportion of Communities According to Welfare Levels Based on PPA Results in Several Regions/
Tabel 2. Proporsi Masyarakat Menurut Tingkat Kesejahteraan Berdasarkan Hasil KKP di Berbagai Wilayah

Region/Wilayah	Wealthy/ Kaya	Better off/ Sedang	Poor/ Miskin
Nusa Tenggara (n=4)	9	20	71
Sumatra and/dan Kalimantan (n=4)	9	47	44
Sumatra (n=3, excluding/tanpa Desa Saham)	7	37	56
Java/Jawa (n=10)	9	24	57

Source/Sumber: Suharyo et al.

Table 3. Proportion of Communities According to Welfare Levels Based on PPA Results in Communities with Different Livelihoods/
Tabel 3. Proporsi Masyarakat Menurut Tingkat Kesejahteraan Berdasarkan Hasil KKP di Berbagai Komunitas dengan Tipologi Penghidupan yang Berbeda

Types of Livelihoods/Tipologi Penghidupan	Wealthy/ Kaya	Better off/ Sedang	Poor/ Miskin
Rice-farming communities/Masyarakat sawah (n=3)	10	30	60
Dry-land farming communities/Masyarakat lahan kering (n=3)	8	18	74
Forest and plantation communities/Masyarakat kebun-hutan (n=4)	8	47	45
Forest and plantation communities/Kebun-hutan (n=3, Excluding/tanpa Desa Saham)	6	37	57
Coastal fishing communities/Masyarakat nelayan (n=2)	7	29	64
Urban informal sector and labor communities/Buruh & sektor informal (n=5)	10	25	65

Source/Sumber: Suharyo et al.

communities were found in Nusa Tenggara, and that the proportion of poor people in coastal fishing communities tended to be higher than in other communities. Communities where the proportion of poor people was relatively lower included forest and plantation communities. These findings emphasize that greater attention is required in reducing poverty in Nusa Tenggara and eastern Indonesia in general, as well as the importance of paying special attention to dry-land farming and coastal fishing communities.

Table 2 and 3 above also indicate that the proportion of poor people according to community evaluations tended to be larger than the national poverty figures calculated by Statistics Indonesia. According to Statistics Indonesia's figures, as quoted in the Interim Poverty Reduction Strategy Paper (2003), in 2002, 18.2% of people in Indonesia were poor, consisting of 14.5% in urban areas and 21.1% in rural areas (Suharyo: 24). If these figures from Statistics Indonesia are correlated to the three welfare categories above, the largest number of Indonesians would certainly be included in the better off category. This appears to be different from the results of the classifications carried out by communities in PPAs. The results from PPAs consolidated by SMERU present a pyramid where the poor group is located at the lowest level and constitutes the largest group, the better off category is the middle, whereas the wealthy group is concentrated in the small section at the peak of the pyramid.

Sumatera. Sementara itu, Tabel 3 memperlihatkan bahwa proporsi orang miskin di komunitas petani lahan kering kebanyakan ditemui di Nusa Tenggara, dan proporsi orang miskin di komunitas nelayan cenderung lebih tinggi daripada di komunitas lainnya. Komunitas yang proporsi orang miskinnya relatif lebih kecil ditemui pada masyarakat sekitar hutan dan perkebunan. Temuan ini mempertegas perlunya perhatian lebih besar pada upaya penanggulangan kemiskinan di wilayah Nusa Tenggara atau wilayah Indonesia Bagian Timur pada umumnya, serta pentingnya memberikan perhatian khusus terhadap masyarakat lahan kering dan masyarakat nelayan.

Tabel 2 dan 3 di atas juga memperlihatkan bahwa proporsi orang miskin menurut penilaian masyarakat cenderung jauh lebih besar dibanding angka kemiskinan nasional yang dihitung oleh BPS. Menurut dokumen Interim Strategi Penanggulangan Kemiskinan (2003) yang mengutip angka BPS, pada 2002 persentase orang miskin di Indonesia adalah 18,2%, dengan rincian di perkotaan 14,5% dan di perdesaan 21,1% (Suharyo: 24). Kalau angka BPS ini dikaitkan dengan tiga kategori kesejahteraan di atas, maka bagian terbesar penduduk Indonesia masuk pada kategori sedang. Namun kecenderungan tersebut kelihatannya berbeda dengan hasil pengelompokan oleh masyarakat melalui KKP. Angka kemiskinan hasil berbagai KKP yang dikonsolidasikan SMERU membentuk piramida yang berisi kelompok miskin pada dasar piramida dalam proporsi terbesar, kelompok sedang mengisi bagian tengah piramida, sementara kelompok kaya menjadi puncaknya yang sempit.

In fact, the differences in the proportion of poor people according to PPA results compared with the figures from Statistics Indonesia above are not too surprising considering the differences in the measurement methods.³ The standards used by communities were locally-specific, therefore an individual or family considered poor in one location may not necessarily be put in the same category in another location. For most communities, the ability to meet food needs was not the only dominant factor in identifying the poor. Other factors included the physical condition of a house, the ability to afford formal education for their children and the type of work. Statistics Indonesia, on the other hand, used a food consumption component as the dominant factor in measuring poverty.⁴

Other than the relativity of measurements used by communities, differences in proportion may be due to the fact that the villages and *kelurahan* chosen as PPA locations were those with a high number of poor people. To examine differences in the figures for poor people, the SMERU Team compared the PPA poverty figures with average national figures calculated by Statistics Indonesia. However, taking into account that Statistics Indonesia's poverty figures have only been disaggregated to the *kabupaten/kota* level, SMERU also compared

Sebenarnya, besarnya perbedaan proporsi orang miskin menurut hasil KKP dibanding dengan angka BPS tidak terlalu mengherankan mengingat adanya perbedaan cara pengukuran antara keduanya.³ Ukuran yang digunakan oleh masyarakat bersifat lokal, sehingga orang atau keluarga yang dianggap miskin di suatu lokasi mungkin tidak tergolong miskin di lokasi lain. Bagi masyarakat, pemenuhan kebutuhan pangan bukan satu-satunya faktor dominan untuk mengidentifikasi orang miskin. Faktor lainnya adalah kondisi fisik rumah, kemampuan menyekolahkan anak, dan jenis pekerjaan. Sementara, BPS menggunakan komponen konsumsi makanan sebagai faktor dominan dalam mengukur kemiskinan.⁴

Selain adanya relativitas ukuran masyarakat, perbedaan proporsi ini dapat pula disebabkan karena desa/kelurahan lokasi KKP sengaja dipilih mempunyai jumlah penduduk miskin besar. Untuk menguji perbedaan proporsi orang miskin yang ada, SMERU membandingkan angka kemiskinan hasil KKP dengan angka rata-rata nasional hasil BPS. Mengingat angka kemiskinan BPS hanya sampai pada tingkat kabupaten/kota, maka Tim SMERU juga membandingkan angka kemiskinan hasil KKP dengan angka kemiskinan SMERU di tingkat desa/kelurahan (lihat

Table 4. Comparing Poverty Figures from PPAs and SMERU's Poverty Mapping Study in Several Areas/
Tabel 4. Perbandingan Angka Kemiskinan Hasil KKP dan Pemetaan Kemiskinan SMERU

Village/ Desa (Kelurahan)	Kabupaten/ Kota	Province/ Propinsi	Year/ Tahun	Urban (Rural)/ Kota (Desa)	PPA Results/ Hasil KKP			Poverty Rate/ Angka Kemiskinan*	
					Wealthy/ Kaya	Better Off/ Sedang	Poor/ Miskin	Range/ Kisaran**	Average/ Rata-rata
Ampenan Utara	Mataram	NTB	1999	Urban	9	19	72	6.42 - 20.34	13.4
Semanggi	Surakarta	Central Java/ Jawa Tengah	1999	Urban	7	25	68	4.04 - 23.7	13.9
Ngagel	Surabaya	East Java/ Jawa Timur	2000	Urban	6	20	74	1.54 - 14.04	7.8
Kuranji	West Lombok/ Lombok Barat	NTB***	2000	Desa	6	38	56	18.60 - 55.92	37.3
Kawangu	East Sumba/ Sumba Timur	NTT	1999	Rural	5	22	73	54.63 - 87.53	71.1
Renggarasi	Sikka	NTT	1999	Rural	15	3	82	34.15 - 76.93	55.5
Kotobatu	Tanah Datar	West Sumatra/ Sumatera Barat	2003	Rural	5	30	65	0.86 - 8.36	4.6
Jorong Mawar	Tanah Datar	West Sumatra/ Sumatera Barat	2003	Rural	8	41	51	15.66 - 53.4	34.5
Saham	Mempawah	West Kalimantan/ Kalimantan Barat	2000	Rural	14	77	9	39.26 - 89.00	64.1
Genengsari	Grobogan	Central Java/ Jawa Tengah	1999	Rural	4	29	67	13.9 - 55.04	34.5

Preliminary estimates calculated by SMERU based on the Population Census (2000), *Susenas* (1999) and *Podes* (1999)/ Hasil sementara pemetaan kemiskinan yang dihitung oleh SMERU berdasarkan Sensus 2000, *Susenas* 1999 dan *Podes*.

** The range of poverty rates (proportion of population below the poverty line) with a 90% confidence level/ Kisaran angka kemiskinan (persentase penduduk di bawah garis kemiskinan) dengan tingkat kepercayaan 90%.

*** West Nusa Tenggara/Nusa Tenggara Timur.

Source/sumber: Suharyo et al.

³ Such differences in measuring the poverty line do not only occur between experts and communities, but also between experts or government officials from different countries. For example, the percentage of poor people in China in 1999 was 4.6%, whereas in Indonesia it was 27.1%. The percentage of people earning less than \$1/day in China was, however, 18.8%, whereas in Indonesia it was only 12.9% (The World Bank, 2003).

⁴ The food component in calculating the poverty line is around 70%, while the remaining 30% is based on non-food consumption.

³ Perbedaan ukuran garis kemiskinan seperti ini tidak hanya terjadi antara para ahli dan masyarakat, tetapi terjadi juga di antara para ahli atau pejabat pemerintah antar negara. Misalnya, persentase penduduk miskin di China pada 1999 adalah 4,6%, sementara di Indonesia 27,1%, tetapi jumlah penduduk yang berpenghasilan di bawah \$1/hari di China 18,8% sedangkan di Indonesia hanya 12,9% (The World Bank, 2003).

⁴ Sekitar 70% dari ukuran garis kemiskinan ditetapkan berdasarkan konsumsi makanan, dan 30% sisanya berdasarkan konsumsi nonmakanan.

the PPA poverty figures with the village/*kelurahan*-level poverty figures calculated by SMERU (see Table 4).⁵ Based on the comparison of poverty figures in 10 villages (both figures from PPAs as well as the poverty mapping results calculated by SMERU), some interesting tendencies were found. In three PPA locations in urban areas, the PPA results were actually much higher compared with the results of the quantitative analysis conducted by SMERU. In addition, the results from five of the seven PPAs in rural areas were still within the range of the estimations from SMERU's quantitative analysis or slightly higher although, in general, they were still above the average figures from the quantitative study. In the two locations in other rural areas, the PPA results for one of the villages was a lot higher and the other much lower than the results from the quantitative analysis.

Based on the limited sample above, there is an indication that the poverty figures in PPAs in rural areas are not too different from the results of SMERU's quantitative analysis. In Desa Saham, the PPA poverty figures were lower than the results from SMERU's quantitative analysis. This was due to the strong communal culture as well as the resistance of PPA participants to put members of the community into different welfare groups. People identified by this community as poor were those who are unable to support themselves economically. In another case in Kotobatu (Kabupaten Tanah Datar, West Sumatra), the PPA results were significantly higher than the results from SMERU's quantitative analysis. In this case, it appears that the data from the quantitative analysis are questionable because the figures are much lower than the average rural poverty figures.

In accordance with the high level of community welfare in adjacent areas, poverty standards used by communities in urban areas also tended to be higher than those used in SMERU's quantitative analysis. But it cannot be concluded for sure whether there is a discernible pattern in the differences between these standards due to the limited number of urban cases studied. Nevertheless, the considerable difference in the poverty figures from the quantitative analysis and the PPA results should receive attention. Perhaps a more comprehensive and in-depth study needs to be conducted to re-evaluate the food and non-food commodity components used as standards in measuring the poverty line.

Although there are similarities and differences between the results from the PPAs and the quantitative analysis, they are still considered as initial indications. A more reliable conclusion could certainly be obtained if more PPA data were available and better represented the regional variations in Indonesia. ■

⁵ The SMERU Research Institute is currently calculating poverty figures down to the village level in all provinces of Indonesia based upon the 2000 Population Census, 1999 Core and Consumption Modules of the Susenas (National Socioeconomic Survey), and the 1999 Podes (Village Potential). The data are still being processed thus the data used here are interim figures.

WORKS CITED

Suharyo, Widjajanti I., et al. "Laporan Konsolidasi KKP di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan." [A Consolidation of Participatory Poverty Assessments in Indonesia, Understanding the Voice of the Poor: Input for the Formulation of the Poverty Reduction Strategy Paper]. Buku I. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2003.

Tabel 4).⁵ Dari perbandingan angka kemiskinan di 10 desa yang tersedia (baik hasil KKP maupun hasil analisis kuantitatif SMERU), terlihat adanya kecenderungan yang menarik. Pada tiga lokasi KKP di daerah perkotaan terlihat bahwa angka hasil KKP jauh lebih tinggi dibanding hasil analisis kuantitatif SMERU. Selain itu, angka hasil KKP pada lima dari tujuh KKP di daerah pedesaan masih berada dalam kisaran hasil analisis kuantitatif SMERU atau sedikit lebih tinggi, walaupun secara umum masih di atas angka rata-ratanya. Pada dua lokasi di daerah pedesaan lainnya, di satu desa angka hasil KKP jauh lebih tinggi dan di desa lainnya jauh lebih rendah daripada hasil analisis kuantitatif.

Berdasarkan kajian atas sampel yang terbatas tersebut, ada indikasi bahwa hasil penghitungan angka kemiskinan menurut KKP di daerah pedesaan tidak jauh berbeda dengan hasil analisis kuantitatif SMERU. Di Desa Saham, angka kemiskinan menurut hasil KKP jauh lebih rendah dibanding hasil analisis kuantitatif SMERU. Hal ini disebabkan kuatnya budaya komunal dan adanya penolakan peserta KKP untuk mengelompokkan masyarakat ke dalam kelas-kelas kesejahteraan. Penduduk yang oleh masyarakat disebut sebagai orang miskin adalah mereka yang secara ekonomi tidak mampu menhidupi dirinya. Kasus lainnya, yaitu di Desa Kotobatu (Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat) menunjukkan angka kemiskinan hasil KKP jauh lebih tinggi daripada hasil analisis kuantitatif SMERU. Pada kasus terakhir ini, tampaknya hasil analisis kuantitatiflah yang perlu dipertanyakan karena angkanya jauh lebih rendah dibanding rata-rata angka kemiskinan di pedesaan.

Untuk daerah perkotaan, sejalan dengan tingginya tingkat kesejahteraan masyarakat di sekitarnya, ukuran kemiskinan yang digunakan masyarakat juga cenderung lebih tinggi daripada yang digunakan dalam analisis kuantitatif SMERU. Tetapi ada atau tidak adanya pola perbedaan antara keduanya belum dapat disimpulkan secara meyakinkan karena jumlah kasus perkotaan yang dikaji terbatas. Walaupun demikian, besarnya perbedaan angka kemiskinan hasil analisis kuantitatif dan hasil KKP tersebut patut mendapat perhatian. Mungkin perlu dilakukan studi lebih luas dan mendalam untuk menilai kembali ukuran komoditi pangan dan nonpangan yang digunakan sebagai dasar penghitungan garis kemiskinan.

Meskipun terdapat petunjuk adanya pola persamaan dan perbedaan antara hasil KKP dan hasil analisis kuantitatif, temuan tersebut masih dinilai sebagai indikasi awal. Kesimpulan yang lebih meyakinkan akan dapat diperoleh jika tersedia data hasil KKP yang lebih banyak dan lebih mewakili berbagai variasi masyarakat di Indonesia. ■ Syaikh Usman

⁵ Lembaga Penelitian SMERU sedang melakukan penghitungan angka kemiskinan hingga tingkat desa di semua propinsi di Indonesia dengan menggunakan data Sensus Penduduk 2000, Susenas Kor dan Modul Konsumsi 1999, dan Podes 1999. Data yang digunakan untuk tulisan ini adalah angka sementara.

DAFTAR PUSTAKA

Suharyo, Widjajanti I., et al. "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan." Buku I. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2003.

THE CAUSES OF POVERTY ACCORDING TO THE POOR

Penyebab Kemiskinan Menurut Orang Miskin



Poverty reduction strategies have to be formulated in an integrated and systematic manner and require the active participation of the poor themselves.

Upaya penanggulangan kemiskinan harus disusun secara terpadu dan sistematis serta memerlukan partisipasi aktif kelompok miskin itu sendiri.

Previously, the causes of poverty were perceived as independent issues mostly influenced by individual attitudes as well as cultural aspects and, in certain cases, were also considered as the result of misfortune. In line with developments in understanding the multi-dimensional aspects of poverty, social scientists have studied the complexity of poverty and produced several theories to explain why poverty continues to occur. The results, inter alia, indicate that poverty is a collective and structural problem caused by economic, social and political constructions which have arisen or have been deliberately developed within a community.

THE CAUSES OF POVERTY ACCORDING TO THE POOR

There is no single underlying cause of poverty, but rather several factors. It is a series of interrelated factors that culminate in low-income levels for a certain community, which thus causes them to be poor. The question is why do they have a low income, whereas other communities have higher incomes?

Broadly speaking, the causes of poverty mentioned by the poor can be grouped into six categories: powerlessness, isolation, material poverty, physical weaknesses, vulnerability, and attitudes or behavior.

Pada awalnya faktor penyebab kemiskinan dipandang sebagai persoalan independen yang lebih banyak dipengaruhi oleh sikap individual, aspek budaya, dan pada batas tertentu juga dianggap sebagai ketidakberuntungan seseorang. Sejalan dengan perkembangan pemahaman atas sifat multi-dimensi kemiskinan, para ahli ilmu sosial telah mengkaji kompleksitas kemiskinan dan menghasilkan berbagai teori untuk menerangkan mengapa kemiskinan terus terjadi. Hasilnya antara lain menunjukkan bahwa kemiskinan adalah persoalan kolektif dan struktural akibat dari konstruksi ekonomi, sosial dan politik yang berkembang atau sengaja dikembangkan pada komunitas masyarakat yang bersangkutan.

FAKTOR PENYEBAB KEMISKINAN MENURUT ORANG MISKIN

Akar penyebab kemiskinan tidak bersifat tunggal, melainkan bersifat multifaktor. Rangkaian hubungan sebab-akibat berbagai faktor itu akhirnya berujung pada kondisi rendahnya tingkat pendapatan kelompok masyarakat tertentu sehingga menyebabkan mereka menjadi miskin. Pertanyaannya, mengapa mereka mempunyai pendapatan rendah, sementara kelompok masyarakat lainnya berpendapatan lebih tinggi?

Secara garis besar, faktor penyebab kemiskinan yang dikemukakan oleh orang miskin sendiri dapat dikelompokkan menjadi enam kategori, yaitu: ketidakberdayaan, keterkucilan, kekurangan materi, kelemahan fisik, kerentanan, dan sikap atau perilaku.

■ Powerlessness

Powerlessness factors include various factors which are out of the poor's control. They include employment opportunities, costs/prices (of consumer products, means of production as well as produce), government policies, *adat* systems, the debt trap, security, and fate or God's will. "Fate" as a factor perhaps indicates that their poverty is so severe that it eventually causes apathetic attitudes to arise. For these people, it is as if there is no chance of improving their welfare, and thus they feel that only a miracle from God will change the situation.

■ Material Poverty

The causes of poverty which are included in this group are ownership or absence of a variety of assets, such as a house, land, and capital, possession or absence of an inheritance, as well as a low income due to a low wage or poor harvest. Other than powerlessness factors, this group of factors is the dominant cause of poverty.

■ Isolation

Isolation factors relate to the physical and non-physical obstacles to accessing opportunities to improve their welfare. These factors include living in isolated locations, poor transportation infrastructure, low education and skill levels, as well as a lack of, or no access to, credit, education, health, irrigation and clean water.

■ Physical Weakness

Health conditions, the ability to work, a lack of food and malnutrition, as well as sanitation problems are elements in the group of physical weakness factors. In general, poor health conditions are considered a more significant cause of poverty than the ability to work (meaning having the skills required to work). This is perhaps related to the types of work because the poor tend to engage in manual labor and thus must be physically fit.

■ Ketidakberdayaan

Kategori faktor ketidakberdayaan meliputi faktor yang keberadaannya di luar kendali masyarakat miskin. Antara lain mencakup aspek ketersediaan lapangan kerja, tingkat biaya/harga (baik barang konsumsi, sarana produksi, maupun harga jual produksi), kebijakan pemerintah, sistem *adat*, lilitan hutang, keamanan, dan takdir/kodrat. Munculnya aspek takdir mungkin mengindikasikan bahwa tingkat kemiskinan yang mereka alami sudah sedemikian rupa sehingga pada akhirnya memunculkan sikap apatis. Bagi mereka, sepertinya sudah tidak ada peluang lagi untuk memperbaiki kesejahteraannya, dan menganggap hanya mukjizat Tuhan yang mampu mengubah keadaan.

■ Kekurangan Materi

Aspek penyebab kemiskinan yang termasuk dalam kelompok ini adalah kepemilikan atau tidak memiliki berbagai macam aset, seperti rumah, tanah, modal kerja, warisan, serta rendahnya penghasilan karena upah atau hasil panen rendah). Selain ketidakberdayaan, kelompok faktor ini merupakan penyebab kemiskinan yang dominan.

■ Keterkucilan

Faktor keterkucilan berkaitan dengan hambatan fisik dan nonfisik dalam mengakses kesempatan meningkatkan kesejahteraan, antara lain mencakup aspek lokasi yang terpencil, buruknya prasarana transportasi, rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan, tidak ada atau kurangnya akses terhadap kredit, pendidikan, kesehatan, irigasi, dan air bersih.

■ Kelemahan fisik

Kondisi kesehatan, kemampuan bekerja, kurang makan dan gizi, dan masalah sanitasi merupakan elemen kelompok faktor kelemahan fisik. Pada umumnya kondisi kesehatan yang buruk dianggap lebih penting sebagai penyebab kemiskinan dibandingkan faktor ketidakmampuan (dalam arti keterampilan) bekerja. Hal ini mungkin berkaitan dengan jenis pekerjaan masyarakat miskin umumnya yang cenderung termasuk kerja kasar sehingga membutuhkan kondisi fisik yang prima.



Isolation coupled with poor transportation infrastructure will leave the poor worse off.

Keterkucilan yang diperparah dengan prasarana transportasi yang buruk akan mengakibatkan keterpurukan lebih lanjut bagi orang miskin.

■ Vulnerability

The group of vulnerability factors reflects instability or shocks which can cause welfare levels to drop. This includes aspects relating to layoffs, non-permanent employment, production problems, natural disasters and family misfortune.

■ Attitudes and Behavior

Factors grouped into this category include bad habits or attitudes which tend to decrease welfare levels or impede advancement. These include a lack of effort to work, inability to manage finances or the tendency to squander money, family disharmony, as well as drinking and gambling habits.

LESSONS LEARNT

One issue that needs to be underlined is that each group of causes is not separate. They are all interrelated and together represent a series of causes and effects. As a result, attempts to reduce poverty cannot be partial in nature, but must be integrated according to the specific poverty conditions in each region or community. Despite this, considering the limited financial capabilities and institutional capacity of government and non-government organizations, it appears that it is not possible to reduce the causes of poverty simultaneously. The key is to resolve the problems according to priorities and to do so gradually but in a direct and consistent manner. ■

■ Kerentanan

Kelompok faktor kerentanan mencerminkan ketidakstabilan atau guncangan yang dapat menyebabkan turunnya tingkat kesejahteraan. Di dalamnya mencakup aspek Pemutusan Hubungan Kerja (PHK), pekerjaan tidak tetap, masalah dalam produksi, bencana alam, dan musibah keluarga.

■ Sikap dan Perilaku

Faktor yang digolongkan dalam kelompok ini berupa kebiasaan buruk atau sikap yang cenderung menyebabkan turunnya tingkat kesejahteraan atau menghambat kemajuan. Antara lain meliputi kurangnya upaya untuk bekerja, tidak bisa mengatur uang atau boros, masalah ketidakharmonisan keluarga, serta kebiasaan berjudi dan mabuk-mabukan.

PELAJARAN YANG DAPAT DIPETIK

Satu hal yang perlu digarisbawahi, masing-masing faktor penyebab kemiskinan tersebut tidak berdiri sendiri. Satu sama lain saling terkait dan merupakan rangkaian sebab-akibat. Oleh karena itu upaya penanggulangan kemiskinan tidak dapat bersifat parsial, melainkan harus terpadu menurut kondisi spesifik kemiskinan di masing-masing daerah/komunitas. Meskipun demikian, mengingat adanya keterbatasan kemampuan finansial, kapasitas kelembagaan (pemerintah dan nonpemerintah), maka tampaknya tidak memungkinkan untuk menanggulangnya secara bersamaan. Kuncinya adalah pemecahan persoalan menurut skala prioritas, dan dilakukan secara bertahap namun terarah dan konsisten. ■ **Sulton Mawardi**



Providing these children with a good education is one way of breaking the poverty chain.

Memberikan anak-anak bekal pendidikan adalah satu cara untuk mematahkan mata rantai kemiskinan.

THE GENDER DIMENSION IN PARTICIPATORY POVERTY ASSESSMENTS

Dimensi Gender dalam Kajian Kemiskinan Partisipatoris



Women's responsibilities in the community are now increasing, consequently they have to be involved in the decision-making process.

Tanggungjawab perempuan dalam masyarakat cenderung meningkat, karena itu mereka harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan.

Several participatory poverty assessments (PPAs) consolidated by the SMERU Research Institute divided participants into discussion groups at PPA locations based upon the sex of the respondents. Results from these discussion groups illustrate several differences in men's and women's views and perceptions of poverty. Of the consolidated reports, gender issues were raised in discussion groups in 10 of the 79 PPA locations. These groups were found in the World Bank (1999),¹ ILGR-WB (2003)² and Department for International Development (DFID-2000)³ studies. The differences in how men and women view poverty appear to be related to the differences in their roles, both in the household and the community.

In general, the information collected in PPAs indicates that, to a certain degree, the main responsibilities of women are still in the household. These include managing household affairs and preparing food, educating children, and earning a living in that order (see Table 1). The main responsibilities of women in different regions are generally similar, although there is a slightly different emphasis in communities with different livelihoods. In urban areas, the main responsibilities of women that were frequently mentioned included managing household affairs and educating children. Meanwhile, in

Beberapa Kajian Kemiskinan Partisipatoris (KKP) yang dikonsolidasi Lembaga Penelitian SMERU melakukan pembagian kelompok diskusi di lokasi KKP berdasarkan jenis kelamin responden. Hasil diskusi antar kelompok tersebut ternyata menggambarkan beberapa perbedaan cara pandang dan persepsi antara laki-laki dan perempuan tentang kemiskinan. Dari laporan yang dikonsolidasikan, informasi seputar isu gender tertentu ditemui pada kelompok diskusi di 10 lokasi dari 79 lokasi KKP. Kelompok tersebut berasal dari kajian Bank Dunia (1999),¹ P2TPD (2003),² dan DFID (2000)³. Perbedaan cara pandang perempuan dan laki-laki dalam melihat kemiskinan tampaknya berkaitan dengan perbedaan peran masing-masing, baik dalam lingkup rumah tangga maupun masyarakat.

Secara umum, informasi yang dihimpun dalam KKP mengungkapkan bahwa dalam batas-batas tertentu, tanggung jawab utama perempuan masih lebih banyak di dalam rumah tangga, yang secara berurutan, adalah mengurus rumah tangga dan menyiapkan makanan, mendidik anak, dan mencari nafkah (lihat Table 1). Tanggung jawab utama perempuan di berbagai daerah relatif tidak terlalu berbeda walaupun penekanannya agak berbeda antar tipologi kehidupan komunitas. Di daerah perkotaan, tanggung jawab utama perempuan yang lebih banyak dikemukakan adalah mengurus rumah tangga dan mendidik anak. Sedangkan di perdesaan, khususnya di komunitas petani

¹ The World Bank study divided groups further based upon age. See Mukherjee, N., "Consultations with the Poor in Indonesia."

² See Initiative for Local Governance Reform-World Bank (ILGR-WB), "Poverty Studies at the Cluster Level."

³ See Mukherjee, N., et al. "People, Poverty and Livelihoods."

¹ Kajian Bank Dunia ini membagi kelompok lebih rinci lagi dengan memisahkan kelompok perempuan dan laki-laki berdasarkan usia. Lihat Mukherjee, N., "Consultation with the Poor in Indonesia."

² Lihat P2TPD-Bank Dunia, "Kajian Kemiskinan di Tingkat Kluster."

³ Lihat Mukherjee, N., et al. "People, Poverty and Livelihoods."

Table 1. The Responsibilities of Men and Women in the Household and Community
Tabel 1. Tanggung Jawab Laki-Laki dan Perempuan dalam Rumah Tangga dan Masyarakat

Responsibilities in the Household/ Tanggung jawab dalam Rumah Tangga	Dominant Individual/ Dominan		Responsibilities in the Community/ Tanggung jawab dalam Masyarakat	Dominant Individual/ Dominan	
	Males/ Laki-laki	Females/ Perempuan		Males/ Laki-laki	Females/ Perempuan
Earn an income/ Mencari nafkah	XXX	XXX	Participate in arisan ^a / Ikut arisan	XX	XXX
Build a house/ Membuat rumah	XX		Attend pengajian ^b / Ikut pengajian	XXX	XXX
Make decisions/ Mengambil keputusan	X		Attend ceremonies (feasts)/ Menghadiri hajatan	XX	
Educate children/ Mendidik anak	XX	XXX	Contribute to celebrations/ Menyumbang jika ada pesta	X	XX
Provide guidance for wife/ Mendidik istri	X		Participate in collective work/ Ikut kegiatan gotong royong	XXX	XX
Provide security for family/ Melindungi keluarga	X		Visit sick people/ Menengok orang sakit	X	X
Ensure family is happy/ Membahagiakan keluarga	X		Join village security/ Menjaga desa/siskamling	XXX	
Provide clothing for family/ Memberi sandang keluarga	X		Participate in community service/ Ikut kerja bakti	XX	
Fetch water/ Menggambil air	X	X	Attend village meetings/ Ikut rapat desa	XX	
Prepare family meals/ Menyiapkan makan keluarga	X	XXX	LKMD activities ^c / Ikut kegiatan	X	
Take care of husband/ Mengurus suami		XX	Become an RT/RW functionary ^d / LKMD/Menjadi pengurus RT/RW	X	
Manage household affairs/ Mengurus rumah tangga		XXX	Attend funerals/ Merawat orang meninggal	XX	X
Manage household finances/ Mengelola keuangan rumah tangga		XX	Join the family welfare program/ Ikut PKK		XXX
Provide for other household needs/ Menyediakan kebutuhan rumah tangga lainnya	X	XX	Become a posyandu cadre ^e / Menjadi kader posyandu		XXX
Assist with wife's work/ Membantu pekerjaan istri	XX		Assist with village needs/ Membantu kebutuhan desa		XX
Other activities/ Melakukan aktifitas lainnya	X	X	Assist neighbors/ Membantu tetangga	X	XX
			Join Dasa Wisma/ Ikut Dasa Wisma		X
			Assist people in need/ Membantu orang kesusahan		X
			Participate in sport/aerobics/ Ikut olah raga/senam		XX
			Work as a midwife/ Sebagai bidan		X
			Become a traditional healer/ Sebagai dukun	X	X
			Participate in the women's commission/ Ikut Komisi Perempuan		X
			Become NGO/organization activist/ Ikut kegiatan LSM/organisasi	X*	X
			Become a member of a cooperative/ Ikut koperasi		X
			Provide additional food/ Memberikan makanan tambahan		X*
			Participate in community consultations/ Ikut dalam musyawarah		X*
			Participate in LKMD monthly collective work/ Ikut bulan bakti LKMD		X*
			Teach children the Koran/ Mendidik di TPA		X*
			Participate in jimpitan ^g / Ikut Jimpitan		X*
			Participate in labor-intensive projects/ Ikut kegiatan padat karya	X*	X*
			Participate in adat/church/mosque activities/ Ikut kegiatan adat/gereja/mushola	XX	
			Distribute donations/ Sebagai pengekar sumbangan	X	
			Receive official visitors/ Menerima kunjungan pejabat	X*	
			Work/ Bekerja	X*	



Source/Sumber: Suharyo et al.

Note/Keterangan: (XXX) mentioned in more than half of the locations/diungkapkan di lebih dari setengah lokasi, (XX) mentioned in more than 20% of locations/diungkapkan di lebih dari 20% lokasi; (X) mentioned in less than 20% of locations/diungkapkan di kurang dari 20% lokasi, (*) a new responsibility which did not exist 10 years ago/ tanggung jawab baru yang 10 tahun lalu belum ada.

Terms: a) arisan - community rotating savings group; b) pengajian - a community gathering to recite verses from the Koran; c) LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) - village committee which discusses and approves proposals for village development projects; d) RT/RW (Rukun Tetangga/Rukun Warga) - lowest administrative levels; e) posyandu (Pos Pelayanan Terpadu) - integrated health posts; f) Dasa Wisma - a government program which aims to identify a village community's progress in improving housing conditions and their health in general. It arranges neighboring households into groups of ten to oversee one another. Groups have now developed into community rotating savings groups as well as groups that organize posyandu activities; and g) jimpitan - a local initiative that involves collecting a small amount of rice from all households in a neighborhood. The rice is then used for collective purposes, such as providing rice in lieu of payment to security guards or assisting the needy, particularly if someone has died.

rural areas, particularly in rice-farming communities, the main responsibility of women was preparing food. Compared to the situation 10 years ago, it is evident that the responsibility of women for educating children in rice-farming communities has tended to decrease, whereas in urban areas, particularly in urban informal sector and labor communities, it is evident that the responsibility of women for earning a living has tended to increase. One of their responsibilities which has tended to decline in urban areas is fetching water.

Information in the PPAs also indicated that men are more responsible for earning a living, despite women also having a significant role in this responsibility. The major responsibilities of men in the household include earning a living, educating children and assisting their wives. In rural areas, their dominant responsibility is simply to earn a living, whereas responsibilities relating to educating children and assisting wives were mainly mentioned in urban areas. Compared to 10 years ago, it is evident that men have less of a responsibility for educating children but more for assisting wives.

In line with the division of responsibilities, women more often become the decision makers in relation to everyday household affairs (see Table 2). Nevertheless, strategic decisions, such as the purchase or sale of large assets (land and livestock), marrying children off and paying school fees, are still more often made by men.

Information provided in several PPAs indicates that women's responsibilities in the community have generally increased. The responsibilities of women that existed 10 years ago, that is participating in the Family Welfare Program (PKK), *posyandu*, *arisan* and *pengajian*, have tended to increase, although not at the same rate in all communities. In addition, new responsibilities have also emerged, such as participating in community consultations. Participation has tended to increase, although women are still rarely included in activities where strategic decisions are made, for example village or LKMD meetings. The increased participation of women has been restricted to activities designed for women. To date, their involvement in LKMD Monthly Collective Work, for example, is simply ceremonial. Furthermore, it is mostly women of a higher socioeconomic standing who are able to participate actively in village activities.

There has been a slight increase in the main responsibilities of men, particularly those relating to participation in collective work, village meetings, village security and *pengajian/tahlilan*.⁴ This increase has mainly occurred in urban areas, particularly in urban informal sector and labor communities, whereas there has not been a significant change in other communities.

⁴ *Tahlilan* is a gathering to pray for a person who has passed away, usually three, seven, 100 and 1,000 days after his/her death.

sawah, tanggung jawab utama perempuan adalah menyiapkan makanan. Bila dibandingkan dengan keadaan pada 10 tahun sebelumnya, terlihat bahwa tanggung jawab perempuan dalam mendidik anak di komunitas petani sawah cenderung menurun, sementara di perkotaan, khususnya di komunitas buruh dan sektor informal, terlihat kecenderungan bahwa tanggung jawab perempuan dalam mencari nafkah semakin meningkat. Salah satu tanggung jawab perempuan di daerah perkotaan yang cenderung menurun adalah mengambil air.

Informasi dalam KKP tersebut juga mengungkapkan bahwa laki-laki lebih bertanggung jawab dalam mencari nafkah, meskipun perempuan juga cukup berperan dalam mencari nafkah. Tanggung jawab utama laki-laki dalam rumah tangga adalah mencari nafkah, mendidik anak, dan membantu istri. Di pedesaan, tanggung jawab laki-laki yang paling dominan hanya mencari nafkah, sedangkan tanggung jawab dalam mendidik anak dan membantu istri kebanyakan diungkapkan di perkotaan. Bila dibandingkan dengan keadaan 10 tahun sebelumnya, terlihat adanya penurunan tanggung jawab laki-laki dalam mendidik anak dan peningkatan dalam membantu istri.

Sejalan dengan pola pembagian tanggung jawab tersebut, perempuan lebih banyak menjadi pengambil keputusan dalam urusan rumah tangga sehari-hari (lihat Table 2). Meskipun demikian, keputusan-keputusan strategis seperti pembelian dan penjualan aset besar (tanah dan hewan besar), menikahkan anak dan membiayai sekolah anak, masih lebih banyak ditentukan oleh laki-laki.

Informasi yang disajikan dalam berbagai KKP mengungkapkan bahwa secara umum tanggung jawab perempuan dalam masyarakat cenderung meningkat. Tanggung jawab perempuan yang sudah ada sejak 10 tahun sebelumnya, yaitu ikut dalam kegiatan PKK, *posyandu*, *arisan*, dan *pengajian*, cenderung terus meningkat, walaupun tidak merata di semua komunitas. Selain itu, juga muncul tanggung jawab perempuan yang baru, yaitu berpartisipasi dalam musyawarah. Tanggung jawab ini cenderung meningkat, namun perempuan belum banyak dilibatkan dalam kegiatan di mana keputusan strategis diambil, misalnya dalam rapat desa atau LKMD. Peningkatan partisipasi perempuan hanya terbatas pada jenis kegiatan yang khusus diperuntukkan bagi perempuan. Sejauh ini, keterlibatan mereka dalam Bulan Bakti LKMD, misalnya hanya bersifat seremonial. Juga kebanyakan perempuan yang mempunyai kondisi sosial-ekonomi lebih baik yang dapat berpartisipasi aktif dalam kegiatan desa.

Ada sedikit peningkatan tanggung jawab utama laki-laki di masyarakat, terutama yang terkait dengan kegiatan gotong-royong, rapat desa, *siskamling* dan *pengajian/tahlilan*. Peningkatan ini terutama terjadi di perkotaan, khususnya di komunitas buruh dan sektor informal, sementara di komunitas lainnya tidak terlihat perubahan yang berarti.

Table 2. Decision-Making in the Household and Community
Tabel 2. Pengambilan Keputusan di Tingkat Rumah Tangga dan Masyarakat



Source/Sumber: Suharyo et al.

Terms: a) *kontak tani* - a non-formal group of farmers who share information and discuss related issues, sometimes inviting extension workers; and b) *Raskin (Beras untuk Orang Miskin)* - a government program which provides subsidized rice to poor families on a monthly basis.

Several PPAs indicated that violence against women has tended to decrease. Another interesting finding was that the opportunities for women to obtain a formal education have tended to increase, especially in labor and urban informal sector communities. However, it was also revealed that there is discrimination within the family against women, particularly poor women, because men still have greater opportunities to obtain an education than women do. Another example is found in rice-farming communities, where women's wages are lower than men's wages despite the work clearly being the same.

As women are more responsible for managing internal family affairs, their perceptions of the causes and problems of poverty are more closely related to powerlessness factors.⁵ This also results in them paying little attention to their limited access to satisfactory work and participation in decision-making in the community.

⁵ For an explanation of the factors which cause poverty (powerlessness, isolation, vulnerability, physical weaknesses, material poverty, as well as attitudes and behavior), see Sulton Mawardi, "The Causes of Poverty," in this edition.

Berbagai KKP juga mengungkapkan bahwa kekerasan terhadap perempuan cenderung menurun. Temuan menarik lainnya adalah bahwa kesempatan bagi perempuan untuk mendapat pendidikan formal cenderung meningkat, khususnya di komunitas buruh dan sektor informal perkotaan. Walaupun demikian, masih terungkap adanya diskriminasi dari keluarga terhadap perempuan, khususnya perempuan miskin, karena laki-laki tetap memperoleh kesempatan lebih besar untuk memperoleh pendidikan daripada perempuan. Contoh lainnya, di komunitas petani sawah, upah perempuan lebih rendah daripada laki-laki meskipun jenis pekerjaannya sama.

Karena perempuan lebih banyak bertanggung jawab dalam mengelola urusan internal keluarga, maka persepsi perempuan terhadap penyebab maupun persoalan kemiskinan lebih banyak berkaitan dengan faktor ketidakberdayaan.⁴ Peran tersebut juga menyebabkan mereka tidak terlalu menaruh perhatian pada keterbatasan mereka dalam mengakses pekerjaan yang layak atau untuk dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan di tingkat masyarakat.

⁴ Untuk penjelasan mengenai faktor-faktor penyebab kemiskinan (ketidakberdayaan, keterkucilan kerentanan, kelemahan fisik, kekurangan materi serta sikap dan perilaku), lihat artikel Sulton Mawardi, "Penyebab Kemiskinan Menurut Orang Miskin," dalam edisi ini.

Isolation problems which are felt and mentioned more frequently by groups of men in rural areas, were closely related to their role as the head of the family who must earn a living. Although earning a living is a joint responsibility, it is considered to be the main responsibility of men. In order to earn a living, men often have to look for work in other areas, and thus they tend to mention problems relating to transport and low education levels more often. Furthermore, in activities relating to participation and policy making, both at the RT/RW level and the village level, limited education and knowledge are factors which restrict individuals from actively participating in, as well as from holding, an administrative position or becoming a board member of a local organization or association.

The vulnerability factors considered as the causes of poverty by groups of men and women were also different. It appears that this is influenced by their different roles in the household. Men mentioned production problems, such as pests/disease, and entrepreneurial problems more frequently, whereas groups of women more often mentioned non-permanent work, natural disasters and child labor as the causes and problems of poverty. Family misfortune was also more frequently mentioned as a cause of poverty by groups of women. The vulnerability of women to family misfortune, particularly the death of their husbands, is due to the fact that earning a living is still considered to be a male responsibility. In addition, male domination over family assets also makes women more vulnerable to poverty when their husbands pass away. The results from PPAs conducted by DFID and ILGR-WB indicate that there is a tendency for women whose husbands have died and who have no children, to be deprived of a significant inheritance.

The PPA results above indicate that men and women do have different experiences. Where required, poverty reduction policies and programs should also be specifically tailored. Because of this, it is important to pay attention to the gender dimension in PPAs when designing and conducting field studies as well as analyzing the results. Thus, PPA designers, researchers and facilitators are required to have an adequate knowledge of gender issues in order to analyze PPA results. As an example, joint studies with communities must include men and women, divide them into separate groups and record their experiences separately. Issues should be analyzed from a gender perspective which addresses the division of roles, asset ownership, decision-making patterns and problems as well as the benefits felt by men and women. ■

Sri Kusumastuti Rahayu and Widjajanti I. Suharyo

WORKS CITED

- Mukherjee, Nilanjana. "Consultations with the Poor in Indonesia," Jakarta: The World Bank. 1999.
- Mukherjee, Nilanjana, et al. "People, Poverty and Livelihoods: Links for Sustainable Poverty Reduction in Indonesia." Jakarta: The World Bank and DFID, 2000.
- Initiative for Local Governance Reform (ILGR)- World Bank. "Kajian Kemiskinan di Tingkat Kluster" [Poverty Study at the Cluster Level]. Unpublished report, 2003.
- Suharyo, Widjajanti I., et al. "Laporan Konsolidasi KKP di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan." ["A Consolidation of Participatory Poverty Assessments in Indonesia, Understanding the Voice of the Poor: Input for the Formulation of the Poverty Reduction Strategy Paper"]. Buku I. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2003.

Masalah keterkucilan yang lebih banyak dirasakan dan diungkapkan oleh kelompok laki-laki di perdesaan, berkaitan erat dengan peran mereka sebagai kepala keluarga yang harus mencari nafkah. Meskipun mencari nafkah adalah tanggung jawab bersama, tugas tersebut masih dianggap sebagai tanggung jawab utama laki-laki. Untuk mencari nafkah, kaum laki-laki harus mencari pekerjaan hingga ke luar daerah, sehingga masalah yang berkaitan dengan transportasi dan rendahnya pendidikan cenderung lebih banyak diungkapkan kelompok laki-laki. Di samping itu, dalam kegiatan yang berkaitan dengan partisipasi dan pengambilan kebijakan, baik di tingkat RT/RW maupun di tingkat desa, keterbatasan pendidikan dan pengetahuan menjadi faktor pembatas untuk berpartisipasi aktif maupun untuk menduduki jabatan atau kepengurusan dalam organisasi atau perkumpulan di tingkat lokal.

Faktor kerentanan yang dianggap sebagai penyebab kemiskinan oleh kelompok responden perempuan dan laki-laki juga berbeda. Hal ini tampaknya di pengaruhi oleh perbedaan peran dalam rumah tangga. Masalah yang berkaitan dengan produksi, seperti banyaknya hama/penyakit dan masalah dalam usaha cenderung lebih banyak dikemukakan laki-laki. Sedangkan kelompok perempuan lebih banyak mengungkapkan masalah pekerjaan yang tidak tetap, bencana alam dan pekerja anak sebagai penyebab maupun persoalan kemiskinan. Musibah keluarga juga cenderung lebih banyak diungkapkan oleh kelompok perempuan sebagai penyebab kemiskinan. Besarnya kerentanan perempuan terhadap musibah keluarga, khususnya kematian suami, disebabkan karena tanggung jawab mencari nafkah masih dianggap menjadi tanggung jawab utama laki-laki. Selain itu, pola penguasaan aset keluarga yang lebih didominasi oleh laki-laki juga menambah kerentanan perempuan untuk jatuh miskin ketika ditinggal mati suaminya. Hasil KKP yang dilakukan DFID dan P2TPD memperlihatkan kecenderungan bahwa istri yang suaminya meninggal tanpa meninggalkan anak tidak memperoleh bagian harta yang cukup berarti.

Hasil KKP di atas memperlihatkan bahwa perempuan dan laki-laki memang mempunyai pengalaman yang berbeda. Bilamana diperlukan, kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan pun semestinya juga dibedakan. Oleh karena itu, dimensi gender dalam KKP penting diperhatikan, baik pada saat merancang, melaksanakan kajian di lapangan, maupun saat menganalisis. Untuk itu para perancang, peneliti dan fasilitator KKP memerlukan pengetahuan yang memadai tentang isu gender untuk menganalisis hasil KKP. Kajian bersama masyarakat harus mengikutsertakan dan mengelompokkan perempuan dan laki-laki, mencatat pengalaman masing-masing secara terpisah, membuat daftar isu gender yang harus dikaji dengan memperhatikan, antara lain pembagian peran, penguasaan aset, pola pengambilan keputusan, masalah, dan manfaat yang dirasakan perempuan dan laki-laki. ■

DAFTAR PUSTAKA

- Mukherjee, Nilanjana. "Consultation with the Poor in Indonesia," Jakarta: The World Bank. 1999.
- Mukherjee, Nilanjana, et al. "People, Poverty and Livelihoods: Links for Sustainable Poverty Reduction in Indonesia." Jakarta: The World Bank and DFID, 2000.
- Prakarsa Pembaharuan Tata Pemerintahan Daerah (P2TPD) - BankDunia. "Kajian Kemiskinan di Tingkat Kluster." Laporan tidak diterbitkan, 2003.
- Suharyo, Widjajanti I., et al. "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan." Buku I. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2003.

STRATEGIES OF THE POOR

Strategi Orang Miskin

The most serious impact of poverty on communities is the difficulty in fulfilling everyday food needs. In SMERU's PPA consolidation study, it was revealed that being poor did not mean not eating, but rather economizing by reducing food portions or substituting their staple food with cheaper and more readily available types; for example by substituting rice with cassava or sweet potato or mixing it with ground corn and eating with any available side dishes. If there is a sufficient amount of rice, they eat three times per day, but when supplies diminish they eat less frequently.

To fulfill their everyday needs, poor communities will accept any kind of work. In Java, those who live in farming areas, plantations, coastal areas or forest communities do various odd jobs, for example working as farm laborers, sharecroppers (laboring for a share of the harvest), *nggaduh* (raising someone else's livestock), collecting firewood or going to towns to look for work. In Desa Karang Buah, Kabupaten Tanggamus, Lampung, the women no longer weave mats for their own needs but to sell. Meanwhile, the wives of poor farmers in Desa Kalibening in the same *kabupaten* undertake any kind of work to help their husbands. In the morning, they help their husbands in the fields, then clear weeds in other people's fields, cook, plant taro in the garden around their house for extra food, and in the afternoon work as laborers harvesting pepper. Economic pressures force husbands and wives as well as their children to spend almost all of their time working.

Dampak kemiskinan yang paling banyak dirasakan oleh masyarakat adalah kesulitan dalam memenuhi kebutuhan pangan. Dalam studi konsolidasi KKP terungkap bahwa miskin bukan berarti tidak makan, melainkan karena mereka menerapkan strategi berhemat dengan mengurangi porsi makan, mengganti jenis makanan utama dengan yang lebih sederhana, misalnya nasi diganti dengan singkong atau ubi, atau dicampur dengan jagung tumbuk, dan dimakan dengan lauk pauk seadanya. Bila persediaan beras masih cukup mereka makan tiga kali sehari, tetapi apabila persediaan menipis frekuensi makan dikurangi.

Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, masyarakat miskin bersedia bekerja apa saja. Di Jawa, mereka yang hidup di daerah pertanian, perkebunan, pesisir pantai atau di sekitar hutan mengambil kerja serabutan, misalnya menjadi buruh tani, buruh bagi hasil, "nggaduh" (memelihara ternak milik orang lain), mencari kayu bakar, atau ke kota mencari pekerjaan. Di Desa Karang Buah, Kabupaten Tanggamus, Lampung, para ibu tidak lagi menganyam tikar untuk kebutuhannya sendiri, tapi untuk dijual. Sementara istri petani miskin di Desa Kalibening di kabupaten yang sama berusaha bekerja apa saja untuk membantu suami. Di pagi hari mereka membantu suami di sawah, kemudian "ngoyos" (menyiangi rumput) di sawah orang lain, pulang memasak, "ngored" (menanam keladi di ladang di sekitar rumah untuk makanan tambahan), dan sorenya "mburuh" panen lada. Tekanan ekonomi memaksa hampir seluruh waktu suami dan istri maupun anak-anak dimanfaatkan untuk menghasilkan uang.



Women not only have to manage their household and nurture the children, they also help their husbands in the ricefields and take odd jobs to provide additional family income.

Perempuan tidak hanya mengurus rumah tangga dan anak-anak, mereka juga membantu suami di sawah dan mengambil pekerjaan serabutan untuk menambah pendapatan keluarga.



Poor communities in Central Kalimantan also have their own strategies to overcome poverty, including working as laborers at sawmills, tapping rubber, looking for rattan in the forest, and weaving *purun* mats using pandanus leaves. As is the case in other poor communities, they are forced to do more than one type of work each day and nearly all members of the family work.

The PPA consolidation study distinguished between urban and rural communities in order to examine the secondary choices of work of those community groups facing poverty. Poor rural communities have the alternative of utilizing the natural resources around them to meet their everyday needs. This is not, however, the case with poor urban communities. There are fewer ways of surviving on a daily basis for laborers or those who earn their living from the urban informal sector than for individuals in rural communities. This is because the natural resources that can be accessed by urban communities are very limited. In general, they live in densely populated areas. An alternative that is often pursued by women in poor urban communities is searching for low-paid work, for example washing clothes or working as a domestic helper.

Holding several odd jobs or low-paid work provides just enough to survive. The consequence is that they do not have a fixed income. In general their wages are only enough for the family's food for that day or sometimes entirely used to pay off debts. This uncertainty forces them to constantly think about ways to obtain work.

The most important strategy adopted by poor families in overcoming poverty is looking for credit. Individuals only borrow money if they face serious problems, for example, paying children's school fees or receiving medical treatment. Stalls are usually chosen as the places to obtain daily items or *sembako* on credit. With no work or fixed income, they are discouraged from taking out large loans, and so only borrow between Rp10,000 and Rp30,000 per week or month depending on the agreement or mutual understanding between the stall owner and the borrower. Stall owners are not confident enough to provide large credit because they worry that their capital will run out due to arrears not being paid.

Masyarakat miskin di Kalimantan Tengah juga punya strategi sendiri dalam menyasati kemiskinan, antara lain bekerja sebagai buruh di "bangsau" (tempat penggergajian kayu), menyadap karet, mencari rotan di hutan, menganyam tikar *purun* (dari daun pandan). Sama dengan masyarakat miskin lainnya, mereka terpaksa mengerjakan lebih dari satu jenis pekerjaan dalam sehari, dan hampir semua anggota keluarga bekerja.

Studi konsolidasi KKP mengelompokkan masyarakat perdesaan dan perkotaan untuk melihat pilihan pekerjaan kedua kelompok masyarakat tersebut dalam menghadapi kemiskinan. Masyarakat miskin perdesaan mempunyai alternatif untuk memanfaatkan sumber alam di sekelilingnya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-harinya. Tidak demikian halnya dengan masyarakat miskin perkotaan. Cara bertahan hidup para buruh dan mereka yang hidup dari sektor informal perkotaan lebih sempit dibanding dengan masyarakat perdesaan. Ini karena sumber daya alam yang dapat diakses masyarakat perkotaan sangat terbatas. Mereka umumnya tinggal di lahan sempit di permukiman padat penduduk. Alternatif yang banyak ditempuh oleh perempuan atau istri masyarakat miskin di perkotaan adalah bekerja "menggambil upahan", misalnya mencuci pakaian atau menjadi pembantu rumah tangga.

Bekerja "serabutan" atau "menggambil upahan" dilakukan sekedar untuk bertahan hidup. Konsekuensinya, penghasilan mereka juga tidak tetap. Umumnya upah yang diterima hanya cukup untuk uang makan keluarga hari itu, atau kadang-kadang habis untuk membayar hutang. Ketidakpastian ini memaksa mereka setiap saat harus memikirkan cara agar dapat memperoleh pekerjaan.

Strategi penting lainnya dalam menghadapi kemiskinan yang paling banyak ditempuh keluarga miskin adalah dengan cara berhutang. Hutang dalam bentuk uang hanya dilakukan bila mereka menghadapi masalah serius, misalnya untuk membayar uang sekolah anak atau berobat. Biasanya warung dipilih sebagai tempat berhutang dalam bentuk belanja barang kebutuhan sehari-hari atau *sembako*. Karena tidak mempunyai pekerjaan atau penghasilan tetap, mereka tidak berani berhutang dalam jumlah besar, hanya berkisar Rp10.000 - Rp30.000 dalam sebulan atau seminggu, tergantung kesepakatan atau saling pengertian antara pemilik warung dan peminjam. Pemilik warung tidak berani memberikan hutang dalam jumlah besar karena khawatir modalnya habis karena tunggakan yang tidak kembali.



Having a skill is certainly an advantage. The *ikat* she is weaving is not for her own use but for sale.

Memiliki keterampilan memberikan nilai tambah. Kain *ikat* yang sedang ditenun ini tidak untuk kebutuhan sendiri tetapi untuk dijual.

In coastal fishing communities, for example, a stall generally has regular customers. The fishermen usually purchase various needs on credit before going to sea, like diesel, kerosene, cooking oil, rice, sugar, coffee, and cigarettes. There is no certainty that these in-kind loans will be paid in cash. Haji Manggu, in Desa Kapuran, Lampung, for example, receives loan repayments in the form of cash as well as their catch, because apart from owning a stall, he is also an intermediary fish trader.

Economic transactions sometimes also involve a social obligation. The reality of this is reflected when, during the monsoon season, fishermen cannot go to sea but can still borrow money or obtain credit. When the time for repayment arrives after the monsoon season, the fishermen show their gratitude by making a reasonable repayment. For example, by selling prawns they have caught to the moneylender (the stall owner) at Rp10,000 per kg, rather than at the market price that is around Rp12,000 - Rp13,000 per kg.

Borrowing and lending within networks is also common in villages, including within fishermen's, wet and dry land farmers', plantation and urban informal networks. The majority of poor communities overcome difficulties in their lives by borrowing money from rich people in the village who are also often their employer, for example, the owners of rubber plantations, owners of wet-rice fields, scavenger "bosses" or construction foremen. Fishermen or coastal communities usually borrow money from boat owners or intermediary fish traders, and pay their debts by means of direct cuts to their wages or the produce they should receive. Meanwhile, farmers, rice field laborers and plantation workers pay their debts after the harvest season or after they receive wages, either in the form of deductions from their wages, payment in cash or rice harvested. One farmer in Desa Saka, Kabupaten Kapuas, Central Kalimantan, pays his debts of Rp10,000 with one can of rice although the actual price of a can of rice at the market is between Rp14,000 and Rp16,000. Informal bonds are formed between farmers, fishermen or plantation laborers and richer farmers, intermediary traders, large traders or boat owners when those in the former group sell their produce as a mechanism for debt repayment. Usually, the prices are a little lower than the market prices.

The income of poor groups is often used up paying back loans, like a poor farmer in Desa Saka, Kabupaten Kapuas, Central Kalimantan who once said "our lives are lived in holes. To fill one hole, we must dig another." Moreover, they can face high interest rates (20-30% per month) or a compound interest system if the debt is not paid back on

Di masyarakat nelayan, misalnya, sebuah warung umumnya mempunyai langganan tetap (istilah lokal: "langgan"). Para nelayan itu biasanya meminjam berbagai kebutuhan sebelum berangkat melaut, seperti solar, minyak tanah, minyak goreng, beras, gula, kopi dan rokok. Tidak ada ketentuan bahwa pinjaman "in natura" ini harus dilunasi dengan uang tunai. Haji Manggu, di Desa Kapuran, Lampung, misalnya, menerima pelunasan dalam bentuk uang tunai maupun hasil tangkapan, karena selain mempunyai warung Haji Manggu juga adalah pedagang perantara ikan.

Transaksi ekonomi ada kalanya juga bermuansa sosial karena adanya faktor kepercayaan. Realitas ini tercermin ketika pada masa paceklik nelayan tidak bisa melaut, tapi masih tetap dapat berhutang. Jika saat pelunasan tiba, para nelayan menunjukkan rasa terima kasihnya dengan memberikan nilai pelunasan yang pantas. Misalnya dengan menjual udang hasil tangkapannya ke pemberi pinjaman (pemilik warung) dengan harga Rp10.000 per kg, meskipun harga di pasaran sekitar Rp12.000 - Rp13.000 per kg.

Berhutang dalam jaringan kerja juga banyak ditemui di desa, baik di jaringan kerja nelayan, petani sawah/ladang, perkebunan, maupun di jaringan kerja sektor informal perkotaan. Sebagian masyarakat miskin mengatasi kesulitan hidupnya dengan cara meminjam uang pada orang kaya di desa yang seringkali juga adalah majikannya, misalnya pemilik kebun karet, pemilik sawah, pemilik lapak atau "bos" pemulung, atau mandor bangunan. Nelayan atau masyarakat pesisir biasa meminjam uang kepada pemilik kapal, bandar/pengepul ikan, dan membayar hutangnya dengan cara memotong langsung upah atau hasil yang seharusnya diterima. Sementara petani, buruh sawah dan petani ladang membayar hutangnya setelah masa panen atau setelah memperoleh upah, baik dalam bentuk pemotongan upah, membayar tunai atau dengan beras hasil panennya. Seorang petani di Desa Saka, Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah, membayar hutangnya sebesar Rp10.000 dengan satu kaleng beras, meskipun sebenarnya harga sekaleng beras di pasaran antara Rp14.000 - Rp16.000. Ada ikatan kerja informal di antara petani, nelayan, buruh kebun ini dengan petani yang lebih kaya, pedagang pengumpul, pedagang besar, atau juragan pemilik kapal ketika mereka menjual hasil usahanya sebagai mekanisme pembayaran hutang. Biasanya harga yang diberikan sedikit lebih rendah dari harga pasar.

Penghasilan kelompok miskin sering habis hanya untuk membayar hutang, atau "gali lubang tutup lubang", seperti tutur seorang petani miskin di Desa Saka, Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah. Apalagi bila mereka

time. The practices of moneylenders cause the poor to become trapped in poverty. One poor farmer in Desa Genengan, Central Java, was only able to pay off his debt and interest after two years.

Although the government has several subsidized credit programs that are operated via banks and formalized group efforts, the poor can rarely access such programs. It is clearly difficult for the poor in urban and rural areas to meet the requirements for loan collateral in the form of land certificates or motor vehicle ownership documents. These limitations, whether direct or indirect, are still making it difficult for the poor to access formal credit. It is not surprising that they choose non-formal financial institutions like *arisan*¹ groups or *paguyuban*.² Apart from more lenient borrowing conditions, these social organizations are easier to access. A weekly *arisan* where members deposit between Rp1,000 and Rp2,000, for example, can be used to know who wins the *arisan* and thus from whom individuals can occasionally request assistance. Members with a pressing need can also receive *arisan* money on request. Members can help one another, especially when family members die, through *arisan* groups, *paguyuban*² or religious study groups or church groups in their area.

Borrowing money from family or neighbors is also a strategy of the poor. Poor people facing urgent needs will borrow money from neighbors or their closest relatives if the amount is not too large. In general, these debts are repaid in as little as one month and usually without interest. Sometimes the poor also pawn things of value, for example, batik cloth or radios to obtain loans. Another survival strategy is joining government assistance programs, for example, the "Rice for the Poor" (Raskin) program. Thus, they register themselves as eligible to receive assistance from government programs. Unfortunately, they are often pushed out of the way by those who are actually of a better economic standing, as has been proven in several cases in the Raskin program (Hastuti, "Rice"). ■

¹ A community rotating savings group.

² A community organization based on kinship or interest that usually aims to preserve or maintain the close relationship among members.

WORKS CITED

- Akhmadi and S. Budiayati. "Kredit Perdesaan di Kab. Minahasa, Sulawesi Utara" [Rural Credit in Kab. Minahasa, North Sulawesi]. Research report. Jakarta: SMERU, 2000.
- Hastuti and John Maxwell. "Rice for Poor Families" (RASKIN): Was the 2002 Program Operating Effectively? Evidence from Bengkulu and Karawang." Working paper. Jakarta: SMERU, 2003.
- Intan Hitawasana Sejahtera (IHS). "Identifikasi Kemiskinan Lokal" [Identification of Local Poverty]. Unpublished research reports for a number of villages in Central Kalimantan and East Nusa Tenggara in 2003.
- Josodipoero, Ratna I., et al. "Consultation with the Poor, World Bank, Site Report, 1999, Kelurahan Karangdowo, Pegambiran, Cirebon." Unpublished field report.
- Siswanto, Joko, et al. "Consultation with the Poor, World Bank, Site Report, 1999, Desa Genengsari, Grobogan, Jawa Tengah." Unpublished field report.
- Wibowo, Pamadi and Wawan Munawar. "Studi Kredit Kecil Perkotaan di Kota Yogyakarta" [Study of Urban Small Credit in Yogyakarta]. Field report. Jakarta: SMERU, 2000.
- . "Kredit Perdesaan di Kab. Tanggamus, Lampung" [Rural Credit in Kab. Tanggamus, Lampung]. Field report. Jakarta: SMERU, 2000.

dikenakan bunga cukup tinggi (20 - 30% per bulan) atau sistim bunga berbunga jika hutang tidak dibayar tepat waktu. Praktek para rentenir ini menyebabkan masyarakat miskin semakin "terlilit" dalam kemiskinan. Seorang petani miskin di Desa Genengan, Jawa Tengah, baru mampu melunasi hutang beserta bunganya setelah dua tahun.

Sekalipun pemerintah mempunyai berbagai kredit program bersubsidi melalui bank maupun kelompok usaha, namun program semacam ini hampir tidak terjangkau oleh mereka yang miskin. Persyaratan jaminan pinjaman dalam bentuk sertifikat tanah, surat pemilikan kendaraan bermotor, jelas sulit dipenuhi masyarakat miskin baik di desa maupun perkotaan. Keterbatasan ini secara langsung ataupun tidak telah menjauhkan masyarakat miskin dari akses terhadap kredit formal. Tidak mengherankan jika mereka memilih lembaga keuangan nonformal seperti kelompok *arisan* atau *paguyuban*. Di samping syarat peminjamannya lebih mudah, kegiatan sosial itu juga mudah diakses. Melalui *arisan* mingguan dengan setoran Rp1.000 - Rp2.000, misalnya, wadah ini sering dimanfaatkan untuk melihat penarik *arisan* yang sewaktu-waktu dapat diminta pertolongan. Anggota yang mempunyai kebutuhan mendesak dapat juga menjadi penerima *arisan* atas permintaan. Melalui kegiatan *arisan*, *paguyuban* atau pengajian atau gereja di lingkungannya, para anggota dapat saling membantu ketika dalam kesulitan, terutama ketika ada anggota keluarga yang meninggal.

Meminjam atau berhutang kepada keluarga atau tetangga juga menjadi salah satu strategi masyarakat miskin. Warga miskin yang menghadapi kebutuhan mendesak akan meminjam uang pada tetangga atau kerabat terdekat jika jumlahnya tidak terlalu besar. Umumnya hutang ini dikembalikan dalam waktu kurang dari satu bulan, dan biasanya tanpa bunga. Adakalanya masyarakat miskin juga menggadaikan barang berharga yang masih dimiliki, misalnya kain batik atau radio untuk memperoleh pinjaman uang. Strategi lain keluarga miskin untuk bertahan hidup adalah dengan memanfaatkan program bantuan pemerintah, misalnya program Beras Untuk Orang Miskin (Raskin). Karena itu mereka mendaftarkan diri sebagai warga yang layak menerima bantuan program pemerintah. Namun sayang, tidak jarang mereka "tersisihkan" oleh warga yang sebenarnya secara ekonomis lebih mampu, seperti terbukti dalam beberapa kasus pelaksanaan program Raskin (Hastuti, "Rice"). ■ **Sri Budiayati**

DAFTAR PUSTAKA

- Akhmadi dan S. Budiayati. "Kredit Perdesaan di Kab. Minahasa, Sulawesi Utara." Laporan lapangan. Jakarta: SMERU, 2000.
- Hastuti dan John Maxwell. "Rice for Poor Families" (RASKIN): Was the 2002 Program Operating Effectively? Evidence from Bengkulu and Karawang." Kertas kerja. Jakarta: SMERU, 2003.
- Intan Hitawasana Sejahtera (IHS). "Identifikasi Kemiskinan Lokal." Laporan penelitian tidak diterbitkan untuk beberapa desa di Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Timur, tahun 2003.
- Josodipoero, Ratna I., et al. "Consultation with the Poor, World Bank, Site Report, 1999, Kelurahan Karangdowo, Pegambiran, Cirebon." Laporan lapangan tidak diterbitkan.
- Siswanto, Joko, et al. "Consultation with the Poor, World Bank, Site Report, 1999, Desa Genengsari, Grobogan, Jawa Tengah." Laporan lapangan tidak diterbitkan.
- Wibowo, Pamadi dan Wawan Munawar. "Studi Kredit Kecil Perkotaan di Kota Yogyakarta." Laporan lapangan. Jakarta: SMERU, 2000.
- . "Kredit Perdesaan di Kab. Tanggamus, Lampung." Laporan lapangan. Jakarta: SMERU, 2000.

COMMENTS FROM THE POOR ON POVERTY REDUCTION PROGRAMS

Komentar Masyarakat Miskin tentang Program Penanggulangan Kemiskinan

The information on poverty reduction programs for SMERU's participatory poverty assessment (PPA) consolidation study was obtained from community groups in 19 PPA locations. Although SMERU only studied a limited number of PPA reports, comments aired in discussion groups were sincere and thus should be taken into consideration by policy makers in designing and conducting poverty reduction programs. Table 1 below includes the programs mentioned by communities. It appears that communities often use terms that have developed within a particular area without knowing the official names of the program or that they maybe referring to the same program under different names.

The small number of the poor who were able to mention poverty reduction programs indicates that these programs rarely reach them. Another possibility is that communities honestly do not understand that a particular program meant to function as a poverty reduction program.

Informasi tentang program-program penanggulangan kemiskinan untuk studi *Kajian Kemiskinan Partisipatoris (KKP)* digali dari kelompok masyarakat miskin di 19 desa KKP. Meskipun jumlah laporan KKP yang dikaji SMERU terbatas, komentar masyarakat dalam diskusi kelompok adalah ungkapan jujur dan layak dipertimbangkan para pengambil keputusan dalam merancang dan melaksanakan program penanggulangan kemiskinan. Tabel 1 di bawah ini adalah nama-nama program yang diungkapkan oleh masyarakat. Masyarakat tampaknya sering menggunakan istilah yang berkembang di lingkungannya tanpa mengetahui nama program yang sebenarnya, atau bahwa mereka mungkin membicarakan program yang sama namun dengan istilah berbeda.

Sedikitnya jumlah masyarakat miskin yang dapat menyebutkan program penanggulangan kemiskinan mengindikasikan bahwa mereka relatif jarang tersentuh oleh program-program tersebut. Kemungkinan lainnya adalah masyarakat memang tidak mengetahui bahwa program yang dikenalnya itu adalah salah satu program penanggulangan kemiskinan.

Table 1. Programs Mentioned by the Poor
Tabel 1. Program-program yang Diungkapkan oleh Masyarakat Miskin

Program	N	Program	N	Program	N
Food/Pangan:		Infrastructure/Infrastruktur:		Mixed/Campuran:	
- Cheap rice/ <i>Bantuan Beras</i>	10	- Road repairs (construction)/ <i>Perbaikan (Pembuatan Jalan)</i>	3	- Kecamatan Development Program (KDP)/ <i>Program Pengembangan Kecamatan (PKK)</i>	2
- Nine basic commodities/ <i>Sembako</i>	2	- Labor-intensive projects to reduce the impact of the long drought due to El Niño/ <i>PDKMK</i>	1	- A profit-sharing system between a cattle owner and the person who raises the cattle/ <i>Sapi sistem paron</i>	3
Health/Kesehatan:		- Intensive-labor programs/ <i>Padat Karya</i>	2	- Goats and Nila fish/ <i>Kambing dan ikan nila</i>	1
- Health cards/ <i>Kartu Sehat</i>	4	- An intensive drought relief project/ <i>PKDPWT</i>	1	- Aid for communities in underdeveloped villages/ <i>IDT</i>	4
- Health segment of the social safety net program/ <i>JPS-BK</i>	1	- House repairs/ <i>Perbaikan rumah</i>	3	- Special presidential aid/ <i>Banpres</i>	1
Capital/Modal:		- Digging wells/ <i>Perbaikan sumur</i>	1	- A project to reduce the impact of the economic crisis by introducing labor-intensive jobs and community funds/ <i>PDMDKE</i>	1
- Capital assistance/ <i>Bantuan modal</i>	3	Environment and sanitation/ Lingkungan dan sanitasi:		Others/Lain-lain:	
- Credit for Farmers/ <i>KUT</i>	4	- Environmental health/ <i>Kesehatan Lingkungan</i>	1	- Assistance for the elderly/ <i>Bantuan Orang Jompo</i>	1
- Fuel funds (Funds to compensate for the decrease in the fuel subsidy)/ <i>Dana untuk BBM</i>	1	- Bathing, washing and toilet facilities <i>/MCK</i>	4	- NGOs (non-government organizations)/ <i>LSM</i>	1
Education/Pendidikan:				- Extension workers/ <i>PPL</i>	1
- Primary school scholarships/ <i>Beasiswa SD</i>	2				

Source/Sumber: Suharyo et al.

Note/Keterangan: N = the number of villages that mentioned a particular program/*Jumlah desa yang mengungkapkan program dimaksud.*

If communities were able to mention a program, they also provided an evaluation or commented on its effectiveness. The most common comments were on the cheap rice program, which was previously known as OPK but is now called Raskin. Of the 10 PPA locations which commented on this program, eight locations felt it had not reached its objectives because individuals who were not poor were also included as program beneficiaries.

Following is a selection of comments from communities regarding several poverty reduction programs. ■ **Sri Kusumastuti Rahayu and Widjayanti I. Suharyo**

Jika dapat menyebutkan suatu program, masyarakat juga dapat memberikan penilaian atau komentar mengenai efektivitas program yang mereka kenal itu. Komentar yang paling banyak dikemukakan adalah mengenai program bantuan beras murah, yang dulu dikenal sebagai OPK dan kini dikenal sebagai Program Raskin. Dari 10 lokasi KKP yang mengungkapkan komentar masyarakat tentang program ini, delapan lokasi menilai program tidak mencapai sasaran karena penerima program tidak hanya orang miskin.

Berikut adalah beberapa cuplikan komentar masyarakat mengenai berbagai jenis program pengentasan kemiskinan. ■

What Do They Say about the Cheap Rice Program?

Apa Kata Masyarakat tentang Bantuan Beras Murah?

- "Assistance is inequitable. Many people who need help do not receive assistance at all."
- "Useful, but there is a lot of mistargeting."
- "It is uncertain whether the poor will have any money to buy the rice when it is available."
- "We hope that the deliveries will become more frequent, particularly during the dry season."
- "The Bulog rice is divided equally into 2kg allotments and is not just for the poor. Sometimes there is a delivery once or twice a month."
- "There is not enough time between announcements and the delivery of the rice. It is difficult to obtain the money in 3 days."
- "The process for selecting beneficiaries is often inaccurate because they only look at housing conditions. There are 5-6 deliveries a year, not every month."
- "(It is ineffective) because the money is collected in advance, and poor households cannot buy the rice because they do not have enough money."
- "We only receive 3kg, it should be 20kg, and it is sometimes only for certain social groups."
- "Not all poor people receive rice, whereas some non-poor people do."
- "The targeting is inaccurate. The poor lack information and cannot save the money in a short time period."
- "The money is collected beforehand, the rice arrives 3 months later (20kg, Rp1,000/kg), all households receive a portion."



- "Bantuan tidak merata. Banyak masyarakat yang seharusnya dibantu justru tidak mendapat bantuan sama sekali."
- "Berguna, tapi banyak salah sasaran."
- "Waktu ada beras, orang miskin belum tentu mempunyai uang (untuk membeli)."
- "Diharapkan frekuensinya lebih sering terutama ketika masa paceklik"
- "Beras Bulog dibagi rata 2 kg tidak hanya untuk orang miskin, kadang sebulan sekali atau 2 bulan sekali."
- "Waktu antara pemberitahuan dengan pembelian beras terlalu pendek, sehingga sulit mengumpulkan uang dalam waktu 3 hari."
- "Pemilihan sasaran sering salah, karena hanya melihat kondisi rumah. Program berlangsung 5-6 kali setahun, tidak tiap bulan."
- "(Tidak efektif) karena harus mengumpulkan uang terlebih dulu, dan warga miskin tidak bisa mendapatkan beras karena uang tidak cukup."
- "Masyarakat hanya menerima 3 kg, seharusnya 20 kg, kadang hanya untuk kelompok sosial tertentu."
- "Tidak semua orang miskin menerima, sementara orang tidak miskin menerima."
- "Tidak tepat sasaran, kelompok miskin kurang informasi dan tidak memiliki uang dalam waktu cepat."
- "Uang harus dikumpulkan dulu, beras baru diterima 3 bulan kemudian (20 kg, Rp1.000/kg), semua warga mendapat bagian."

Comments on Infrastructure Programs

Komentar Masyarakat tentang Program Infrastruktur



Labor intensive work

- "Activities should be carried out as labor intensive projects, however they are contracted out and there is a lot of corruption."

Bathing, Washing and Toilet Facilities

- "They are quite useful. A number of the facilities are not used because many have installed their own toilets."
- "They are in inappropriate locations. The facilities are located near residents who already have bathing, washing and toilet facilities."

Kecamatan Development Program (KDP):

- "Effective."
- "They only reach one *dusun*."

Padat Karya

- "Seharusnya dikerjakan secara padat karya, namun dikontrakkan dan banyak korupsi."

Mandi, Cuci, dan Kakus (MCK)

- "Cukup bermanfaat, sebagian tidak dipergunakan, sekarang banyak yang membuat WC sendiri."
- "Lokasinya tidak tepat, berada di dekat penduduk yang sudah memiliki MCK."

Program Pengembangan Kecamatan (PPK)

- "Efektif."
- "Hanya menjangkau satu *dusun*."

What Do They Say about Capital Assistance Programs?

Apa Kata Masyarakat tentang Program Penyediaan Modal?

Capital Assistance

- "The amount is too small so it is used to pay for everyday needs, and there is no management assistance."
- "Capital from Bappeda is channeled to the *dusun* heads, but what the money is used for is unclear and it is not very useful for the poor."
- "[The program] stopped running because there was no guidance for groups."

Credit for Farmers

- "Capital assistance is government assistance for the poor and there is an impression that loans don't have to be repaid, thus the program fails."
- "Credit in the form of boats, small engines and gillnets cannot be enjoyed by many people, and there is a lack of transparency."
- "Credit is only given to reliable and capable individuals."

Funds to Compensate for the Decrease in the Fuel Subsidy

- "There is no follow-up because there is no training about how to spend and manage the funds. The money is actually used for everyday necessities."

Bantuan Modal

- "Dinilai terlalu kecil sehingga digunakan untuk membiayai kebutuhan sehari-hari dan tidak ada pendampingan manajemen."
- "Bantuan modal dari Bappeda disalurkan kepada Kepala Dusun, tapi tidak jelas penggunaannya dan kurang bermanfaat untuk golongan miskin."
- "Tidak berjalan karena tidak ada bimbingan kelompok."

Kredit Usaha Tani (KUT)

- "Bantuan modal adalah bantuan pemerintah untuk orang miskin, terkesan tidak perlu dikembalikan sehingga macet."
- "Kredit berupa kapal, motor tempel dan gilnet tidak dapat dinikmati banyak orang, dan penyalurannya tidak transparan."
- "Kredit hanya diberikan kepada orang yang dipercaya dan mampu."

Uang Bahan Bakar Minyak (BBM)

- "Tidak ada tindak lanjut karena tidak ada pelatihan dalam penggunaan dan pengelolaan, malah digunakan untuk kebutuhan sehari-hari."

Comments on Farming Development Programs

Komentar Masyarakat terhadap Program Pengembangan Usaha Tani

Goats and Nila Fish:

- "Extension workers do not monitor the programs so they fail. If assistance is provided to groups, group members avoid responsibility. If it is provided to individuals, it is difficult to monitor activities. It would be better if such assistance was provided within one kinship group."

Sapi Paron:

- "All the animals (35 cows) died from disease."
- "...groups were less than successful because members avoided responsibility."
- "...groups were less than successful because members couldn't work together."

Kambing dan Ikan Nila:

- "Tidak ada pantauan dari PPL sehingga gagal, bantuan secara kelompok saling lempar tanggung jawab, bantuan yang diberikan kepada perorangan sulit diawasi kesungguhan pengelolanya, lebih baik dalam ikatan persaudaraan."

Sapi Paron:

- "Mati semua (35 ekor) karena penyakit."
- "...kelompok kurang berhasil, karena anggotanya saling lempar tanggung jawab."
- "...kelompok kurang berhasil, karena anggotanya tidak bisa bekerja sama."



What Do They Say about Education and Health Programs?

Apa Kata Masyarakat tentang Program Pendidikan dan Kesehatan?

Primary School Scholarships

- "We hope that scholarships are not just given to intelligent students, but also the poor."
- "They are not equally distributed amongst the poor."

Health cards

- "Effective."
- "Health services for Health Card holders are poor."
- "Very useful for receiving free services at *puskesmas*."

Beasiswa SD

- "Diharapkan beasiswa tidak hanya diberikan kepada murid yang pandai, tapi juga kepada yang kurang mampu."
- "Tidak merata diterima orang miskin."

Kartu Sehat

- "Efektif."
- "Pelayanan kesehatan dengan Kartu Sehat kurang baik."
- "Sangat berguna untuk dapat pelayanan gratis di *puskesmas*."

WORKS CITED

Suharyo, Widjajanti I., et al. "Laporan Konsolidasi KKP di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan." [A Consolidation of Participatory Poverty Assessments in Indonesia, Understanding the Voice of the Poor: Input for the Formulation of the Poverty Reduction Strategy Paper]. Buku I. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2003.

DAFTAR PUSTAKA

Suharyo, Widjajanti I., et al. "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan." Buku I. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2003.

THE CHARACTERISTICS OF POVERTY AND SOCIOECONOMIC SECURITY POLICIES IN CONFLICT AREAS

Karakteristik Kemiskinan dan Kebijakan Keamanan Sosial Ekonomi di Wilayah Konflik

Andik Hardiyanto *



In conflict areas these children's health and education are crucial issues.

Di wilayah konflik kesehatan dan pendidikan anak-anak ini menjadi isu yang sangat penting.

The Indonesian Working Group on Structural Poverty Alleviation (KIKIS) has coordinated participatory poverty assessments (PPAs) in several conflict areas. Conflict in this context refers to open conflict that results in casualties. This type of assessment is one of 24 types that have been conducted. Those who have conducted PPAs in conflict areas may be relieved because most open conflicts have been overcome. Nevertheless, they must be wary because new conflicts can occur outside of their control. KIKIS conducted PPAs in one village experiencing conflict in each of Kabupaten Pidie (Nanggroe Aceh Darussalam), Kabupaten Tojo Unana (Central Sulawesi), Kabupaten Maluku Tengah (Maluku) and Kabupaten Tidore Kepulauan (North Maluku).

General trends found in these conflict areas include protracted conflict resolution processes, high numbers of casualties and threats to those still alive. The situation is aggravated by weak guarantees of protection and fulfillment of basic community rights as well as the suspension of socioeconomic services. Social relations become compartmentalized and tend to be isolating. Apart from that, the unemployment rate continues to increase, along with an increase in the number of children dropping out of school.

* Andik Hardiyanto is the Executive Secretary of The Indonesian Working Group on Structural Poverty Alleviation (KIKIS).

Komite Independen Anti Kemiskinan Struktural (KIKIS) telah berkoordinasi untuk melaksanakan Kajian Kemiskinan Partisipatoris (KKP) di beberapa daerah konflik. Konflik yang dimaksud adalah konflik terbuka yang menimbulkan korban jiwa akibat perseteruan kepentingan. Kajian ini merupakan salah satu dari 24 model kajian yang tengah dijalankan. Pelaksana KKP di wilayah konflik boleh berlega hati karena konflik terbuka relatif telah teratasi. Namun demikian, mereka tetap harus waspada karena konflik baru dapat saja timbul di luar kendali mereka. KKP ini dilaksanakan di salah satu desa konflik di Kabupaten Pidie (Provinsi NAD), Kabupaten Tojo Unana (Provinsi Sulawesi Tengah), Kabupaten Maluku Tengah (Provinsi Maluku), dan Kabupaten Tidore Kepulauan (Provinsi Maluku Utara).

Kecenderungan umum yang ditemukan di wilayah konflik itu adalah proses penyelesaian konflik yang berlarut-larut, banyaknya korban jiwa, dan ancaman bagi yang masih hidup. Hal ini diperparah dengan lemahnya jaminan perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat serta lumpuhnya sarana pelayanan sosial-ekonomi. Relasi sosial pun menjadi terkotak-kotak dan cenderung bersifat diametral. Selain itu, jumlah pengangguran terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah anak-anak putus sekolah.

* Andik Hardiyanto adalah Sekretaris Eksekutif Komite Independen Anti-Kemiskinan Struktural (KIKIS).

This situation supports the need for the implementation of PPAs in conflict areas. Until now, the handling of poverty issues in conflict areas has been ignored, due to efforts to resolve conflict being unsuccessful. Will we have a complete understanding of poverty in conflict areas if priority is given to conflict resolution efforts and not to poverty itself?

POVERTY DIAGNOSIS

Various parties recognize that poverty is multi-dimensional in nature and locally specific. In general, this is related to the diversity in causes, patterns and impact of poverty as well as the connection between poverty and the local context. This situation requires a unique and specific approach. In reality, every poor community has their own perception and understanding of the poverty they experience. Moreover, it is often found that men and women have different experiences with, and responses to, poverty.

The above illustration of poverty is also reflected in communities in conflict areas, but the complexity of internal problems and the level of vulnerability to conflict is certainly more specific and severe. Poverty in conflict areas is referred to as a special situation. In one PPA location coordinated by KIKIS, someone stated, "...everyone who has ever been a refugee due to conflict is a poor person..." This view, which came from someone in a group of young people in Desa Galuga, Kabupaten Tojo Unana, clearly illustrates the locally-specific context of poverty. It indicates a loss of control over assets, namely economic resources that are the main support for family productivity and fulfillment of daily needs. Impoverishment happens outside the control of individuals, families and communities. In certain cases, this process occurs at the same time that they are uprooted, displaced from their ancestral land and become refugees in other places. In other cases, the process is also caused by struggles for power between groups, which polarizes the conflict and forces the poor to take sides in the conflict.

The main problems in conflict areas in order are the (a) loss of housing; (b) absence of productive land; (c) minimal business capital; (d) high number of children dropping out of school; and (e) lack of access to good health services. All together, they become prominent characteristics of poverty. Although they are a direct impact of the degree and intensity of conflict in each area, the above problems are general trends which poor communities are forced to endure.

The loss of homes is an early sign of the onset of a new disaster. A lot of families have to flee and settle in emergency housing far from their place of origin, or sleep in emergency tents. Their poverty becomes all the more devastating as a consequence of the minimal work opportunities, lack of productive land, number of children forced to quit school, rise of epidemics and limited health services.

Situasi di atas mendorong perlunya pelaksanaan KKP di wilayah konflik. Selama ini, penanganan isu kemiskinan di wilayah konflik cenderung terabaikan akibat upaya penyelesaian konflik yang tak kunjung usai. Haruskah pemahaman kemiskinan di daerah konflik menjadi utuh dan sempurna bila mengutamakan upaya penyelesaian konflik dan bukan kemiskinan itu sendiri?

DIAGNOSIS KEMISKINAN

Berbagai pihak mengakui bahwa kemiskinan bersifat multidimensi dan sangat benuansa lokal. Umumnya pengakuan ini terkait dengan keragaman tentang sebab, pola, dan dampak kemiskinan dan kerekatan antara kemiskinan dengan konteks lokal. Situasi ini membutuhkan proses penyelesaian yang unik dan khas. Kenyataannya, setiap komunitas miskin memiliki paham sendiri tentang kemiskinan yang dialami. Bahkan, sering dijumpai pengalaman dan respon yang berbeda antara laki-laki dan perempuan terhadap kemiskinan itu.

Gambaran di atas juga tercermin pada masyarakat di wilayah konflik, tetapi tentu saja dengan kompleksitas persoalan internal dan tingkat kerentanan pada konflik yang lebih khas dan berat. Kondisi inilah yang memberi "tanda" khusus pada kemiskinan di wilayah konflik. Dari salah satu lokasi KKP yang dikoordinasi oleh KIKIS, terungkap pernyataan, "...semua orang yang pernah menjadi pengungsi karena konflik adalah orang miskin..." Pandangan yang bersumber dari kelompok muda di Desa Galuga, Kabupaten Tojo Unana ini jelas menggambarkan konteks lokal tentang situasi kemiskinan. Keadaan ini secara jelas mengindikasikan hilangnya kendali terhadap aset, yakni sumber daya ekonomi yang menjadi sandaran utama bagi produktivitas keluarga dan pemenuhan kebutuhan hidup. Proses pemiskinan terjadi di luar kendali mereka, baik sebagai individu, keluarga, maupun komunitas. Dalam kasus tertentu, proses tersebut timbul bersamaan dengan tercerabutnya mereka dari tanah leluhur dan menjadi pengungsi di tempat lain. Pada kasus lain, proses tersebut juga ditimbulkan oleh pertarungan kekuasaan dan kepentingan kelompok, yang terus memaksa kaum miskin untuk mengambil bagian dalam konflik tersebut.

Masalah utama di wilayah konflik secara urut adalah (a) hilangnya tempat tinggal; (b) tidak adanya lahan garapan; (c) minimnya modal untuk berusaha; (d) banyaknya anak-anak yang putus sekolah; dan (e) kurangnya akses pelayanan kesehatan yang baik. Kesemuanya menjadi ciri yang menonjol dari kemiskinan. Meski merupakan dampak langsung dari derajat dan intensitas konflik di setiap wilayah, persoalan di atas menjadi fenomena umum yang terpaksa dialami.

Fakta hilangnya tempat tinggal asal sungguh telah menjadi awal munculnya petaka baru. Banyak keluarga harus mengungsi dan menetap dalam rumah darurat yang jauh dari tempat asal, atau tidur di bawah tenda-tenda darurat. Keterpurukan semakin bertambah akibat minimnya lapangan pekerjaan, tidak tersedianya lahan garapan, banyaknya anak yang terpaksa putus sekolah, timbulnya wabah penyakit dan ditambah lagi terbatasnya pelayanan kesehatan.

These conditions illustrate the poverty characteristics and the specific impact of poverty in conflict areas. Women and children are still the most vulnerable to poverty in conflict areas. Apart from that, the trauma, isolation, loss of hope and high level of suspicion between groups are common features amongst individuals and families. Many families cannot fulfil their daily needs and depend on help from outside their communities. This issue becomes a reality that contradicts independence and the spirit of communal efforts in their home communities.

In conflict areas, men and women tend to have a different level of concern and responses towards poverty. For groups of men, the loss of control over assets, like housing and productive land is the most important issue of concern and the main complaint. Meanwhile for groups of women, the loss of control over family economic affairs is the main problem because of its negative impact on their children's health and education. PPA findings show that the stress of continuing conflict does not reduce the differences in poverty perception between the two groups but rather strengthens it.

CONCLUSIONS

Regaining the right of control over assets and family economic affairs is a reasonable demand that has to be met. If not, it could be considered as a breach of human rights. Thus, the solution to problems in conflict areas should not ignore efforts to protect assets and people's property. Apart from efforts to restore rights, the methods of managing disaster in conflict areas have to be brought to attention as well as efforts to lessen the impact of poverty to the children and women most susceptible to it. Thus, the application of socioeconomic security policies is very relevant in handling conflict and national security. ■



Although they had to rely on help from outside to meet their daily needs, these refugees tried hard to be self-sufficient.

Sekalipun terpaksa tergantung pada bantuan pihak luar untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari, para pengungsi masih tetap berusaha mandiri.

Kondisi-kondisi di atas menggambarkan ciri kemiskinan dan dampaknya yang khas di wilayah konflik. Kemiskinan di daerah konflik telah membuat anak-anak dan perempuan menjadi kelompok yang paling rentan terhadap dampak kemiskinan. Di samping itu, perasaan traumatis, terasing, putus asa, dan sikap rasa curiga yang tinggi antarkelompok menjadi gejala umum yang terdapat pada individu atau keluarga. Banyak keluarga tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan bergantung pada bantuan pihak luar. Hal ini menjadi kenyataan yang justru bertolak belakang dengan budaya mandiri dan semangat kebersamaan di tempat asal.

Di wilayah konflik, laki-laki dan perempuan cenderung memiliki tingkat kekhawatiran dan respon yang berbeda terhadap kemiskinan. Bagi kelompok laki-laki, hilangnya kendali terhadap aset, seperti rumah dan lahan garapan menjadi hal yang paling mengkuatirkan dan merupakan keluhan utama. Sementara itu bagi kelompok perempuan, hilangnya kendali perekonomian keluarga menjadi masalah utama karena memberi dampak buruk pada pendidikan dan kesehatan anak-anak. Temuan KKP menunjukkan bahwa tekanan konflik yang berkepanjangan tidak menggoyahkan perbedaan kedua pandangan, bahkan memperkokohnya.

KESIMPULAN

Mendapat kembali hak kendali terhadap aset dan perekonomian keluarga merupakan tuntutan yang wajar dan harus dipenuhi. Jika tidak, hal ini dapat dianggap sebagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia. Dengan demikian, penyelesaian masalah di wilayah konflik sebaiknya juga tidak mengabaikan upaya mengamankan aset dan kepemilikan penduduk. Di samping upaya pemulihan hak, metode pengelolaan bencana di wilayah-wilayah konflik juga harus tetap mengedepankan serta mencegah meluasnya dampak kemiskinan bagi anak-anak dan perempuan. Dengan demikian, kebijakan keamanan sosial-ekonomi penduduk dalam penanganan konflik dan keamanan nasional menjadi sangat relevan untuk diterapkan. ■

COPING WITH POVERTY: EXPERIENCES OF FISHERWOMEN IN DUSUN PEMATANG PASIR

Upaya Menanggulangi Kemiskinan: Pengalaman Perempuan Nelayan di Dusun Pematang Pasir

Mardiana Andi *



The three main problems of these fisherwomen are: meeting basic necessities, sending children to school and paying for medical treatment.

Tiga masalah utama para nelayan ini: memenuhi kebutuhan pokok, menyekolahkan anak dan membayar biaya pengobatan.

Serikat Perempuan Independen - SPI (The Independent Women's Association) in Deli Serdang is a community organization whose members include female villagers who work as farmers, fisherwomen, small traders, plantation laborers and in other jobs. The organization was founded in 2002 at the 1st SPI Deli Serdang Congress. The objective of the organization is to create a just and prosperous society, free of gender oppression, through respecting women's and men's rights equally. SPI Deli Serdang is also a member of Federasi Serikat Perempuan Merdeka Sumatera Utara (the North Sumatra Federation of Independent Women's Associations). This federation is an umbrella organization for several women's associations at the *kabupaten* level in North Sumatra.

One group which is a member of SPI Deli Serdang in the coastal area is the Dusun Pematang Pasir Fisherwomen's Group of Desa Pekan Sialang Buah, Kecamatan Teluk Mengkudu, Kabupaten Deli Serdang. This group has 15 members whose main source of income is fishing. They help their husbands to clean small fish of a lower value, then dry them and sell them as salted fish. Large fish are sold to the middlemen, or "agents" as they are also referred to, from whom the fishermen and women borrow money. These agents are the only people from whom they can borrow money to cover their daily expenses. Because they are bound to these agents by debt, these fishermen and women cannot sell their fish to others and, worse still, the agents set the buying price.

* Mardiana Andi is the Director of SPI Deli Serdang.

Serikat Perempuan Independen (SPI) Deli Serdang adalah sebuah organisasi masyarakat yang anggotanya terdiri dari perempuan desa yang bekerja sebagai petani, nelayan, pedagang kecil, buruh kebun, dan lainnya. Organisasi ini berdiri pada tahun 2002 melalui Kongres SPI Deli Serdang I. Tujuan organisasi adalah mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera tanpa ada penindasan antara perempuan dan laki-laki, dengan memberikan penghargaan yang sama terhadap hak-hak perempuan dan laki-laki. SPI Deli Serdang juga menjadi anggota Federasi Serikat Perempuan Merdeka Sumatera Utara. Federasi ini adalah organisasi payung bagi beberapa serikat perempuan di tingkat kabupaten di Sumatera Utara.

Salah satu kelompok anggota SPI Deli Serdang yang berada di wilayah pantai adalah Kelompok Perempuan Nelayan Dusun Pematang Pasir, Desa Pekan Sialang Buah, Kecamatan Teluk Mengkudu, Kabupaten Deli Serdang. Kelompok ini mempunyai 15 anggota yang mata pencaharian utamanya adalah sebagai nelayan. Mereka membantu suami membersihkan ikan-ikan kecil hasil tangkapan yang tidak laku dijual, kemudian menjemurnya dan setelah kering menjualnya sebagai ikan asin. Hasil tangkapan ikan yang besar dijual kepada tengkulak atau disebut juga sebagai "agen", tempat para nelayan meminjam uang. Para agen ini adalah satu-satunya tempat bagi para nelayan untuk meminjam uang guna menutup kebutuhan hidup mereka. Karena telah terikat oleh hutang, para nelayan tidak boleh menjual ikannya ke tempat lain dan harganya pun ditentukan oleh agen itu.

* Mardiana Andi adalah Direktur SPI Deli Serdang.

In addition to assisting their husbands, the women of Dusun Pematang Pasir also collect clams along the shoreline, either by digging in the sand or diving. When these fisherwomen go collecting clams, they leave at 5am and return at 2pm. They collect around 10kg clams per day which are sold at between Rp5,000 and Rp10,000 per 10kg. They cannot do this work everyday because clams are seasonal. Meanwhile, the fish their husbands catch, if any, are sold at between Rp10,000 and Rp25,000 per day. According to the fishermen, fishing at sea is now becoming more difficult because the mangroves along the shores are being chopped down and replaced with fish farms. Furthermore, they also have to compete with trawlers.

Since becoming a member of SPI Deli Serdang, this group has acquired the same rights and responsibilities as other SPI Deli Serdang members. Members of SPI Deli Serdang organize monthly discussions. This forum is used to monitor the developments of members, and discuss their current issues or problems, as well as for information sharing between SPI Deli Serdang and its members.

The female members of SPI Dusun Pematang Pasir face three main problems due to poverty: difficulties in meeting their basic necessities, the high cost of children's school fees and difficulties in paying for medical treatment when a family member falls ill. The group's strategy to overcome these three problems includes establishing a savings and loans group. Each member of the group deposits Rp200 per day and, with the initial funds from SPI of Rp 250,000, the group has now saved Rp1,200,000. Group members may borrow between Rp10,000 and Rp50,000 per month, which must be repaid within a month with interest of Rp500 per Rp10,000 borrowed. Loans can be repaid in several installments or settled at the end of the loan period. Some people also repay their loans with rice.

Selain membantu suami, ibu-ibu Dusun Pematang Pasir juga bekerja mencari kerang di tepi pantai dengan cara meraba atau menyelam. Untuk mencari kerang, para ibu berangkat pukul 5 pagi dan pulang pukul 2 siang, hasilnya sekitar 10 kg, dan dijual dengan harga sekitar Rp5.000 - Rp10.000 per 10 kg. Mencari kerang tidak dapat dilakukan setiap hari karena kerang-kerang ini hanya ada pada musim-musim tertentu. Sementara hasil tangkapan ikan para suami berkisar antara Rp10.000-Rp25.000 per hari jika hari itu mendapat hasil. Menurut para nelayan, saat ini menangkap ikan di laut semakin sulit karena hutan-hutan bakau di sekitar pantai telah ditebang habis, diganti oleh tambak-tambak ikan para pengusaha. Selain itu, mereka juga harus bersaing dengan pengusaha ikan yang menggunakan perahu pukat harimau.

Sejak menjadi anggota SPI Deli Serdang, kelompok ini mendapat hak dan kewajiban yang sama dengan anggota SPI Deli Serdang lainnya. Secara rutin para anggota SPI Deli Serdang melakukan kegiatan diskusi sebulan sekali. Diskusi ini dipergunakan untuk memantau perkembangan anggota, membahas permasalahan anggota, serta untuk menyampaikan informasi dari SPI Deli Serdang ke anggota atau sebaliknya.

Menurut ibu-ibu anggota SPI Dusun Pematang Pasir, mereka menghadapi tiga masalah utama yang disebabkan oleh kemiskinan, yaitu sulitnya memenuhi kebutuhan bahan pokok, tingginya biaya anak sekolah, dan sulitnya mendapat biaya pengobatan bila ada anggota keluarga yang jatuh sakit. Strategi kelompok ini dalam mengatasi ketiga masalah itu, antara lain dengan mengadakan kegiatan menabung dan simpan-pinjam. Anggota kelompok menabung Rp200 per hari per anggota, dan dengan bantuan awal dari SPI sebesar Rp250.000, kini telah terkumpul uang sebesar Rp1.200.000. Anggota kelompok dapat meminjam antara Rp10.000-Rp50.000 per bulan dalam jangka waktu satu bulan dengan bunga Rp500 per pinjaman Rp10.000. Pinjaman boleh dicicil beberapa kali dalam sebulan atau langsung dibayar lunas beserta bunganya. Ada juga yang membayar pinjamannya dengan beras.



Being caught in a debt trap is part of the life for these fishermen.

Terlilit dalam jerat hutang adalah bagian dari kehidupan para nelayan ini.

Large fish are sold to the middlemen from whom the fishermen and women borrow money to cover their daily expenses.

Hasil tangkapan ikan yang besar dijual kepada tengkulak, tempat para nelayan meminjam uang untuk menutup kebutuhan hidup mereka.



Members usually borrow money to buy rice. Unfortunately, however, this group does not have any clear set of rules relating to savings and loans activities, and therefore there have been no sanctions on members who failed to repay their loans. According to SPI Deli Serdang, these savings and loans activities are beneficial because the group members no longer have to borrow money from moneylenders who charge high interest rates and have been able to escape the agents' debt trap. To increase the capital available, the group is planning to start up a duck farming business.

In order to overcome education problems and the high cost of educating their children, members of SPI Dusun Pematang Pasir have opened a day care center for children below school age by collecting *zakat fitrah* from the community.¹ The money was used to build the center, which is made of woven bamboo walls and has a sago palm roof, on land loaned to them by one of the residents. Members of SPI from other villages who live in Dusun Pematang Pasir and have graduated from senior high school, work at this center on a rotating and voluntary basis, teaching and caring for the 35 children while the mothers, who are members of SPI, collect clams. Activities at the center begin at 8am and finish at 10am. Children sing and play, and learn about religion, the alphabet and how to count.

¹ *Zakat fitrah* - tithe in rice or money paid on the last day of the fasting month.

Biasanya mereka meminjam uang untuk membeli beras. Namun, sayangnya kelompok ini belum mempunyai aturan simpan pinjam yang jelas sehingga ada beberapa anggota yang tidak mengembalikan pinjamannya tanpa dikenakan sanksi apapun. Menurut SPI Deli Serdang, manfaat kegiatan ini adalah anggota kelompok tidak lagi harus meminjam uang dari rentenir dengan bunga tinggi dan dapat melepaskan diri dari jeratan hutang para agen. Untuk mempercepat penambahan modal, kelompok ini sedang merencanakan untuk memulai usaha ternak bebek.

Untuk mengatasi masalah pendidikan dan biaya pendidikan yang tinggi bagi anak mereka, anggota SPI Dusun Pematang Pasir mendirikan Sanggar Belajar Anak untuk anak pra-sekolah dengan cara mengumpulkan zakat fitrah masyarakat desa. Hasilnya digunakan untuk membangun ruangan berdinding tepas (anyaman bambu) dan beratap rumbia di atas tanah pinjaman seorang penduduk. Anggota SPI dari desa lainnya yang tinggal di Dusun Pematang Pasir dan mempunyai pendidikan SLTA, dengan sukarela dan secara bergantian bekerja di sanggar tersebut untuk mengajar dan menjaga 35 anak anggota kelompok pada saat ibu mereka mencari kerang. Kegiatan sanggar mulai pada pukul 8 hingga 10 pagi. Anak-anak tersebut belajar bernyanyi, bermain, ilmu agama, serta mengenal angka dan huruf.





Besides being unable to pay their children's tuition fees, parents are still unaware of the importance of school for their children.

Selain tidak mampu menyekolahkan anak, orang tua masih belum menyadari tentang pentingnya sekolah bagi anak mereka.

Education for children of primary school age in Dusun Pematang Pasir is still a problem. In addition to being unable to pay their children's tuition fees, many parents are still unaware of the importance of school for their children, and thus those who should already be at school are not. In order to increase their awareness, SPI Deli Serdang organizes group meetings on a periodic basis for the parents of children who attend the day care center.

To overcome health problems, members of SPI Dusun Pematang Pasir and other SPI Deli Serdang groups organize monthly discussions on reproductive and child health with the local community health care center (*puskesmas*). Although they still experience difficulties in paying for medical treatment, members of SPI Dusun Pematang Pasir now prefer to seek medical assistance at a *puskesmas* rather than go to a traditional healer. ■

Pendidikan untuk anak-anak usia sekolah dasar di Dusun Pematang Pasir juga masih menjadi masalah. Selain tidak mampu menyekolahkan anak, banyak orang tua masih belum menyadari tentang pentingnya sekolah bagi anak mereka, sehingga anak-anak yang seharusnya sudah masuk sekolah dasar tidak disekolahkan. Untuk meningkatkan kesadaran mereka, SPI Deli Serdang mengadakan pertemuan kelompok orang tua dari Sanggar Anak secara berkala.

Untuk mengatasi masalah kesehatan, anggota SPI Dusun Pematang Pasir bersama anggota SPI Deli Serdang lainnya mengadakan berbagai diskusi dengan *puskesmas* setempat mengenai kesehatan reproduksi dan kesehatan anak setiap sebulan sekali. Meskipun mereka masih menghadapi kesulitan dalam menutup biaya pengobatan, tetapi anggota SPI Dusun Pematang Pasir kini telah lebih memilih berobat ke *puskesmas* daripada ke dukun. ■

Recent Publications Publikasi Terbaru

- Working Paper, "The State of Village-Level Infrastructure and Public Services in Indonesia during the Economic Crisis," June 2004. (In English)
- Proceeding, "Labor Market and Industrial Relations Policies to Expand Employment Opportunities," June 2004. (In Indonesian)
- Working Paper, "Social Security Reform in Indonesia: Analysis of the National Social Security Bill (RUU Jamsosnas)," September 2004. (In English and Indonesian)
- Kertas Kerja, "Kondisi Infrastruktur Perdesaan dan Pelayanan Umum di Indonesia selama Krisis Ekonomi," Juni 2004. (Dalam Bahasa Inggris)
- Prosiding, "Kebijakan Pasar Tenaga Kerja dan Hubungan Industrial untuk Memperluas Kesempatan Kerja," Juni 2004. (Dalam Bahasa Indonesia)
- Kertas Kerja, "Reformasi Sistem Jaminan Sosial di Indonesia: Sebuah Analisis atas Rancangan Undang-undang Jaminan Sosial Nasional (RUU Jamsosnas)," September 2004. (Dalam Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia)