

**ANALISIS PROGRAM-PROGRAM
PENANGGULANGAN KEMISKINAN MENURUT
SKPD (SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH)
DI KOTA SEMARANG DENGAN METODE
ANALISIS HIERARKI PROSES (AHP)**



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1)
pada Program Sarjana Fakultas Ekonomika Dan Bisnis
Universitas Diponegoro

Disusun Oleh :

ANDIKA AZZI DJANNATA

NIM : C2B606006

**FAKULTAS EKONOMIKA DAN BISNIS
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2012**

PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama Mahasiswa : Andika Azzi Djannata
Nomor Induk Mahasiswa : C2B606006
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/IESP
Judul Skripsi : **ANALISIS PROGRAM-PROGRAM
PENANGGULANGAN KEMISKINAN
MENURUT SKPD (SATUAN KERJA
PERANGKAT DAERAH) DI KOTA
SEMARANG DENGAN METODE
ANALISIS HIERARKI PROSES (AHP)**

Dosen Pembimbing : Hastarini Dwi Atmanti, SE, M.Si.

Semarang, 28 November 2011

Dosen Pembimbing



(Hastarini Dwi Atmanti, SE, M.Si)

NIP. 197508212002122001

PENGESAHAN SKRIPSI

Nama Mahasiswa : Andika Azzi Djannata
Nomor Induk Mahasiswa : C2B606006
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/IESP
Judul Skripsi : **ANALISIS PROGRAM-PROGRAM
PENANGGULANGAN KEMISKINAN
MENURUT SKPD (SATUAN KERJA
PERANGKAT DAERAH) DI KOTA
SEMARANG DENGAN METODE
ANALISIS HIERARKI PROSES (AHP)**

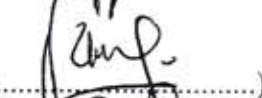
Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 22 Desember 2011

Tim Penguji :

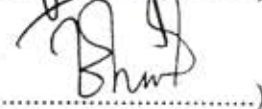
1. Hastarini Dwi Atmanti, SE, M.Si


(.....)


2. Dra. Hj. Tri Wahyu Rejekiningsih, M.Si


(.....)

3. Achma Hendra Setiawan, SE, M.Si


(.....)

Mengetahui,
a.n. Dekan,
Pembantu Dekan I


Anis Chariri, SE, M.Com, Ph.D.Akt
NIP. 196708091992031001

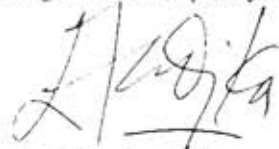
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Andika Azzi Djannata, menyatakan bahwa skripsi dengan judul: ANALISIS PROGRAM-PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN MENURUT SKPD (SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH) DI KOTA SEMARANG DENGAN METODE ANALISIS HIRARKI PROSES (AHP), adalah hasil tulisan saya sendiri. Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat atau pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah-olah sebagai tulisan saya sendiri, dan/atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan yang saya salin, tiru, atau yang saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan penulis aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik disengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri ini. Bila kemudian terbukti bahwa saya melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijasah yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, 28 November 2011

Yang membuat pernyataan,



Andika Azzi Djannata

NIM: C2B606006

ABSTRACT

Poverty is a complex problem so that the necessary treatment in an integrated and sustainable. Some way have been taken to address the problem of poverty so that the conditions of poverty in Semarang is relatively low compared with other cities in Central Java Province. "Nggalang Doyo Mbangun Kutho" is a program of the City to foster social awareness, both about themselves, their families and to the surrounding residents and the wider community, especially a concern for those who are less fortunate / poor. City Government's efforts to accelerate poverty reduction (the acceleration of poverty reduction strategies) is through a program GERDU KEMPLING (Integrated Movement in the Field of Health, Economics, Education, Infrastructure and Environment). The importance of poverty reduction programs such as high poverty may also affect a country's economic development.

This study examines the handling of poverty programs in Semarang. The purpose of this study is expected to provide a picture of poverty, analyzing alternatives programs in an effort to reduce poverty and establish priorities of poverty reduction programs in Semarang. The data used in this study were obtained from the primary relevant agencies and browsing the internet website as a supporter. While the analytical methods used are Hierarchy Process Analysis Method.

The results of this study indicate the overall analysis of the AHP by respondents can be concluded that the key persons Jamkesmas program is the main priority with the highest weights of the ten policy alternatives in an effort to reduce poverty in Semarang is viewed from the aspect of the rescue has a value of ≤ 0.1 inconsistency ratio, which means analysis results are consistent and acceptable and can be implemented as a program to achieve the target weight value 0.421.

Key words: poverty, AHP, JAMKESMAS.

ABSTRAK

Kemiskinan merupakan masalah yang kompleks sehingga diperlukan penanganan secara terpadu dan berkelanjutan. Beberapa cara telah ditempuh untuk mengatasi masalah kemiskinan sehingga kondisi kemiskinan di Kota Semarang relatif rendah dibandingkan dengan kota-kota lain di Provinsi Jawa Tengah. “Nggalang Doyo Mbangun Kutho” adalah program Pemerintah Kota untuk menumbuhkan kepedulian sosial, baik terhadap diri sendiri, keluarga maupun kepada warga sekitarnya dan masyarakat luas, terutama kepedulian terhadap mereka yang masih kurang beruntung/miskin. Upaya Pemerintah Kota untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan (strategi percepatan penanggulangan kemiskinan) yaitu melalui program GERDU KEMPLING (Gerakan Terpadu Di Bidang Kesehatan, Ekonomi, Pendidikan, Infrastruktur dan Lingkungan). Pentingnya program penanggulangan kemiskinan tersebut karena kemiskinan yang tinggi juga dapat mempengaruhi pembangunan ekonomi suatu negara.

Studi ini meneliti tentang program-program penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang. Tujuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai kemiskinan, menganalisis alternatif-alternatif program-program dalam upaya mengurangi kemiskinan dan menetapkan skala prioritas program penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah primer yang diperoleh dari dinas-dinas terkait dan *browsing website internet* sebagai pendukung. Sedangkan metode analisis yang digunakan adalah Metode Analisis Hierarki Proses.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan analisis AHP oleh keseluruhan responden *key persons* dapat disimpulkan bahwa program JAMKESMAS merupakan prioritas utama dengan bobot tertinggi dari kesepuluh alternatif kebijakan dalam upaya mengurangi kemiskinan di Kota Semarang yang ditinjau dari aspek penyelamatan memiliki nilai *inconsistency ratio* sebesar $\leq 0,1$ yang berarti hasil analisis tersebut konsisten dan dapat diterima serta dapat diimplementasikan sebagai program untuk mencapai sasaran dengan nilai bobot 0,421.

Kata kunci : kemiskinan, AHP, JAMKESMAS.

KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas limpahan berkat, dan anugerah yang di berikan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “*Analisis Program-Program Penanggulangan Kemiskinan Menurut SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) Di Kota Semarang Dengan Metode Analisis Hirarki Proses (AHP)*”.

Penulis menyadari bahwa selama penyusunan skripsi ini banyak mendapat bimbingan, dukungan, dan motivasi dari berbagai pihak, sehingga dalam kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Drs. H. M. Nasir, M.Si, Ph.d, Akt, selaku Dekan Fakultas Ekonomika Dan Bisnis Universitas Diponegoro.
2. Ibu Evi Yulia Purwanti, SE, Msi, selaku Koordinator Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Reguler II. Terima kasih atas kebijaksanaan serta motivasinya kepada penulis.
3. Bapak Drs. H. Edy Yusuf AG, MSc, Ph.D. selaku dosen wali, yang telah meluangkan waktunya dengan sangat sabar untuk memberikan bimbingan, motivasi, masukan-masukan, pengarahan dan saran yang sangat berguna bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
4. Ibu Hastarini Dwi Atmanti, SE, M.Si, selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing dan memberikan arahan yang sangat baik dalam membantu penulis selama proses revisi skripsi.
5. Ibu Dra. Hj. Tri Wahyu Rejekiningsih, SE, M.Si, selaku dosen penguji yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing dan memberikan arahan yang sangat baik dalam membantu penulis selama proses revisi skripsi.
6. Bapak Achma Hendra Setiawan, SE, M.Si, selaku dosen penguji yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing dan memberikan arahan yang sangat baik dalam membantu penulis selama proses revisi skripsi.

7. Seluruh Dosen dan Staf pengajar Fakultas Ekonomika Dan Bisnis UNDIP, yang telah memberikan ilmu dan pengalaman yang sangat bermanfaat bagi penulis.
8. Seluruh *key persons* dari SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) Kota Semarang yang telah meluangkan waktu untuk wawancara dengan penulis untuk mengisi kuesioner.
9. Seluruh staf dari berbagai instansi yang telah membantu penulis dalam hal melengkapi data-data yang dibutuhkan selama proses penyusunan skripsi.
10. Ayahanda tercinta Heru Sardjono dan Ibunda tersayang Rasmi atas curahan kasih sayang, untaian doa dan motivasi yang tiada henti dan sangat besar yang tak ternilai harganya bagi penulis. Terimakasih atas semua yang telah engkau berikan, semoga Allah SWT selalu melimpahkan Rahmat dan Hidayah-Nya.
11. Kakak-kakakku dan adikku tercinta terima kasih atas dukungan dan doa yang telah kalian berikan selama ini.
12. Teman-teman IESP '06 : Nasrul Qaddarochman, Ridho arghi, Rea, Amy, Ravi, Rama, Danang, Andika W, Fajar Febriananda, Cahyo, Prima, Ayu, Ganis, Dedy, Doyok, Dyke, Miyex, Farid, Putra, Indra, Dini, Edith, Dila, Dewi, Fira dan seluruh teman-teman IESP'06 yang tidak dapat disebutkan satu per satu. Terima kasih untuk segala bantuan, kerjasama, dan kenangan yang telah kalian berikan. Sukses untuk kalian semua.
13. Archi, Antok' dan Enggar Pradhipa, terima kasih atas segala dukungan, motivasi, bantuan dan persahabatan yang diberikan kepada penulis dalam menyusun skripsi ini.
14. Untuk semua saudara – saudaraku, terima kasih atas segala dukungan, doa, serta motivasi yang diberikan selama ini.
15. Anak-anak Futsal IESP '06, terimakasih telah memberikan kenangan terindah dan persahabatan selama di UNDIP.
16. Teman-teman KKN Kopeng, terima kasih atas semua dukungan, motivasi, serta persahabatan yang telah diberikan kepada penulis selama ini. Sukses untuk kalian semua.

17. Serta untuk semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah membantu penulis, baik itu secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan skripsi ini. Terima kasih atas semuanya.

Akhirnya dengan segala kerendahan hati, penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan, dan dapat dijadikan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya. Penulis juga menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan dan banyak kelemahan, sehingga penulis tak lupa mengharapkan saran dan kritik atas skripsi ini.

Semarang, 28 November 2011

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andika Azzi Djannata', written in a cursive style.

Andika Azzi Djannata

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	iv
<i>ABSTRACT</i>	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	21
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	22
1.4 Sistematika Penulisan	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	24
2.1 Landasan Teori	24
2.1.1 Definisi Dan Ukuran Kemiskinan	24
2.1.2 Indikator Kemiskinan	28
2.1.3 Penyebab Kemiskinan	31
2.1.4 Teori Lingkaran Kemiskinan	33
2.1.5 Kebijakan Anti Kemiskinan	35

2.1.6 Strategi Pengurangan Kemiskinan	36
2.1.7 Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	37
2.1.8 Jaring Pengaman Sosial (JPS)	39
2.1.9 Pemberdayaan Masyarakat	40
2.1.10 Pola Pendekatan Tri Daya	42
2.1.11 Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (BKPK)	43
2.1.12 Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K)	46
2.2 Penelitian Terdahulu	49
2.3 Kerangka Pemikiran	53
2.4 Skema Hirarki AHP	57
BAB III METODE PENELITIAN	58
3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional	58
3.2 Populasi Dan Sampel	61
3.3 Jenis Dan Sumber Data	64
3.4 Metode Pengumpulan Data	65
3.5 Metode Analisis	66
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	75
4.1 Diskripsi Objek Penelitian	75
4.1.1 Gambaran Daerah Penelitian	75
4.1.1.1 Gambaran Umum Kota Semarang	75
4.1.1.2 Gambaran Umum Kemiskinan Kota Semarang	76
4.1.1.3 Permasalahan Umum Kemiskinan	77
4.1.2 Profil Sosial Ekonomi Responden	78
4.2 Analisis Data	79
4.2.1 Analisis Hierarki Proses (AHP) Kebijakan Penanggulangan Masalah Kemiskinan	79

4.3 Interpretasi Hasil Analisis AHP	95
BAB V PENUTUP	98
5.1 Kesimpulan	98
5.2 Saran	99
Daftar Pustaka	100
Lampiran	105

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk Miskin Provinsi Di Pulau Jawa Tahun 2005 – 2009 (ribu jiwa)	9
Tabel 1.2 Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah 2005 - 2009	11
Tabel 1.3 Jumlah Penduduk Kota Semarang Menurut Jenis Kelamin Tahun 2009 (jiwa)	13
Tabel 1.4 Persebaran Warga Miskin Di Kota Semarang Tahun 2009 - 2010	14
Tabel 1.5 PDRB Per Kapita dan Pertumbuhan Jumlah Penduduk Miskin Kota Semarang Tahun 2005 – 2009	16
Tabel 1.6 Angka Partisipasi Kasar Kota Semarang Tahun 2005 - 2009	17
Tabel 2.1 Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia	38
Tabel 3.1 Variabel Hierarki Dengan Tujuan Upaya Mengurangi Kemiskinan Di Kota Semarang	71
Tabel 3.2 Skala Banding Berpasangan	73
Tabel 4.1 Jumlah Penduduk Miskin Kota Semarang	76
Tabel 4.2 Karakteristik Responden	79
Tabel 4.3 Penyaluran Dana BOS Di Kota Semarang Tahun 2011	86

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Lingkaran Kemiskinan Baldwin and Meier	33
Gambar 2.2 Lingkaran Kemiskinan Yang Tidak Berujung Pangkal Dari Nurkse	34
Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran	56
Gambar 2.4 Skema Hierarki AHP	57
Gambar 4.1 Urutan Kriteria Dalam Upaya Mengurangi Kemiskinan Berdasarkan Responden <i>Key Persons</i>	83
Gambar 4.2 Urutan Prioritas Alternatif Program Dalam Upaya Mengurangi Kemiskinan Ditinjau Dari Aspek Penyelamatan Berdasarkan Responden <i>Key Persons</i>	83
Gambar 4.3 Urutan Prioritas Alternatif Program Dalam Upaya Mengurangi Kemiskinan Ditinjau dari Aspek Pemberdayaan Berdasarkan Responden <i>Key persons</i> ...	89
Gambar 4.4 Urutan Prioritas Alternatif Program Dalam Upaya Mengurangi Kemiskinan Ditinjau Dari Aspek Penguatan Berdasarkan Responden <i>Key Persons</i>	93
Gambar 4.5 Urutan Prioritas Seluruh Alternatif Program Dalam Upaya Mengurangi Kemiskinan Di Kota Semarang Berdasarkan Responden <i>Key Persons</i>	95

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran A	Surat Ijin Penelitian	103
Lampiran B	Kuesioner	104
Lampiran C	Olah Data AHP	110
Lampiran D	Data Mentah AHP Responden <i>Key Persons</i>	115
Lampiran E	Data Responden	116

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan adalah usaha untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, hasil pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai wujud peningkatan kesejahteraan lahir dan batin secara adil dan merata (Dini Sapta Wulan Fatmasari, 2007). Kebijakan pembangunan dilakukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan memanfaatkan potensi dan sumber daya yang ada. Pembangunan ekonomi adalah proses yang menciptakan pendapatan riil per kapita sebuah negara meningkat untuk periode jangka panjang dengan syarat bahwa sejumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan mutlak tidak naik dan distribusi pendapatan tidak semakin timpang. Menurut Meier (1994), dikutip dalam Junawi Hartasi Saragih (2009), pembangunan ekonomi masyarakat pada hakekatnya merupakan usaha yang dapat ditempuh untuk meningkatkan pendapatan masyarakatnya.

Pembangunan ekonomi pada masa ekonomi tradisional hanya diukur berdasarkan tingkat pertumbuhan GNP, baik secara keseluruhan maupun per kapita. Dengan pertumbuhan GNP ini diyakini dengan sendirinya menciptakan lapangan kerja yang pada akhirnya akan menumbuhkan berbagai kondisi yang diperlukan demi terciptanya distribusi hasil-hasil pertumbuhan ekonomi dan sosial yang lebih merata. Prinsip tersebut dikenal dengan *trickle down effect*. Sedangkan pandangan ekonomi baru menganggap tujuan utama pembangunan ekonomi bukan hanya pertumbuhan GNP semata, tapi juga pengentasan kemiskinan,

penanggulangan ketimpangan pendapatan dan penyediaan lapangan kerja dalam konteks perekonomian yang terus berkembang (Todaro, 2000).

Era otonomi telah memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk mengembangkan sendiri potensi daerah yang dimilikinya. Dengan kata lain, daerah diberi wewenang untuk mengelola sendiri keuangannya sekaligus menentukan arah pembangunan yang akan dilaksanakan demi tercapainya kemakmuran penduduk di wilayahnya, dengan mempertimbangkan segenap potensi, sumber daya serta faktor-faktor lainnya, baik faktor pendukung maupun faktor penghambat (Dini Septa Wulan Fatmasari, 2007).

Di tingkat regional isu mengenai desentralisasi menjadi angin segar bagi pembangunan ekonomi regional. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia berlaku sejak 1 Januari 2001 yang ditandai dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah” dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah”.

Sistem desentralisasi diyakini mampu mewujudkan pembangunan ekonomi regional yang lebih baik. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, pemberian otonomi yang luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal daerah dituntut agar lebih mandiri. Kemandirian suatu daerah dapat dilihat dari derajat desentralisasi fiskal di masing-masing daerah. Daerah diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sebagai sumber pendapatan daerahnya dan juga diberi kewenangan untuk mengalokasikan dana tersebut sesuai dengan kebutuhan daerah tersebut. Dengan begitu anggaran daerah menjadi lebih efektif, karena langsung diarahkan pada kebutuhan daerah bersangkutan.

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses di mana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan pertumbuhan ekonomi dalam wilayah tersebut. Pada hakekatnya pembangunan daerah yang baik hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran dari tiga pilar, yaitu pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat. Ketiganya mengisi fungsi dan peran masing-masing dalam mengisi pembangunan (Junawi Hartasi Saragih, 2009). Pembangunan daerah dilakukan secara terpadu dan berkesinambungan sesuai prioritas dan kebutuhan masing-masing daerah dengan akar dan sasaran pembangunan nasional yang telah ditetapkan melalui pembangunan jangka panjang dan jangka pendek. Oleh karena itu, salah satu indikator utama keberhasilan pembangunan adalah laju penurunan jumlah penduduk miskin (Pantjar Simatupang dan Saktyanu K. Dermoredjo, 2003).

Setiap upaya pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah

sehingga kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat meningkat. Hal ini sesuai dengan tujuan negara Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Kesejahteraan umum/rakyat dapat ditingkatkan kalau kemiskinan dapat dikurangi, sehingga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat/umum dapat dilakukan melalui upaya penanggulangan kemiskinan (Dwi Prawani Sri Rejeki, 2006).

Dalam upaya untuk mencapai tujuan pembangunan ekonomi daerah, pemerintah daerah dan masyarakatnya harus secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah beserta partisipasi masyarakatnya dan dengan menggunakan sumber daya-sumber daya yang ada harus mampu menaksir potensi sumber daya yang diperlukan untuk merancang dan membangun perekonomian daerah (Lincolyn Arsyad, 1999). Efektivitas dalam menurunkan jumlah penduduk miskin merupakan pertumbuhan utama dalam memilih strategi atau instrumen pembangunan (Pantjar Simatupang dan Saktyanu K. Dermoredjo, 2003).

Tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi belum tentu menjadi solusi atas terjadinya ketimpangan distribusi dan kemiskinan. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi juga belum tentu terjadi pembangunan di suatu daerah. Dalam hal ini terdapat perbedaan pengertian antara pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) dan pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan peningkatan

produksi barang-barang dan jasa masyarakat (*output*), sebaliknya pembangunan bukan saja memerlukan peningkatan produksi barang dan jasa tetapi juga harus terjadi perubahan dan menjamin pembagiannya (distribusi) secara lebih merata kepada segenap lapisan masyarakat (Junawi Hartasi Saragih, 2009).

Pemerintah baik pusat maupun daerah telah berupaya dalam melaksanakan berbagai kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan namun masih jauh dari induk permasalahan. Kebijakan dan program yang dilaksanakan belum menampakkan hasil yang optimal. Masih terjadi kesenjangan antara rencana dengan pencapaian tujuan karena kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan lebih berorientasi pada program sektoral. Oleh karena itu diperlukan suatu strategi penanggulangan kemiskinan yang terpadu, terintegrasi dan sinergi sehingga dapat menyelesaikan masalah secara tuntas karena permasalahan kemiskinan merupakan lingkaran kemiskinan (Prima Sukmaraga, 2011).

Kemiskinan merupakan masalah kompleks tentang kesejahteraan yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, antara lain tingkat pendapatan masyarakat, pengangguran, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi, geografis, gender dan lokasi lingkungan. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau kelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam, lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan

hak berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik (Prima Sukmaraga, 2011). Esensi kemiskinan adalah menyangkut kondisi kekurangan dari sebuah tuntutan kehidupan yang paling minimum, khususnya dari aspek konsumsi dan pendapatan (Nur Tsaniyah Firdausi, 2010).

Kemiskinan merupakan penyakit yang muncul saat masyarakat selalu mempunyai kekurangan secara material maupun non material seperti kurang makan, kurang gizi, kurang pendidikan, kurang akses informasi dan kekurangan-kekurangan lainnya yang menyebabkan kemiskinan. Faktor lain yang sangat nyata tentang kemiskinan terutama di kota-kota besar Indonesia, dapat dilihat dari banyaknya warga masyarakat yang kekurangan makan dan minum, tidak memiliki tempat tinggal yang layak, bahkan digusur dari permukimanya, ribuan pekerja berunjuk rasa memprotes ancaman pemutusan hubungan kerja (PHK), sikap dan perlakuan sewenang-wenang terhadap tenaga kerja wanita di luar negeri. Kemudian ketidakadilan sosial ekonomi, selain oleh beragam alasan juga disebabkan oleh praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang tidak sehat (Prima Sukmaraga, 2011).

Istilah kemiskinan muncul ketika seseorang atau sekelompok orang tidak mampu mencukupi tingkat kemakmuran ekonomi yang dianggap sebagai kebutuhan minimal dari standar hidup tertentu. Dalam arti *proper*, kemiskinan dipahami sebagai kekurangan uang dan barang untuk memenuhi kelangsungan hidup. Dalam arti luas, Adit Agus Prasetyo (2010) dalam penelitiannya mengatakan bahwa kemiskinan adalah suatu *intergrated concept* yang memiliki lima dimensi, yaitu: 1) kemiskinan (*proper*), 2) ketidakberdayaan (*powerless*), 3)

kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), 4) ketergantungan (*dependence*), 5) keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis.

Paul A. Samuelson dan William D. Nordhaus (1989) mengatakan bahwa kemiskinan bersumber pada banyak hal, yang terpenting diantaranya adalah: a) diskriminasi terhadap kelompok minoritas, b) hanya sedikit memiliki kekayaan berupa barang tak bergerak, c) latar belakang rumah yang tidak menguntungkan, d) hambatan memperoleh pendidikan, kesempatan kerja atau pengalaman.

Menurut Badan Pusat Statistik (2010), penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Penetapan perhitungan garis kemiskinan dalam masyarakat adalah masyarakat yang berpenghasilan di bawah Rp 7.057 per orang per hari. Penetapan angka Rp 7.057 per orang per hari tersebut berasal dari perhitungan garis kemiskinan yang mencakup kebutuhan makanan dan non makanan. Untuk kebutuhan minimum makanan disetarakan dengan 2.100 kilokalori per kapita per hari. Garis kemiskinan non makanan adalah kebutuhan minimum untuk perumahan (luas lantai bangunan, penggunaan air bersih dan fasilitas tempat pembuangan air besar), pendidikan (angka melek huruf, wajib belajar 9 tahun dan angka putus sekolah) dan kesehatan (rendahnya konsumsi makanan bergizi, kurangnya sarana kesehatan serta keadaan sanitasi dan lingkungan yang tidak memadai).

Penyebab kemiskinan bermuara pada teori lingkaran kemiskinan (*vicious circle of poverty*) dari Nurkse 1953. Yang dimaksud lingkaran kemiskinan adalah

satu rangkaian kekuatan yang saling mempengaruhi suatu keadaan di mana suatu negara akan tetap miskin dan akan banyak mengalami kesukaran untuk mencapai tingkat pembangunan yang lebih baik. Adanya keterbelakangan, ketertinggalan SDM (yang tercermin oleh rendahnya IPM), ketidaksempurnaan pasar dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktifitas. Rendahnya produktifitas mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima (yang tercermin oleh rendahnya PDRB per kapita). Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi. Rendahnya investasi berakibat pada rendahnya akumulasi modal sehingga proses penciptaan lapangan kerja rendah (tercermin oleh tingginya jumlah pengangguran). Rendahnya akumulasi modal disebabkan oleh keterbelakangan dan seterusnya (Mudrajad Kuncoro, 1997).

Banyak dampak negatif yang disebabkan oleh kemiskinan, selain timbulnya banyak masalah-masalah sosial, kemiskinan juga dapat mempengaruhi pembangunan ekonomi suatu negara. Kemiskinan yang tinggi akan menyebabkan biaya yang harus dikeluarkan untuk melakukan pembangunan ekonomi menjadi lebih besar, sehingga secara tidak langsung akan menghambat pembangunan ekonomi.

Pembangunan yang sejak masa sentralistik terpusat di Pulau Jawa tidak meluputkan Jawa dari masalah kemiskinan. Menurut Siregar dan Wahyuniarti (2008), jumlah penduduk miskin di Indonesia terpusat di Pulau Jawa, terutama di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Konsentrasi penduduk miskin di Pulau Jawa mencapai rata-rata 57,5% dari total penduduk miskin di Indonesia. Hal tersebut menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi selama ini hanya

dinikmati oleh golongan masyarakat tertentu, tidak merata bagi seluruh golongan masyarakat (Tabel 1.1).

Tabel 1.1
Jumlah Penduduk Miskin Provinsi Di Pulau Jawa
Tahun 2005 – 2009 (ribu jiwa)

Provinsi	2005	2006	2007	2008	2009
DKI JAKARTA	316,2	407,1	405,7	342,5	339,6
JAWA BARAT	5.137,6	5.712,5	5.457,9	5.249,5	4.852,5
JAWA TENGAH	6.533,5	7.100,6	6.557,2	6.122,6	5.655,4
DI YOGYAKARTA	652,8	407,1	633,5	608,9	574,9
JAWA TIMUR	7.139,9	7.678,1	7.155,3	6.549,0	5.860,7
BANTEN	830,5	904,3	886,2	830,4	775,8

Sumber: BPS, Data dan Informasi Kemiskinan 2007, 2009.

Tabel 1.1 menunjukkan jumlah penduduk miskin di provinsi-provinsi di Pulau Jawa. Secara umum jumlah penduduk miskin di Pulau Jawa mengalami kenaikan pada tahun 2006 dari tahun sebelumnya, setelah itu jumlah penduduk miskin dari tahun 2007 sampai 2009 menunjukkan penurunan. Kenaikan pada tahun 2006 disebabkan kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) pada 1 September 2005 yang menyebabkan kenaikan harga barang kebutuhan lainnya. Data di atas juga menunjukkan konsentrasi penduduk miskin di Pulau Jawa berada di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Penduduk miskin terbanyak berada di Provinsi Jawa Timur dengan rata-rata 6.876,6 ribu jiwa. Sementara yang terendah yaitu di Provinsi DKI Jakarta sebesar 362,22 ribu jiwa. Rata-rata jumlah penduduk miskin di Jawa Tengah sebesar 6393,9 ribu jiwa, yang merupakan terbesar kedua di Pulau Jawa setelah Provinsi Jawa Timur.

Kondisi kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah menunjukkan jumlah penduduk miskin di Jawa Tengah masih tinggi jika dibandingkan dengan provinsi lain di Pulau Jawa. Kemiskinan merupakan issue strategis dan mendapatkan

prioritas utama untuk ditangani. Hal tersebut tertuang di dalam Renstra Jawa Tengah (Perda No. 11/2003), Pergub 19 tahun 2006 tentang Akselerasi Renstra, Keputusan Gubernur No. 412.6.05/55/2006 tentang pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) juga di dalam draft Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Jawa Tengah 2005-2025.

Terkait dengan target tujuan pembangunan millenium yang harus tercapai pada tahun 2015, maka pemerintah Provinsi Jawa Tengah masih harus bekerja keras untuk dapat mencapai target tersebut, mengingat upaya penanggulangan kemiskinan bukan merupakan hal yang mudah untuk dilaksanakan.

Dari data pada Tabel 1.2 terlihat bahwa jumlah penduduk miskin pada beberapa Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah menunjukkan adanya kecenderungan pertumbuhan jumlah penduduk miskin pada tahun 2006 dari tahun sebelumnya, yaitu Kabupaten Banyumas, Kabupaten Kudus, Kabupaten Jepara, Kabupaten Pemalang, Kota Magelang, Kota Surakarta, Kota Semarang, Kota Pekalongan dan Kota Tegal. Kenaikan pada tahun 2006 disebabkan kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) pada 1 September 2005 yang menyebabkan kenaikan harga barang kebutuhan lainnya. Pada tahun 2009 seluruh Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah mengalami penurunan jumlah penduduk miskin.

Tabel 1.2
Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota Di Provinsi
Jawa Tengah Tahun 2005 – 2009

Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk Miskin (ribu jiwa)				
	2005	2006	2007	2008	2009
Kab. Cilacap	361,0	402,1	363,6	343,9	318,8
Kab. Banyumas	326,8	362,2	333,0	340,7	319,8
Kab. Purbalingga	250,6	262,9	246,3	221,9	205,0
Kab. Banjarnegara	239,5	251,3	232,9	200,6	184,0
Kab. Kebumen	349,3	388,7	362,4	334,9	309,6
Kab. Purworejo	157,1	162,3	146,0	130,0	121,4
Kab. Wonosobo	239,4	257,5	241,4	207,5	194,0
Kab. Magelang	174,7	199,1	200,1	190,8	176,5
Kab. Boyolali	162,0	184,6	167,0	158,4	148,2
Kab. Klaten	248,1	257,4	249,1	243,1	220,2
Kab. Sukoharjo	111,0	126,5	113,8	99,1	94,4
Kab. Wonogiri	246,8	262,9	237,4	201,1	184,9
Kab. Karanganyar	130,4	148,6	138,9	125,9	118,8
Kab. Sragen	204,2	201,9	180,7	177,1	167,3
Kab. Grobogan	362,1	361,9	330,4	262,0	247,5
Kab. Blora	177,1	197,6	176,8	155,1	146,0
Kab. Rembang	175,1	188,5	174,3	154,7	147,2
Kab. Pati	233,0	256,5	228,8	207,2	184,1
Kab. Kudus	80,4	91,6	82,4	97,8	84,9
Kab. Jepara	108,5	123,6	111,2	119,2	104,7
Kab. Demak	245,0	263,5	238,9	217,2	202,2
Kab. Semarang	114,0	120,7	110,1	102,5	96,7
Kab. Temanggung	100,8	114,9	115,0	114,7	105,8
Kab. Kendal	174,4	198,7	192,7	168,2	152,4
Kab. Batang	125,3	134,4	139,8	122,0	112,2
Kab. Pekalongan	170,3	190,0	170,0	164,3	151,6
Kab. Pemasang	300,2	338,2	307,1	325,2	303,7
Kab. Tegal	279,4	289,7	258,6	220,7	195,5
Kab. Brebes	488,6	533,1	492,2	459,3	432,4
Kota Magelang	16,4	14,5	13,0	14,9	13,7
Kota Surakarta	69,1	77,6	69,8	83,4	78,0
Kota Salatiga	15,0	15,2	15,6	14,9	14,1
Kota Semarang	58,7	77,8	77,6	89,6	73,1
Kota Pekalongan	17,5	19,9	17,9	28,0	23,3
Kota Tegal	21,7	24,7	22,2	26,8	23,4
Jawa Tengah	6.533,5	7.100,6	6.557,2	6.122,6	5.655,4

Sumber: BPS, Data dan Informasi Kemiskinan 2009.

Kuantitas dan kualitas sumber daya manusia akan berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi suatu wilayah. Kuantitas sumber daya manusia dapat dilihat dari jumlah penduduknya. Menurut Sadono Sukirno (1997) perkembangan jumlah penduduk bisa menjadi faktor pendorong dan penghambat pembangunan. Faktor pendorong karena, pertama, memungkinkan semakin banyaknya tenaga kerja. Kedua, perluasan pasar, karena luas pasar barang dan jasa ditentukan oleh dua faktor penting, yaitu pendapatan masyarakat dan jumlah penduduk. Sedangkan penduduk disebut faktor penghambat pembangunan karena akan menurunkan produktivitas, dan akan banyak terdapat pengangguran. Dalam kaitannya dengan kemiskinan, jumlah penduduk yang besar justru akan memperparah tingkat kemiskinan. Fakta menunjukkan, di kebanyakan negara dengan jumlah penduduk besar, tingkat kemiskinannya juga lebih besar jika dibandingkan dengan negara dengan jumlah penduduk sedikit. Banyak teori dan pendapat para ahli yang meyakini adanya hubungan antara jumlah penduduk dengan kemiskinan, salah satunya adalah Thomas Robert Malthus. Malthus meyakini jika pertumbuhan penduduk tidak dikendalikan maka suatu saat nanti sumber daya alam akan habis. Sehingga muncul wabah penyakit, kelaparan dan berbagai macam penderitaan manusia.

Kota Semarang merupakan merupakan salah satu kota di Jawa Tengah yang mengalami pertumbuhan penduduk cukup pesat. Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, jumlah penduduk Kota Semarang terus meningkat (Tabel 1.3).

Tabel 1.3
Jumlah Penduduk Kota Semarang Menurut Jenis Kelamin
Tahun 2006 - 2010 (Jiwa)

Tahun	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
2010	571.488	596.153	1.167.641
2009	595.740	605.841	1.201.581
2008	585.347	596.057	1.181.404
2007	576.229	592.374	1.168.603
2006	568.270	584.324	1.152.594

Sumber: BPS, Semarang Dalam Angka 2010

Dari Tabel 1.3 terlihat bahwa jumlah penduduk di Kota Semarang terus mengalami kenaikan dari tahun 2006 sampai 2009, kemudian pada tahun 2010 mengalami penurunan dari tahun sebelumnya. Kuantitas sumber daya manusia di Kota Semarang dalam 5 tahun terakhir cukup besar dengan rata-rata 1.174.364,6. Jumlah penduduk di Kota Semarang juga ikut berperan dalam munculnya masalah kemiskinan di Kota Semarang karena kota akan menjadi semakin padat sedangkan kemampuan kota untuk menampung jumlah penduduk yang terus meningkat justru semakin menurun sehingga memunculkan pemukiman kumuh, sehingga menimbulkan kemiskinan kota. Hal ini dapat dilihat dari Tabel sebelumnya (Tabel 1.2) bahwa jika dibandingkan dengan kota-kota lain di Provinsi Jawa Tengah, pada tahun 2005 sampai 2006 jumlah penduduk miskin di Kota Semarang merupakan terbesar kedua setelah Kota Surakarta. Pada tahun 2007 sampai 2008 jumlah penduduk miskin di Kota Semarang merupakan terbesar dibandingkan kota-kota lain di Provinsi Jawa Tengah. Pada tahun 2009 jumlah penduduk miskin Kota Semarang terbesar kedua setelah Kota Surakarta. Dengan demikian, secara umum penduduk miskin di Kota Semarang dari tahun 2005-2009 jumlahnya masih tergolong besar/banyak. Persebaran data warga miskin di Kota Semarang pada tahun 2009 – 2010 dapat dilihat dalam Tabel berikut:

Tabel 1.4
Persebaran Warga Miskin Kota Semarang Tahun 2009 – 2010

Kecamatan	Jumlah Keluarga (KK)	Jumlah Warga Miskin 2009 (Jiwa)	Jumlah Warga Miskin 2010 (Jiwa)
SEMARANG BARAT	16	16.137	14.045
TUGU	7	3.893	3.970
MIJEN	14	5.605	4.936
NGALIAN	10	9.901	7.259
TEMBALANG	12	11.097	11.265
BANYUMANIK	11	6.110	5.355
CANDISARI	7	7.289	5.451
GAYAMSARI	7	8.120	6.631
SEMARANG UTARA	9	13.889	13.275
SEMARANG TENGAH	15	6.191	4.807
GAJAH MUNGKUR	8	4.317	3.031
GUNUNGPATI	16	8.667	6.182
SEMARANG SELATAN	10	6.879	4.454
PEDURUNGAN	10	8.769	6.798
SEMARANG TIMUR	12	9.084	6.466
GENUK	13	9.162	7.633
Jumlah	177	135.110	111.558

Sumber: Bappeda Kota Semarang, 2010

Proses pembangunan memerlukan pendapatan nasional yang tinggi dan pertumbuhan ekonomi. Di banyak negara syarat utama bagi terciptanya penurunan kemiskinan yang tetap adalah pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi memang tidak cukup untuk mengentaskan kemiskinan, tetapi pertumbuhan ekonomi biasanya merupakan sesuatu yang dibutuhkan, walaupun begitu pertumbuhan ekonomi yang bagus pun menjadi tidak akan berarti bagi penurunan masyarakat miskin jika tidak diiringi dengan pemerataan pendapatan (Wongdesmiwati, 2009).

Salah satu indikator tingkat kesejahteraan penduduk suatu wilayah adalah angka PDRB per kapita. Pengertian PDRB menurut Badan Pusat Statistik (2010) yaitu jumlah nilai tambah yang dihasilkan untuk seluruh wilayah usaha dalam

suatu wilayah, atau merupakan jumlah seluruh nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan seluruh unit ekonomi di suatu wilayah. Sedangkan yang dimaksud dengan PDRB per kapita adalah PDRB dibagi dengan jumlah penduduk. PDRB per kapita sering digunakan sebagai indikator pembangunan. Semakin tinggi PDRB per kapita suatu daerah, maka semakin besar pula potensi sumber penerimaan daerah tersebut dikarenakan semakin besar pendapatan masyarakat daerah tersebut. Hal ini berarti juga semakin tinggi PDRB per kapita semakin sejahtera penduduk suatu wilayah.

Pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan mempunyai keterkaitan yang erat. Terdapat pendapat bahwa pertumbuhan yang cepat berakibat buruk terhadap kaum miskin, karena mereka akan tergilas dan terpinggirkan oleh perubahan struktural pertumbuhan modern. Ada juga pendapat bahwa konsentrasi penuh untuk pengentasan kemiskinan memperlambat tingkat pertumbuhan ekonomi, karena dana pemerintah akan habis untuk penanggulangan kemiskinan sehingga proses pertumbuhan ekonomi akan melambat (Todaro, 2000). Di sisi lain, tidak bisa dipungkiri bahwa pertumbuhan ekonomi akan sangat berarti bagi pengentasan kemiskinan dan pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Menurut Siregar dan Wahyuniarti (2008), pertumbuhan ekonomi memang merupakan syarat keharusan (*necessary condition*) untuk mengurangi kemiskinan. Adapun syarat kecukupannya (*sufficient condition*) ialah bahwa pertumbuhan tersebut efektif dalam mengurangi kemiskinan. Artinya pertumbuhan tersebut hendaklah menyebar di setiap golongan penduduk miskin (*growth with equity*) (Tabel 1.5).

Tabel 1.5
PDRB Per Kapita dan Pertumbuhan Jumlah Penduduk Miskin Kota Semarang Tahun 2005 - 2009

Tahun	PDRB Per Kapita (Rupiah)	Pertumbuhan Jumlah Penduduk Miskin (%)
2005	11.408.692	4,22
2006	11.910.896	5,33
2007	12.516.870,11	5,26
2008	12.990.524,22	6,00
2009	13.478.411,08	4,84

Sumber: BPS, 2007, 2009, 2010

Tabel 1.5 menunjukkan PDRB per kapita di Kota Semarang terus mengalami peningkatan pada tahun 2005 sampai 2009, sedangkan persentase jumlah penduduk miskin lebih fluktuatif. Tabel 1.5 juga menunjukkan bahwa peningkatan PDRB per kapita tidak selalu diikuti dengan penurunan persentase jumlah penduduk miskin.

Undang-Undang Dasar RI 1945 Pasal 31 ayat 2 menyebutkan bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Pasal 34 ayat 2 menyebutkan bahwa pemerintah pusat dan daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, sedangkan dalam ayat 3 menyebutkan bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD), serta satuan pendidikan lain yang sederajat, agar mampu melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi.

Keterkaitan kemiskinan dan pendidikan sangat besar karena pendidikan memberikan kemampuan untuk berkembang lewat penguasaan ilmu dan keterampilan. Pendidikan juga menanamkan kesadaran akan pentingnya martabat manusia. Mendidik dan memberikan pengetahuan berarti menggapai masa depan. Hal tersebut harusnya menjadi semangat untuk terus melakukan upaya mencerdaskan bangsa (Criswardani Suryawati, 2005).

Penelitian yang dilakukan oleh Hermanto Siregar dan Dwi Wahyuniarti (2008) menemukan bahwa pendidikan berpengaruh negatif terhadap tingkat kemiskinan. Hal ini menunjukkan bahwa pendidikan sangat penting dalam menurunkan tingkat kemiskinan. (Tabel 1.6)

Tabel 1.6
Angka Partisipasi Kasar Kota Semarang Tahun 2005-2009

Tahun	Angka Partisipasi Kasar		
	SD	SMP	SMA
2005	102,54	89,94	89,35
2006	105,87	97,14	88,71
2007	112,76	103,12	100,76
2008	105,79	89,21	90,39
2009	105,27	114,19	116,96

Sumber: Bappeda Kota Semarang, 2010

Tabel 1.6 menunjukkan perkembangan indikator pendidikan Kota Semarang tahun 2005 sampai 2009. Angka Partisipasi Kasar (APK) menunjukkan tingkat partisipasi penduduk secara umum di suatu tingkat pendidikan (Ari Widiastuti, 2010). APK merupakan indikator yang paling sederhana untuk mengukur daya serap penduduk usia sekolah di masing-masing jenjang pendidikan. Dari data di atas terlihat bahwa secara umum APK terbesar terjadi pada tingkat Sekolah Dasar (SD), hanya pada tahun 2009 APK terbesar pada

tingkat SMA. Sedangkan APK terendah secara umum terjadi pada tingkat SMA, hanya pada tahun 2009 APK terendah pada tingkat SD. Dapat dilihat pula bahwa APK pada tingkat SMP dan SMA sudah tinggi berkisar 98,72 (SMP) dan 97,23 (SMA). Hal tersebut menunjukkan keberhasilan pemerintah yang menetapkan kebijakan wajib belajar sembilan tahun. Semakin tinggi pendidikan yang ditempuh seseorang, maka akan semakin tinggi pula kemampuan (*skill*) yang dimiliki.

Studi ini menggunakan Metode Analisis Hierarki Proses (AHP) dengan tujuan untuk mengetahui program manakah yang perlu diprioritaskan dalam upaya menangani masalah kemiskinan di Kota Semarang. Program “Nggalang Doyo Mbangun Kutho” adalah upaya Pemerintah Kota Semarang untuk menumbuhkan kepedulian sosial, baik terhadap diri sendiri, keluarga maupun kepada warga sekitarnya dan masyarakat luas terutama kepedulian terhadap mereka yang kurang mampu. Upaya Pemerintah Kota Semarang untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan (strategi percepatan penanggulangan kemiskinan) yaitu melalui program GERDU KEMPLING (Gerakan Terpadu Di Bidang Kesehatan, Ekonomi, Pendidikan, Infrastruktur dan Lingkungan). Oleh karena itu penelitian ini membutuhkan pendapat dari pihak-pihak yang dianggap berkompeten (*key-person*) yang mewakili Dinas-Dinas pemerintah di lingkungan Pemerintah Kota Semarang untuk menentukan alternatif-alternatif program dalam upaya menanggulangi kemiskinan di Kota Semarang. Ada beberapa alternatif solusi yang ditawarkan sebagai program-program penanggulangan kemiskinan

oleh pihak dari dinas-dinas terkait. Program-program tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

- Program 1: Program JAMKESMAS bagi masyarakat miskin di Kota Semarang untuk memperoleh layanan kesehatan gratis, meliputi perawatan di Puskesmas atau rumah sakit dan obat-obatan.
- Program 2: Program pendampingan BOS yang diberikan kepada sekolah-sekolah di Kota Semarang yang memiliki siswa miskin.
- Program 3: Program bantuan operasional panti sosial dan panti asuhan untuk memfasilitasi operasional kegiatan organisasi sosial masyarakat di Kota Semarang.
- Program 4: Program pembangunan infrastruktur sanitasi untuk membangun lingkungan kota yang sehat bagi masyarakat Kota Semarang, terutama lingkungan fisik (tanah, air dan udara).
- Program 5: Program pengembangan agribisnis peternakan, dengan mengembangkan kelompok tani ternak di Kota Semarang agar memiliki kemampuan untuk melakukan akses kepada seluruh sumber daya seperti alam, manusia, modal, informasi serta sarana dan pra sarana untuk mengembangkan usaha tani sehingga tercapai peningkatan pendapatan anggota (peternak dalam kelompok tani ternak).
- Program 6: Program pemberdayaan masyarakat melalui PNPM untuk menumbuhkembangkan kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat miskin di Kota Semarang melalui proses partisipatif sehingga mereka

bukan sebagai obyek melainkan sebagai subyek penanggulangan kemiskinan.

- Program 7: Program optimalisasi pengelolaan dan pemasaran produksi perikanan, diarahkan pada terwujudnya pemanfaatan sumberdaya perikanan laut dan darat secara optimal dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.
- Program 8: Program fasilitasi pengembangan UMKM melalui program dana bergilir yang ditujukan kepada masyarakat yang memiliki usaha mikro, kecil dan menengah di Kota Semarang dengan tujuan memperkuat permodalan dan pengembangan usaha baik usaha mikro, kecil maupun menengah.
- Program 9: Program bantuan peralatan untuk industri kecil menengah (IKM) bertujuan untuk membantu IKM dengan menyediakan/memfasilitasi mesin dan peralatan produksi dengan harapan dapat meningkatkan pendapatan dan taraf ekonomi masyarakat khususnya IKM Kota Semarang yang berdaya saing, efisien dan produktif.
- Program 10: Program pengembangan sistem pendukung UMKM bertujuan untuk mempermudah, memperlancar dan memperluas akses UMKM di Kota Semarang kepada sumber daya produktif agar mampu memanfaatkan kesempatan yang terbuka dan potensi sumber daya lokal serta tuntutan efisiensi.

1.2 Rumusan Masalah

Kemiskinan merupakan salah satu tolok ukur kondisi sosial ekonomi dalam menilai keberhasilan pembangunan yang dilakukan pemerintah di suatu daerah. Banyak dampak negatif yang disebabkan oleh kemiskinan, selain timbulnya banyak masalah-masalah sosial, kemiskinan juga dapat mempengaruhi pembangunan ekonomi suatu negara. Kemiskinan yang tinggi akan menyebabkan biaya yang harus dikeluarkan untuk melakukan pembangunan ekonomi menjadi lebih besar, sehingga secara tidak langsung akan menghambat pembangunan ekonomi. Kuantitas sumber daya manusia di Kota Semarang dalam 5 tahun terakhir cukup besar dengan rata-rata 1.174.364,6.

Jumlah penduduk miskin di Kota Semarang pada tahun 2009 relatif lebih tinggi dibandingkan dengan kota-kota lain di Provinsi Jawa Tengah. Hal ini tampak pada Tabel 1.2 yang menunjukkan bahwa Kota Semarang menempati peringkat ke-2 penduduk miskin terbesar di Provinsi Jawa Tengah setelah Kota Surakarta. Walaupun pada tahun 2009 jumlah penduduk miskin Kota Semarang berkurang dari tahun sebelumnya namun secara umum dalam 5 tahun terakhir kondisi jumlah penduduk miskin di Kota Semarang menunjukkan kecenderungan masih tinggi dibandingkan dengan kota-kota lain di Provinsi Jawa Tengah (Tabel 1.2).

Oleh karena itu, masalah kemiskinan di Kota Semarang perlu penanggulangan lebih lanjut dengan melakukan analisis terhadap kesepuluh alternatif program-program yang ditawarkan oleh pihak-pihak dari dinas terkait seperti tercantum di latar belakang.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk memberikan gambaran mengenai kemiskinan yang terjadi di Kota Semarang.
2. Untuk menganalisis mengenai alternatif-alternatif program-program dalam upaya mengurangi kemiskinan di Kota Semarang dan menetapkan skala prioritas program penanggulangan kemiskinan.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk beberapa kepentingan, yaitu:

1. Hasil penelitian dapat menjadi input dan dasar pertimbangan bagi pemerintah untuk menentukan program apa yang tepat untuk menanggulangi kemiskinan di Kota Semarang.
2. Sebagai bahan perbandingan bagi pembaca yang tertarik untuk meneliti hal yang sama bagi penelitian selanjutnya.

1.4 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari lima bab, yaitu bab I yang merupakan pendahuluan yang menguraikan penjelasan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II menyajikan tinjauan pustaka yang berisi penjelasan mengenai dasar-dasar teori yang melandasi penelitian ini, berbagai penelitian yang dilakukan sebelumnya dan kerangka pemikiran.

Bab III menerangkan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, mencakup jenis dan definisi operasional variabel penelitian, metode pengumpulan data serta metode analisis yang digunakan.

Bab IV mencakup gambaran umum objek penelitian, analisis data serta pembahasan mengenai hasil penelitian.

Bab V merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran yang diperoleh dari hasil penelitian serta keterbatasan penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Definisi Dan Ukuran Kemiskinan

Kemiskinan adalah keadaan di mana terjadi kekurangan hal-hal yang biasa untuk dipunyai seperti makanan, pakaian, tempat berlindung dan air minum, hal-hal ini berhubungan erat dengan kualitas hidup. Kemiskinan kadang juga berarti tidak adanya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan yang mampu mengatasi masalah kemiskinan dan mendapatkan kehormatan yang layak sebagai warga negara (<http://wikipedia.com>)

Pengertian kemiskinan dalam arti luas adalah keterbatasan yang disandang oleh seseorang, sebuah keluarga, sebuah komunitas atau bahkan sebuah negara yang menyebabkan ketidaknyamanan dalam kehidupan, terancamnya penegakan hak dan keadilan, terancamnya posisi tawar (*bargaining*) dalam pergaulan dunia, hilangnya generasi, serta suramnya masa depan bangsa dan negara. Dalam segala bidang selalu menjadi kaum tersingkir karena tidak dapat menyamakan kondisi dengan kondisi masyarakat sekitarnya. Negara-negara maju yang lebih menekankan pada “kualitas hidup” yang dinyatakan dengan perubahan lingkungan hidup melihat bahwa laju pertumbuhan industri tidak mengurangi bahkan justru menambah tingkat polusi udara dan air, mempercepat penyusutan sumber daya alam dan mengurangi kualitas lingkungan. Sementara untuk negara-

negara yang sedang berkembang, pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi pada tahun 1960 sedikit sekali pengaruhnya dalam mengurangi tingkat kemiskinan.

Kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi seluruh negara, terutama negara berkembang seperti Indonesia. Hal ini dikarenakan kemiskinan itu bersifat *multi dimensional*, artinya karena kebutuhan manusia itu bermacam-macam, maka kemiskinan pun memiliki banyak aspek primer yang berupa miskin akan aset, organisasi sosial politik, pengetahuan dan keterampilan serta aspek sekunder yang berupa miskin akan jaringan sosial, sumber-sumber keuangan dan informasi. Dimensi-dimensi kemiskinan tersebut termanifestasikan dalam bentuk kekurangan gizi, air, perumahan yang sehat, perawatan kesehatan yang kurang baik dan tingkat pendidikan yang rendah. Selain itu, dimensi-dimensi kemiskinan saling berkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini berarti kemajuan atau kemunduran pada salah satu aspek dapat mempengaruhi kemajuan atau kemunduran aspek lainnya. Dan aspek lain dari kemiskinan ini adalah bahwa yang miskin itu manusianya baik secara individual maupun kolektif (Lincoln Arsyad, 1999).

Menurut PBB kemiskinan adalah bahwa kemiskinan merupakan kondisi di mana seseorang tidak dapat menikmati segala macam pilihan dan kesempatan dalam pemenuhan kebutuhan dasarnya, seperti tidak dapat memenuhi kesehatan, standar hidup, kebebasan, harga diri dan rasa dihormati seperti orang lain.

Menurut Sumitro Djojohadikusumo (1995) pola kemiskinan ada empat yaitu, pertama adalah *persistent poverty*, yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun. Pola kedua adalah *cyclical poverty*, yaitu kemiskinan yang

mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan. Pola ketiga adalah *seasonal poverty*, yaitu kemiskinan musiman seperti dijumpai pada kasus nelayan dan petanian tanaman pangan. Pola keempat adalah *accidental poverty*, yaitu kemiskinan terjadi karena bencana alam atau dampak dari suatu kebijakan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan suatu masyarakat.

Secara ekonomi, kemiskinan dapat dilihat dari tingkat kekurangan sumber daya yang dapat digunakan memenuhi kebutuhan hidup serta meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Secara politik, kemiskinan dapat dilihat dari tingkat akses terhadap kekuasaan yang mempunyai pengertian tentang sistem politik yang dapat menentukan kemampuan sekelompok orang dalam menjangkau dan menggunakan sumber daya. Secara sosial psikologi, kemiskinan dapat dilihat dari tingkat kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan peningkatan produktivitas.

Ukuran kemiskinan menurut Nurkse 1953 (dalam Lincoln Arsyad, 1997) secara sederhana dan yang umum digunakan dapat dibedakan menjadi dua pengertian:

1. Kemiskinan Absolut

Seseorang termasuk golongan miskin absolut apabila hasil pendapatannya berada di bawah garis kemiskinan dan tidak cukup untuk menentukan kebutuhan dasar hidupnya. Konsep ini dimaksudkan untuk menentukan tingkat pendapatan minimum yang cukup untuk memenuhi kebutuhan fisik terhadap makanan, pakaian dan perumahan untuk menjamin kelangsungan hidup.

Kesulitan utama dalam konsep kemiskinan absolut adalah menentukan komposisi dan tingkat kebutuhan minimum karena kedua hal tersebut tidak hanya dipengaruhi oleh adat kebiasaan saja, tetapi juga iklim, tingkat kemajuan suatu negara dan faktor-faktor ekonomi lainnya. Walaupun demikian untuk dapat hidup layak, seseorang membutuhkan barang-barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan fisik dan sosialnya.

2. Kemiskinan Relatif

Seseorang termasuk golongan miskin relatif apabila telah dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya, tetapi masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan keadaan masyarakat sekitarnya. Berdasarkan konsep ini, garis kemiskinan akan mengalami perubahan bila tingkat hidup masyarakat berubah sehingga konsep kemiskinan ini bersifat dinamis atau akan selalu ada.

Oleh karena itu, kemiskinan dapat dilihat dari aspek ketimpangan sosial yang berarti semakin besar ketimpangan antara tingkat penghidupan golongan atas dan golongan bawah, maka akan semakin besar pula jumlah penduduk yang dapat dikategorikan selalu miskin.

3. Kemiskinan Kultural

Seseorang termasuk golongan miskin kultural apabila sikap orang atau sekelompok masyarakat tersebut tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya sekalipun ada usaha dari pihak lain yang membantunya atau dengan kata lain seseorang tersebut miskin karena sikapnya sendiri yaitu pemalas dan tidak mau memperbaiki kondisinya.

Kebutuhan dasar dapat dibagi menjadi dua golongan yaitu kebutuhan dasar yang diperlukan sekali untuk mempertahankan hidupnya dan kebutuhan lain yang lebih tinggi. *United Nation Research Institute for Social Development* (UNRISD) menggolongkan kebutuhan dasar manusia atas tiga kelompok yaitu:

1. Kebutuhan fisik primer yang terdiri dari kebutuhan gizi, perumahan dan kesehatan.
2. Kebutuhan kultural yang terdiri dari pendidikan, waktu luang (*leisure*), dan rekreasi ketenangan hidup
3. Kelebihan pendapatan untuk mencapai kebutuhan lain yang lebih tinggi.

Kebutuhan dasar tidak hanya meliputi kebutuhan keluarga, tetapi juga meliputi kebutuhan fasilitas lingkungan kehidupan manusia, seperti yang dikemukakan oleh *International Labor Organization* (ILO, 1976) sebagai berikut:

Kebutuhan dasar meliputi 2 unsur: pertama, kebutuhan yang meliputi tuntutan minimum tertentu suatu keluarga konsumsi pribadi seperti makanan yang cukup, tempat tinggal, pakaian, peralatan dan perlengkapan rumah tangga yang dilaksanakan. Kedua, kebutuhan meliputi pelayanan sosial yang diberikan oleh dan untuk masyarakat seperti air minum yang bersih, pendidikan dan kultural (Lincoln Arsyad, 1999).

2.1.2 Indikator Kemiskinan

Persepsi mengenai kemiskinan telah berkembang sejak lama dan sangat bervariasi antara budaya yang satu dengan budaya yang lainnya. Kriteria untuk membedakan penduduk miskin dengan yang tidak miskin mencerminkan prioritas nasional tertentu dan konsep normatif mengenai kesejahteraan. Namun pada

umunya saat negara-negara menjadi lebih kaya, persepsi mengenai tingkat konsumsi minimum yang bisa diterima, yang merupakan garis batas kemiskinan akan berubah.

Garis kemiskinan adalah suatu ukuran yang menyatakan besarnya pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum makanan dan kebutuhan non makanan, atau standar yang menyatakan batas seseorang dikatakan miskin bila dipandang dari sudut konsumsi. Garis kemiskinan yang digunakan setiap negara berbeda-beda, sehingga tidak ada satu garis kemiskinan yang berlaku umum. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan lokasi dan standar kebutuhan hidup.

Menurut badan Pusat Statistik (2010), penetapan penghitungan garis kemiskinan dalam masyarakat adalah masyarakat yang berpenghasilan di bawah Rp 7.057 per orang per hari. Penetapan angka Rp 7.057 per orang per hari tersebut berasal dari perhitungan garis kemiskinan yang mencakup kebutuhan makanan dan non makanan. Untuk kebutuhan minimum makanan digunakan patokan 2.100 kilokalori per kapita per hari. Sedang untuk pengeluaran kebutuhan minimum bukan makanan meliputi pengeluaran untuk perumahan, pendidikan dan kesehatan.

Sedangkan ukuran menurut *World Bank* menetapkan standar kemiskinan berdasarkan pendapatan per kapita. Penduduk yang pendapatannya kurang dari sepertiga rata-rata pendapatan per kapita nasional. Dalam konteks tersebut, maka ukuran kemiskinan menurut *World Bank* adalah USD \$2 per orang per hari.

Ukuran kemiskinan dipertimbangkan berdasarkan pilihan pada norma pilihan di mana norma tersebut sangat penting terutama dalam hal pengukuran didasarkan konsumsi (*consumption based poverty line*). Oleh sebab itu, menurut Kuncoro (1997) garis kemiskinan yang didasarkan pada konsumsi terdiri dari dua elemen, yaitu:

1. Pengeluaran yang diperlukan untuk memberi standar gizi minimum dan kebutuhan mendasar lainnya.
2. Jumlah kebutuhan yang sangat bervariasi yang mencerminkan biaya partisipasi dalam kehidupan sehari-hari.

Menurut Paul Spicker (2002, *Poverty And The Welfare State: Dispelling The Myths*, A Catalyst Working Paper, London: Catalyst) penyebab kemiskinan dapat dibagi dalam empat mazhab:

1. *Individual explanation*, kemiskinan yang diakibatkan oleh karakteristik orang miskin itu sendiri: malas, pilihan yang salah, gagal dalam bekerja, cacat bawaan, belum siap memiliki anak dan sebagainya.
2. *Familial explanation*, kemiskinan yang diakibatkan oleh faktor keturunan, di mana antar generasi terjadi ketidakberuntungan yang berulang, terutama akibat pendidikan.
3. *Subcultural explanation*, kemiskinan yang diakibatkan oleh karakteristik perilaku suatu lingkungan yang berakibat pada moral dari masyarakat.
4. *Structural explanation*, menganggap kemiskinan sebagai produk dari masyarakat yang menciptakan ketidakseimbangan dengan perbedaan status atau hak.

Garis kemiskinan dibedakan menurut tempat dan waktu, jadi setiap daerah baik di desa maupun di kota memiliki nilai yang berbeda-beda dan biasanya nilai ini bertambah pada norma tertentu, pilihan norma tersebut sangat penting terutama dalam hal pengukuran kemiskinan. Batas garis kemiskinan dibedakan antara desa dan kota. Perbedaan ini sangat signifikan antara di desa dan di kota, hal ini disebabkan pada perbedaan dan kompleksitas di desa dan di kota.

Menurut Badan Pusat Statistik (2010), penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Penetapan perhitungan garis kemiskinan dalam masyarakat adalah masyarakat yang berpenghasilan di bawah Rp 7.057 per orang per hari. Penetapan angka Rp 7.057 per orang per hari tersebut berasal dari perhitungan garis kemiskinan yang mencakup kebutuhan makanan dan non makanan. Untuk kebutuhan minimum makanan disetarakan dengan 2.100 kilokalori per kapita per hari. Garis kemiskinan non makanan adalah kebutuhan minimum untuk perumahan (luas lantai bangunan, penggunaan air bersih dan fasilitas tempat pembuangan air besar), pendidikan (angka melek huruf, wajib belajar 9 tahun dan angka putus sekolah) dan kesehatan (rendahnya konsumsi makanan bergizi, kurangnya sarana kesehatan serta keadaan sanitasi dan lingkungan yang tidak memadai).

2.1.3 Penyebab Kemiskinan

Sharp (1996) dalam Mudrajad Kuncoro (1997) mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi:

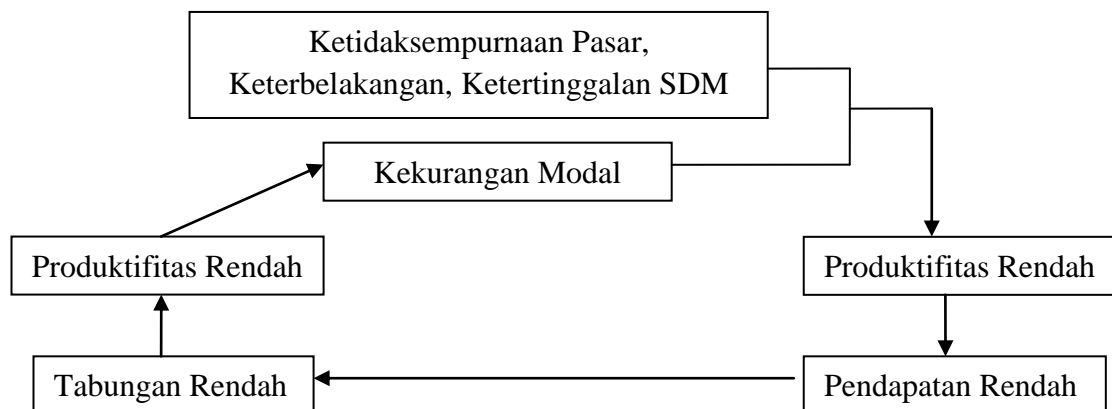
1. Secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah.
2. Kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumberdaya manusia. Kualitas sumberdaya manusia yang rendah berarti produktifitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau karena keturunan.
3. Kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Menurut Rencana Kerja Pemerintah Bidang Prioritas Penanggulangan Kemiskinan, penyebab kemiskinan (dikutip dari Deny Tisna Amijaya, 2008) adalah pemerataan pembangunan yang belum menyebar secara merata terutama di daerah pedesaan. Penyebab lain adalah masyarakat miskin belum mampu menjangkau pelayanan dan fasilitas dasar seperti pendidikan, kesehatan, air minum dan sanitasi serta transportasi. Gizi buruk masih terjadi di lapisan masyarakat miskin. Hal ini disebabkan terutama oleh cakupan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin yang belum memadai. Bantuan sosial kepada masyarakat miskin, pelayanan bantuan kepada masyarakat rentan (seperti penyandang cacat, lanjut usia dan yatim-piatu) dan cakupan jaminan sosial bagi rumah tangga miskin masih jauh dari memadai.

2.1.4 Teori Lingkaran Kemiskinan

Ketiga penyebab kemiskinan di atas bermuara pada teori lingkaran kemiskinan (*vicious circle of poverty*). Yang dimaksud lingkaran kemiskinan adalah suatu lingkaran/rangkaian yang saling mempengaruhi satu sama lain secara sedemikian rupa, sehingga menimbulkan suatu keadaan di mana suatu negara akan tetap miskin dan akan banyak mengalami kesukaran untuk mencapai tingkat pembangunan yang lebih baik. Adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktifitas. Rendahnya produktifitas mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi, baik investasi manusia maupun investasi kapital. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan dan seterusnya. Logika berpikir ini dikemukakan oleh Ragnar Nurkse (1953) dalam Mudrajad Kuncoro (1997) yang mengatakan “*a poor country is a poor because it is poor*” (negara miskin itu miskin karena dia miskin).

Gambar 2.1
Lingkaran Kemiskinan Baldwin and Meier



Sumber: Mudrajad Kuncoro, 1997

2.1.5 Kebijakan Anti Kemiskinan

Ada 3 (tiga) cara untuk menanggulangi kemiskinan dengan menggunakan model untuk memobilisasi perekonomian pedesaan (Mudrajad Kuncoro (2000), dalam Achma Hendra Setiawan, 2011):

1. Mendasarkan pada mobilisasi tenaga kerja yang masih belum didayagunakan (*idle*) dalam rumah tangga agar terjadi pembentukan modal di pedesaan (R. Nurkse, 1954).

Idle adalah tenaga kerja yang belum didayagunakan merupakan sumber daya tersembunyi dan potensi tabungan. Alternatif cara yang dapat digunakan adalah: pertama, menggunakan pajak langsung atas tanah (berdasarkan prinsip progresif dan terbatas pada lapisan pendapatan yang tinggi). Contoh: Jepang. Kedua, menyusun kerangka kelembagaan di pedesaan. Metode ini diterapkan untuk proyek pembangunan infrastruktur dan padat karya. Contoh: RRC.

2. Menitikberatkan pada transfer sumber daya dari pertanian ke industri melalui mekanisme pasar (Lewis, 1954, dan Fei dan Ranis, 1964).

Idle bahwa suplai tenaga yang tidak terbatas dari rumah tangga dapat meningkatkan tabungan dan pembentukan modal lewat proses pasar. Contoh: Taiwan (surplus pertanian diperoleh tanpa menggunakan instrumen pajak seperti Jepang, tetapi dilakukan dengan “pemaksaan” melalui kekuatan polisi untuk menopang industrinya).

3. Menyoroti potensi pesatnya pertumbuhan dalam sektor pertanian yang dibuka dengan kemajuan teknologi (modern) dan kemungkinan sektor

pertanian menjadi sektor yang memimpin (Schultz, 1963, dan Mellor, 1976).

Model ini dikenal dengan nama Model Pertumbuhan Berbasis Teknologi atau *Rural-Led Development*. Proses ini akan berhasil apabila 2 (dua) syarat berikut terpenuhi: pertama, kemampuan mencapai tingkat pertumbuhan output pertanian yang tinggi. Kedua, proses ini menciptakan pola permintaan yang kondusif terhadap pertumbuhan. Selanjutnya, dampak berkaitan ekonomi antara sektor pertanian dan industri akan lebih kuat apabila proporsi kenaikan pendapatan dari pertumbuhan output pertanian bukan hanya dapat meningkatkan permintaan pangan tetapi juga komoditas dan jasa nonpertanian. Contoh: Jepang.

2.1.6 Strategi Pengurangan Kemiskinan

Ada 3 (tiga) pilar utama yang dapat dijadikan sebagai strategi pengurangan kemiskinan (Tulus Tambunan (2001) dalam Achma Hendra Setiawan, 2011):

1. Pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan prokemiskinan.
2. Pemerintahan yang baik (*good corporate governance*).

Prinsip tata pramong praja yang baik:

- Keadilan (*fairness*)
- Keterbukaan (*transparency*)
- Tanggung Gugat (*accountability*)
- Tanggung Jawab (*responsibility*)

3. Pembangunan sosial terutama di bidang pendidikan dan kesehatan.

Selanjutnya, ada 3 (tiga) strategi pengurangan kemiskinan menurut Teori Klasik:

1. Perubahan struktural dan ketenagakerjaan.

Transformasi struktural dari sektor pertanian ke sektor industri dan dari sektor industri ke sektor jasa akan mampu menyerap tenaga kerja baru yang lebih banyak dan lebih berkualitas.

2. Memperluas kesempatan kerja

Pelaksanaan proyek-proyek padat karya baik yang bersifat komersial maupun sosial akan mampu menyerap tenaga kerja yang lebih banyak dan beragam keterampilannya.

3. Redistribusi pendapatan (pajak, subsidi)

Pajak dan subsidi dapat difungsikan sebagai sarana untuk lebih pemeratakan lagi distribusi pendapatan nasional dalam bentuk penyediaan barang-barang publik dan infrastruktur yang lebih baik.

2.1.7 Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia

Kebijakan penanggulangan kemiskinan menurut Sumodiningrat (1996) dalam Achma Hendra Setiawan (2011) digolongkan dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu:

1. Kebijakan yang secara tidak langsung mengarah pada sasaran tetapi memberikan dasar tercapainya suasana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi penduduk miskin.
2. Kebijakan yang secara langsung mengarah pada peningkatan kegiatan ekonomi kelompok sasaran.

3. Kebijakan khusus yang menjangkau masyarakat miskin dan daerah terpencil melalui upaya khusus.

Secara garis besar, kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia dapat dibedakan antara sebelum krisis ekonomi tahun 1998 dengan sesudah krisis ekonomi tahun 1998. Sebelum krisis ekonomi tahun 1998, kebijakan penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), sedangkan setelah krisis ekonomi 1998 diperkenalkan program-program yang terangkum dalam Jaring Pengaman Sosial (JPS).

Tabel 2.1
Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia

Sebelum Krisis Ekonomi 1998	Setelah Krisis Ekonomi 1998
<ul style="list-style-type: none"> • Dasar hukumnya: Kepres No.5 Tahun 1993 • Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dasar hukumnya: Undang-Undang APBN • Jaring Pengaman Sosial (JPS atau <i>Social Safety Net</i>)

Sumber: Achma Hendra Setiawan, 2011.

Program IDT bertujuan memicu dan memacu gerakan nasional penanggulangan kemiskinan, meningkatkan pemerataan atau menciutkan jurang antara si kaya dan si miskin, dan menggerakkan ekonomi rakyat. Sasarannya adalah penduduk miskin yang tersebar di 28.376 desa tertinggal. Siapa saja yang termasuk kategori penduduk miskin ditentukan oleh warga masyarakat sendiri berdasarkan musyawarah desa. Prinsip pengelolaan Program IDT adalah:

1. Keterpaduan
2. Kepercayaan
3. Kebersamaan
4. Kegotong-royongan

5. Kemandirian
6. Ekonomis
7. Berkelanjutan

2.1.8 Jaring Pengaman Sosial (JPS)

JPS adalah jaring pengaman atau penyelamatan masyarakat, keluarga dan perorangan yang sedang dalam kesusahan akibat dampak negatif krisis ekonomi.

Program-program JPS antara lain sebagai berikut:

1. Peningkatan ketahanan pangan (operasi khusus beras murah).
2. Penciptaan lapangan kerja (proyek padat karya).
3. Perlindungan sosial (kesehatan dan pendidikan).
4. Pengembangan ekonomi rakyat (UMKM dan koperasi).

Prinsip Pengelolaan Program JPS adalah sebagai berikut:

1. Penyaluran Dana Cepat (*Quick Disbursement*)
2. Terbuka (*Transparency*)
3. Dapat Dipertanggungjawabkan (*Accountable*)
4. Berkelanjutan (*Sustainable*)

Contoh program dan proyek-proyek JPS antara lain sebagai berikut:

- a. Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE)
- b. Program Pengembangan Kecamatan (PPK)
- c. Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP)
- d. Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Inpres No.2/1998 tentang Gerdu Taskin)

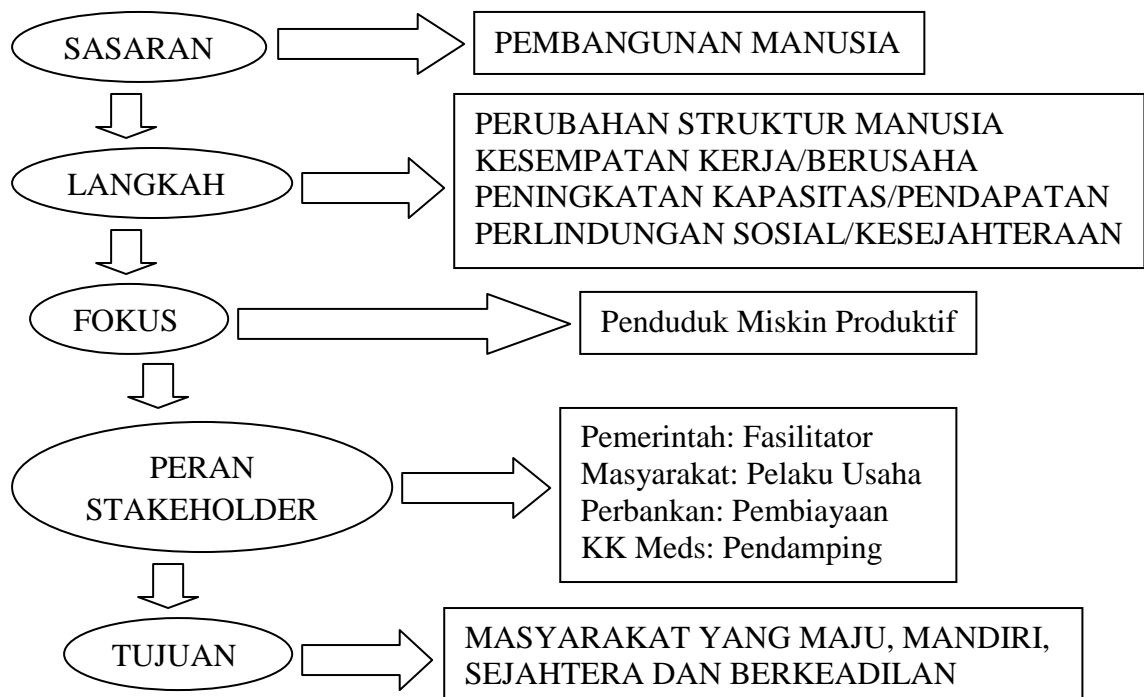
- e. Proyek Padat Karya Sektor Kehutanan
- f. JPS bidang kesehatan dan pendidikan

Pengalaman penanggulangan kemiskinan pada masa lalu telah memperlihatkan berbagai kelemahan, antara lain: (1) Masih berorientasi kepada pertumbuhan makro tanpa memperhatikan aspek pemerataan, (2) kebijakan yang bersifat sentralistik, (3) Lebih bersifat karikatif daripada transformatif, (4) Memposisikan masyarakat sebagai obyek daripada subyek, (5) Orientasi penanggulangan kemiskinan yang cenderung karikatif dan sesaat daripada produktivitas yang berkelanjutan, serta (6) Cara pandang dan solusi yang bersifat generik terhadap permasalahan kemiskinan yang ada tanpa memperhatikan kemajemukan yang ada. Karena beragamnya sifat tantangan yang ada, maka penanganan persoalan kemiskinan harus menyentuh dasar sumber dan akar persoalan yang sesungguhnya, baik langsung maupun tak langsung (Bappenas, 2008).

2.1.9 Pemberdayaan Masyarakat

Saat ini secara substansial telah terjadi perubahan terhadap paradigma penanggulangan kemiskinan, yaitu menjadi suatu gerakan nasional yang dilakukan oleh masyarakat dengan subyek sasaran pada aspek manusianya, kelompok sasaran adalah kelompok masyarakat miskin potensial produktif dan proses pelaksanaan kegiatan dilakukan secara mandiri oleh kelompok masyarakat miskin dalam wadah kelompok masyarakat (pokmas) dengan menggunakan mekanisme musyawarah mufakat. Kegiatan tersebut berorientasi pada upaya peningkatan pendapatan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Paradigma baru dalam penanggulangan kemiskinan adalah berdasarkan prinsip-prinsip adil dan merata, partisipatif, demokratis mekanisme pasar, tertib hukum dan saling percaya yang menciptakan rasa aman. Berdasarkan prinsip-prinsip dalam paradigma baru tersebut, kini pendekatan yang perlu digunakan dalam rangka upaya penanggulangan kemiskinan adalah pemberdayaan masyarakat yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan dan pemerintah sebagai fasilitator dan motivator dalam pembangunan.



Sumber: Ditjen PMD (2006), dalam James Erik Siagian, 2007.

Salah satu upaya Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan, memperkuat institusi lokal dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah adalah melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang telah dimulai tahun 1998/1999 sampai 2002 (fase pertama), fase kedua dimulai pada tahun 2002 berlangsung hingga 2005, sedangkan fase ketiga dimulai

tahun 2005 sampai 2006. Melihat keberhasilannya, pemerintah pusat bertekad untuk melanjutkan upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan dalam skala yang lebih luas, salah satunya dengan mengadopsi mekanisme dan skema PPK. Upaya itu diawali dengan peluncuran Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) per 1 September 2006.

Menurut Menko Kesra Aburizal Bakrie, PNPM merupakan perluasan dan penyempurnaan dari program pemberdayaan masyarakat yang telah teruji, seperti PPK. Untuk itu, pemerintah memutuskan PNPM salah satunya akan dijalankan melalui PPK (PNPM-PPK). Seluruh kecamatan di Indonesia akan memperoleh program PNPM secara bertahap, mulai tahun 2007. Tujuan PNPM tersebut, akan ditempuh dengan cara:

1. Mengembangkan kapasitas masyarakat, terutama Rumah Tangga Miskin (RTM) dengan penyediaan prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi, serta lapangan kerja.
2. Meningkatkan partisipasi masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian kegiatan pembangunan.
3. Mengembangkan kapasitas pemerintahan lokal dalam memfasilitasi penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.

2.1.10 Pola Pendekatan Tri Daya

Gerakan penanggulangan kemiskinan dalam kerangka PNPM Mandiri menggunakan pola pendekatan Tri Daya untuk membantu mengatasi masalah kemiskinan. Tiga aspek yang diberdayakan pertama adalah manusianya (*human*)

dulu, kemudian yang kedua adalah lingkungannya (*environment*), dan baru yang ketiga usahanya (*business*).

1. Pemberdayaan Manusia (Daya Sosial)
 - Pelatihan / keterampilan
 - Pelayanan pendidikan dan kesehatan
 - Penyuluhan dan pembinaan rohani
2. Pemberdayaan Lingkungan (Daya Lingkungan)
 - Pembangunan MCK
 - Pembangunan jalan lingkungan
 - Penyediaan sarana air bersih
 - Pemugaran permukiman
 - Sanitasi lingkungan
3. Pemberdayaan Usaha (Daya Ekonomi)
 - Bantuan modal bagi usaha mikro dan kecil
 - Bantuan modal usaha bidang pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan dan kehutanan.
 - Bantuan peralatan teknologi tepat guna (TTG)

2.1.11 Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (BKPK)

Pemerintah terus berupaya menurunkan angka kemiskinan dan pengurangan pengangguran melalui perbaikan kondisi sosial, ekonomi dan budaya, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin. Untuk mencapai kondisi tersebut, pemerintah menetapkan 3 (tiga) jalur strategi pembangunan, yaitu:

1. Pro-pertumbuhan (*pro-growth*), untuk meningkatkan dan mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui upaya menarik investasi, ekspor dan bisnis, termasuk perbaikan iklim investasi.
2. Pro-lapangan kerja (*pro-job*), untuk menciptakan lapangan kerja termasuk di dalamnya menciptakan pasar tenaga kerja yang fleksibel dan menciptakan hubungan industri yang kondusif.
3. Pro-masyarakat miskin (*pro-poor*), untuk meningkatkan kapasitas dan kualitas masyarakat agar dapat berkontribusi terhadap pembangunan, memperluas akses terhadap layanan dasar, dan merevitalisasi sektor pertanian, kehutanan, kelautan, dan ekonomi perdesaan.

Sehubungan dengan hal itu, di Indonesia telah ada badan khusus yang menangani masalah kemiskinan. Dasar hukumnya adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 42 – 43/2001 tanggal 27 Maret 2001 tentang Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (BKPK). Ada 4 (empat) peran BKPK:

1. Koordinator

Bertugas mengkoordinasi perumusan standar-standar dasar mengenai konsep kemiskinan yang digunakan oleh berbagai instansi di pusat dan daerah.

2. Katalisator

Berupaya memecahkan kendala-kendala utama dalam pelaksanaan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

3. Mediator

Badan ini diharapkan menjadi wahana untuk menampung beragam aspirasi.

4. Fasilitator

Badan ini harus mampu menjadi penghubung antara donor dengan pelaku utama.

Berbagai kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan yang ada selama ini belum berjalan secara selaras dan efektif untuk mencapai hasil akhir yang diinginkan. Salah satu penyebab utamanya adalah koordinasi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan belum berjalan secara optimal dalam satu kesatuan, baik di tingkat pemerintah, pemerintah daerah maupun dengan pemangku kepentingan lainnya, keseluruhan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Pembentukan TKPK Nasional, TKPK Provinsi dan TKPK Kabupaten/Kota berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005, dimaksudkan untuk menjalankan fungsi koordinasi penanggulangan kemiskinan dengan melakukan langkah-langkah konkret untuk mengkoordinasikan seluruh program penanggulangan kemiskinan baik program-program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat melalui Kementrian/Lembaga maupun Pemerintah Daerah. Namun upaya tersebut belum sepenuhnya mampu merespon tuntutan dinamika otonomi tata pemerintahan daerah, dinamika politik dan ekonomi serta harapan para pemangku kepentingan penanggulangan kemiskinan.

Pembangunan ekonomi dilaksanakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata. Oleh karena itu, strategi yang digariskan adalah strategi “pertumbuhan disertai pemerataan” (*growth with equity*). Percepatan pembangunan ekonomi, telah memberikan dampak yang positif, baik pada percepatan penurunan tingkat pengangguran maupun tingkat kemiskinan.

Atas dasar koordinasi tersebut, maka pemerintah menyempurnakan Perpres Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan menjadi Perpres Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. Tujuannya adalah untuk memperjelas mekanisme koordinasi penanggulangan kemiskinan serta memperkuat kelembagaan TKPK.

Dalam Perpres tersebut telah ditetapkan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dikonsolidasikan menjadi 3 (tiga) kelompok program penanggulangan kemiskinan. Program-program penanggulanagn kemiskinan dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) kelompok program, yaitu:

1. Kelompok program berbasis bantuan dan perlindungan sosial.
2. Kelompok program berbasis pemberdayaan masyarakat.
3. Kelompok program berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil.

2.1.12 Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K)

Pada tanggal 25 Februari 2011 ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan sebagai upaya dalam melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan. Percepatan penanggulangan kemiskinan dilaksanakan dengan menyusun kebijakan dan program yang bertujuan mensinergikan kegiatan penanggulangan kemiskinan di berbagai kementerian/lembaga, serta melakukan pengawasan dan pengendalian dalam pelaksanaannya.

Untuk melaksanakan percepatan penanggulangan kemiskinan dibentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang diketuai

oleh Wakil Presiden. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) bertugas:

1. Menyusun kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.
2. Melakukan sinergi melalui sinkronisasi, harmonisasi dan integrasi program-program penanggulangan kemiskinan di kementerian/lembaga.
3. Melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan.

Sasaran penanggulangan kemiskinan adalah menurunnya jumlah penduduk miskin laki-laki dan perempuan dan terpenuhinya hak dasar masyarakat miskin secara bertahap yang meliputi:

1. Terpenuhinya kecukupan pangan yang bermutu dan terjangkau.
2. Terpenuhinya pelayanan kesehatan yang bermutu.
3. Tersedianya pelayanan pendidikan dasar yang bermutu dan merata.
4. Terbukanya kesempatan kerja dan berusaha.
5. Terpenuhinya kebutuhan perumahan dan sanitasi yang layak dan sehat.
6. Terpenuhinya kebutuhan air bersih dan aman bagi masyarakat miskin.
7. Terbukanya akses masyarakat miskin dalam pemanfaatan SDA dan terjaganya kualitas lingkungan hidup.
8. Terjamin dan terlindunginya hak perorangan dan hak komunal atas tanah.
9. Terjaminnya rasa aman dari tindak kekerasan.
10. Meningkatnya partisipasi masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan.

Sebagai suatu langkah kinerja dari proses percepatan penanggulangan kemiskinan, TNP2K berupaya mengembangkan paradigma dalam proses penanganan penanggulangan kemiskinan yang sifatnya sektoral, guna mengarah pada pola penanganan yang bersifat multisektoral. Proses koordinasi yang dibangun telah mampu mengelompokkan program-program penanggulangan kemiskinan tersebut berdasarkan segmentasi masyarakat miskin penerima program sebagai berikut:

1. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial yang terdiri atas program yang bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin.
2. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat yang terdiri atas program-program yang bertujuan untuk mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin untuk terlibat dalam pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat.
3. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil terdiri atas program-program yang bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil.

Setiap kelompok program penanggulangan kemiskinan mempunyai fokus dan tujuan yang berbeda dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Oleh sebab itu, setiap kelompok tersebut mempunyai ciri dan karakteristik yang berbeda. Ciri

dan karakteristik setiap kelompok program penanggulangan kemiskinan mempunyai hubungan yang erat dengan cakupan kegiatan dan penerimamanfaat yang menjadi target dari pelaksanaan kelompok program penanggulangan kemiskinan.

Cakupan kegiatan dan penerima manfaat program seringkali menjadi masalah dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan. Permasalahan ini mempunyai hubungan yang erat dengan masalah data kemiskinan. Terkait dengan hal tersebut, pemerintah telah menetapkan bahwa data yang dikeluarkan oleh BPS adalah sebagai data resmi yang digunakan dalam penanggulangan kemiskinan. Data kemiskinan tersebut, didapatkan melalui pengukuran sejumlah indikator yang disesuaikan dengan kondisi kemiskinan di Indonesia (*local specify*).

2.2 Penelitian Terdahulu

Samsubar Saleh (2002) melakukan penelitian untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kemiskinan per provinsi di Indonesia, dengan judul penelitian “Faktor-Faktor Penentu Tingkat Kemiskinan Regional Di Indonesia”. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari pihak terkait. Teknik analisis menggunakan pendekatan regresi pada model estimasi menggunakan data cross section: $POV_i = \alpha + \lambda X_{it}^j + \varepsilon_i$ dan model estimasi menggunakan data panel: $POV_{it} = \alpha_{it} + \gamma_i X_{it}^j + \varepsilon_{it}$ di mana POV adalah variabel terikat sedangkan X^j variabel-variabel penjelas. Hasil penelitian menyimpulkan

bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemiskinan per propinsi di Indonesia adalah:

1. Indeks pembangunan manusia (terdiri dari pendapatan per kapita, angka harapan hidup, rata-rata bersekolah),
2. Investasi fisik pemerintah daerah,
3. Tingkat kesenjangan pendapatan,
4. Tingkat partisipasi ekonomi dan politik perempuan,
5. Populasi penduduk tanpa akses terhadap fasilitas kesehatan,
6. Populasi penduduk tanpa akses terhadap air bersih dan
7. Krisis ekonomi.

Deny Tisna Amijaya (2008) melakukan penelitian untuk mengetahui penyebab kemiskinan yang terjadi di Indonesia, dengan judul penelitian “Analisis Pengaruh Ketidakmerataan Distribusi Pendapatan, Pertumbuhan Ekonomi Dan Tingkat Pengangguran Terhadap Kemiskinan Di Indonesia Tahun 2003 – 2004”. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari pihak terkait. Teknik analisis menggunakan analisis data panel, yaitu suatu metode mengenai gabungan dari data antar waktu (*time series*) dengan data antar individu (*cross section*), dengan menggunakan *fixed effect model*. Model yang digunakan adalah model persamaan regresi panel data yang telah ditransformasikan ke dalam bentuk logaritma (menggunakan *fixed effect model*), sehingga persamaannya adalah sebagai berikut:

$$\text{Log MS} = \alpha_1 \text{ Dprop1}_i + \alpha_2 \text{ Dprop2}_i + \dots + \alpha_{29} \text{ Dprop29}_i + \beta_1 \text{ Log GR}_{it} + \beta_2 \text{ Log PDRB}_{it} + \beta_3 \text{ Log PG}_{it} + U_{it}$$

Di mana:

Log	= logaritma natural
$\alpha_1 - \alpha_{29}$	= koefisien
$Dprop_{1i} - Dprop_{li}$	= dummy propinsi
$\beta_1 - \beta_3$	= koefisien
MS	= jumlah kemiskinan
GR	= variabel ketidakmerataan distribusi pendapatan
PDRB	= variabel tingkat pertumbuhan ekonomi
PG	= variabel tingkat pengangguran
i	= cross section
t	= time series
U	= error

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa variabel ketidakmerataan distribusi pendapatan berpengaruh positif terhadap jumlah kemiskinan di Indonesia, variabel pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap jumlah kemiskinan di Indonesia dan variabel pengangguran berpengaruh positif terhadap jumlah kemiskinan di Indonesia.

Hermanto Siregar dan Dwi Wahyuniarti (2008) melakukan penelitian untuk menganalisis pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia, dengan judul penelitian “Dampak pertumbuhan Ekonomi Terhadap penurunan Jumlah Penduduk Miskin”. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari pihak terkait. Teknik analisis menggunakan analisis deskriptif dan analisis ekonometrika. Analisis deskriptif dilakukan dengan menyajikan data dalam bentuk Tabel dan grafik, sedangkan analisis ekonometrika yang dilakukan dengan menggunakan panel data, dilakukan untuk menelaah pengaruh pertumbuhan ekonomi dan faktor-faktor lainnya terhadap kemiskinan. Model yang digunakan adalah model persamaan regresi sebagai berikut:

$$\text{POVERTY}_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \text{PDRB}_{ij} + \beta_2 \text{POPULASI}_{ij} + \beta_3 \text{AGRISHARE}_{ij} + \beta_4 \\ \text{INDUSTRISHARE}_{ij} + \beta_5 \text{INFLASI}_{ij} + \beta_6 \text{SMP}_{ij} + \beta_7 \text{SMA}_{ij} + \beta_8 \\ \text{DIPLM}_{ij} + \beta_9 \text{DUMMYKRISIS}_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Jumlah orang miskin diduga dipengaruhi oleh pendapatan (PDRB), jumlah populasi penduduk (POPULASI), pangsa sektor pertanian dalam PDRB (AGRISHARE), pangsa sektor industri manufaktur dalam PDRB (INDUSTRISHARE), tingkat inflasi (INFLASI), jumlah lulusan sekolah setingkat SMP (SMP), jumlah lulusan sekolah setingkat SMA (SMA), jumlah lulusan sekolah setingkat diploma (DIPLM) dan dummykrisis (DUMMYKRISIS). Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan kemiskinan tidak dapat dipecahkan hanya dengan meningkatkan pertumbuhan ekonomi semata dengan mengharapkan terjadinya efek menetes ke bawah (*trickle down effect*). Pertumbuhan ekonomi memang merupakan syarat keharusan (*necessary condition*) untuk mengurangi kemiskinan. Syarat kecukupannya (*sufficient condition*), misalnya laju inflasi serta laju populasi penduduk yang terkendali, industrialisasi pertanian/pedesaan yang tepat, serta akumulasi modal manusia yang relatif cepat, harus dipenuhi pula.

Ravi Dwi Wijayanto (2010) melakukan penelitian mengenai kemiskinan dengan mengungkap secara empiris faktor-faktor yang mempengaruhinya, dengan judul penelitian “Analisis Pengaruh PDRB, Pendidikan dan Pengangguran Terhadap Kemiskinan Di Kabupaten/Kota Jawa Tengah Tahun 2005-2008”. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari pihak terkait. Teknik analisis menggunakan analisis data panel, yaitu kombinasi antara deret waktu

(*time-series data*) dan kerat lintang (*cross-section data*) menggunakan program Eviews6 dengan pendekatan efek tetap (*fixed effect*). Model yang digunakan adalah model persamaan regresi panel data yang telah ditransformasikan ke dalam bentuk logaritma (menggunakan *fixed effect model*), sehingga persamaannya adalah sebagai berikut:

$$\text{Log KM} = \beta_0 + \beta_1 \text{Log PDRBit} + \beta_2 \text{Log MHit} + \beta_3 \text{Log PGit} + \text{Uit}$$

Di mana:

Log = log-linear

β_0 = konstanta

$\beta_1 - \beta_5$ = koefisien

KM = persentase kemiskinan

PDRB = laju PDRB harga konstan 2000 dalam persen

MH = pendidikan atau angka melek huruf dalam persen

PG = pengangguran dalam persen

i = cross section

t = time series

U = error

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa variabel PDRB mempunyai pengaruh negatif terhadap kemiskinan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, variabel pendidikan (melek huruf) mempunyai pengaruh negatif terhadap kemiskinan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dan variabel pengangguran mempunyai pengaruh negatif terhadap kemiskinan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.

2.3 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan teori pembangunan ekonomi menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi dipandang sebagai kenaikan dalam pendapatan per kapita, dan laju pertumbuhan ekonomi ditunjuk dengan menggunakan indikator PDB (Produk Domestik Bruto) untuk tingkat nasional, dan PDRB (Produk Domestik

regional Bruto) untuk tingkat wilayah atau regional. Tingkat PDB ini juga ditentukan oleh lajunya pertumbuhan penduduk. Di mana laju pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali sangat berpengaruh terhadap nilai dari PDRB tersebut. Laju pertumbuhan penduduk yang pesat selain disebabkan oleh pertumbuhan alami penduduk juga dipengaruhi oleh urbanisasi, yaitu perpindahan penduduk dari desa ke kota, sehingga menyebabkan kepadatan penduduk perkotaan meningkat. Perkembangan dan pertumbuhan penduduk kota yang pesat mengakibatkan wilayah administratif kota dituntut untuk memenuhi kebutuhan dan permintaan lokasi untuk penduduknya yang semakin banyak. Kota yang semakin padat mengakibatkan kemiskinan kota karena kemampuan kota untuk menampung jumlah penduduk yang semakin meningkat justru semakin menurun sehingga muncul pemukiman kumuh.

Penelitian ini akan menganalisis alternatif-alternatif program yang ditawarkan oleh pihak dari dinas-dinas terkait dengan menggunakan Metode Analisis Hierarki Proses (AHP). Alternatif-alternatif program tersebut antara lain:

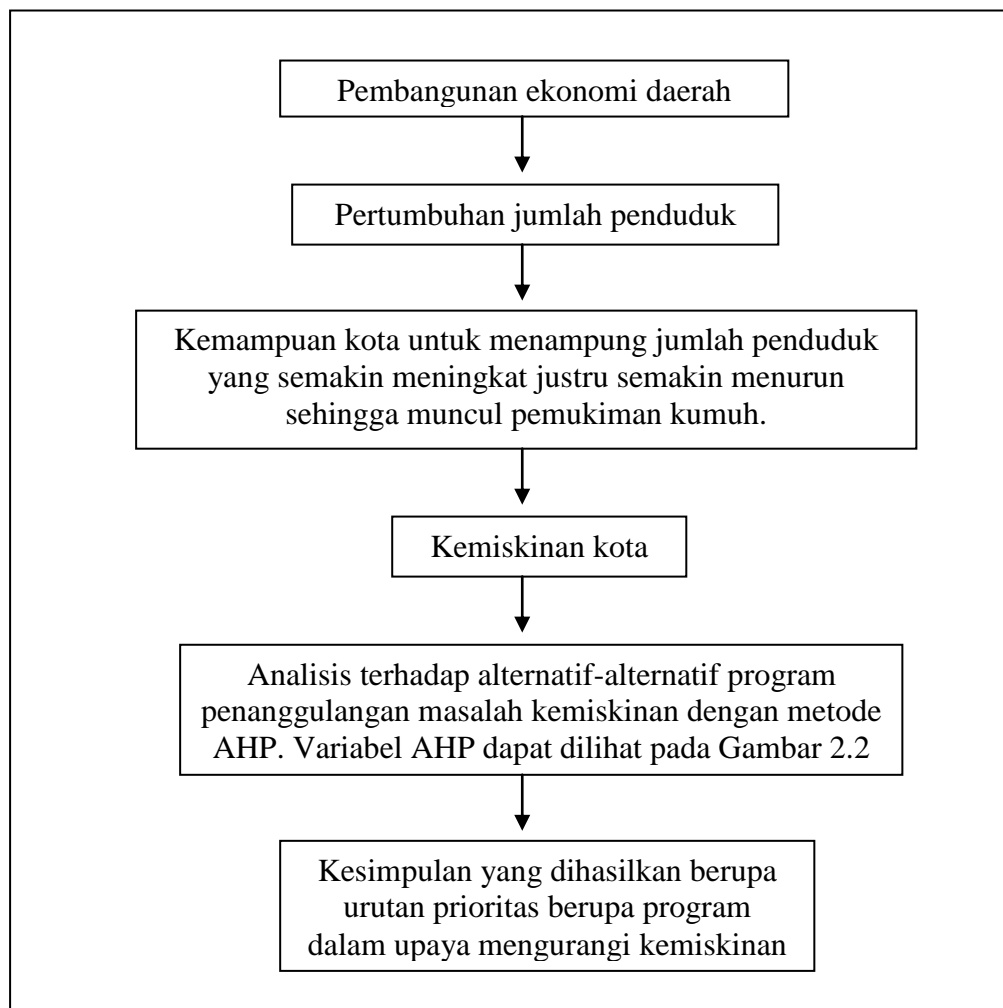
- Program 1: Program JAMKESMAS bagi masyarakat miskin di Kota Semarang untuk memperoleh layanan kesehatan gratis, meliputi perawatan di Puskesmas atau rumah sakit dan obat-obatan.
- Program 2: Program pendampingan BOS yang diberikan kepada sekolah-sekolah di Kota Semarang yang memiliki siswa miskin.
- Program 3: Program bantuan operasional panti sosial dan panti asuhan untuk memfasilitasi operasional kegiatan organisasi sosial masyarakat di Kota Semarang.

- Program 4: Program pembangunan infrastruktur sanitasi untuk membangun lingkungan kota yang sehat bagi masyarakat Kota Semarang, terutama lingkungan fisik (tanah, air dan udara).
- Program 5: Program pengembangan agribisnis peternakan, dengan mengembangkan kelompok tani ternak di Kota Semarang agar memiliki kemampuan untuk melakukan akses kepada seluruh sumber daya seperti alam, manusia, modal, informasi serta sarana dan pra sarana untuk mengembangkan usaha tani sehingga tercapai peningkatan pendapatan anggota (peternak dalam kelompok tani ternak).
- Program 6: Program pemberdayaan masyarakat melalui PNPM untuk menumbuhkembangkan kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat miskin di Kota Semarang melalui proses partisipatif sehingga mereka bukan sebagai obyek melainkan sebagai subyek penanggulangan kemiskinan.
- Program 7: Program optimalisasi pengelolaan dan pemasaran produksi perikanan, diarahkan pada terwujudnya pemanfaatan sumberdaya perikanan laut dan darat secara optimal dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.
- Program 8: Program fasilitasi pengembangan UMKM melalui program dana bergilir yang ditujukan kepada masyarakat yang memiliki usaha mikro, kecil dan menengah di Kota Semarang dengan tujuan memperkuat permodalan dan pengembangan usaha baik usaha mikro, kecil maupun menengah.
- Program 9: Program bantuan peralatan untuk industri kecil menengah (IKM) bertujuan untuk membantu IKM dengan menyediakan/memfasilitasi mesin dan peralatan produksi dengan harapan dapat meningkatkan pendapatan dan

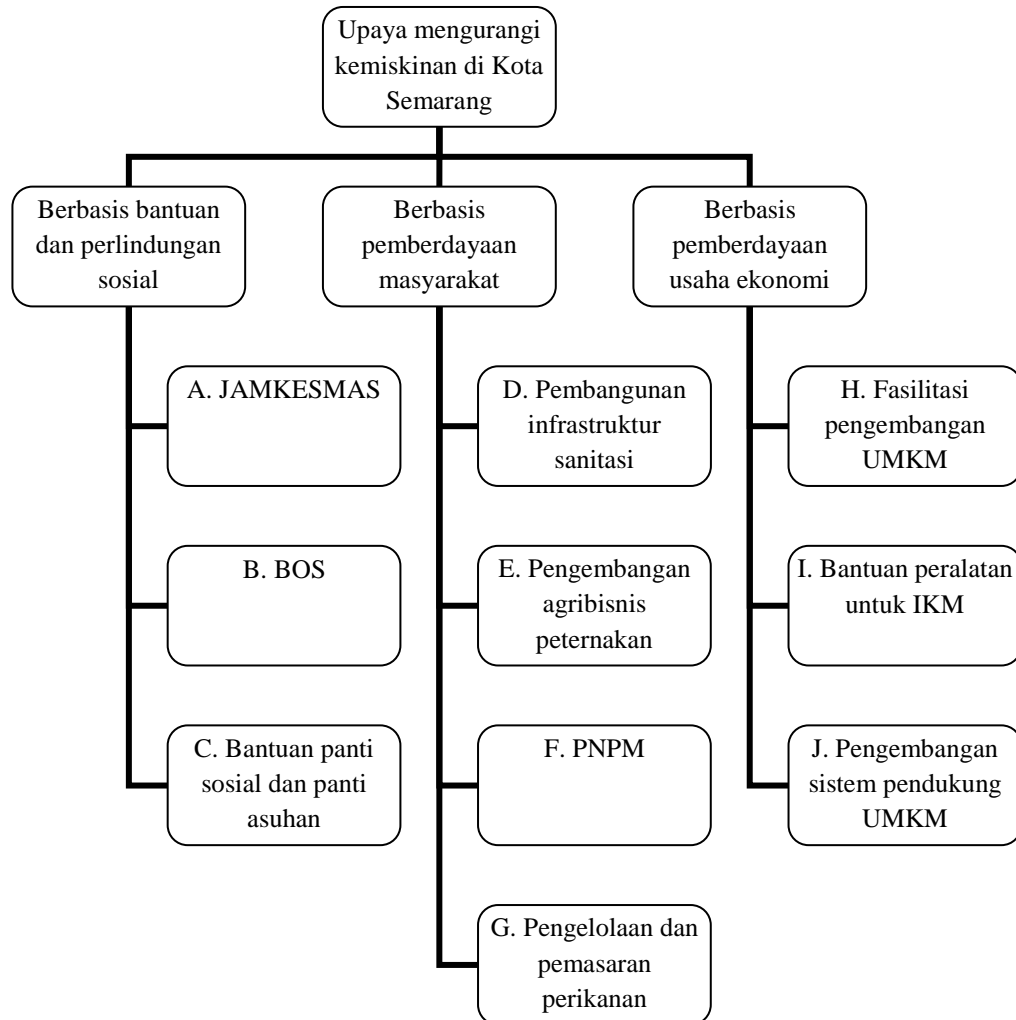
taraf ekonomi masyarakat khususnya IKM Kota Semarang yang berdaya saing, efisien dan produktif.

- Program 10: Program pengembangan sistem pendukung UMKM bertujuan untuk mempermudah, memperlancar dan memperluas akses UMKM di Kota Semarang kepada sumber daya produktif agar mampu memanfaatkan kesempatan yang terbuka dan potensi sumber daya lokal serta tuntutan efisiensi.

Gambar 2.3
Kerangka Pemikiran



Gambar 2.4
Skema Hierarki AHP



Sumber: Saaty, 1993; dengan modifikasi.

Keterangan:

- A. Program JAMKESMAS
- B. Program pendampingan BOS
- C. Program bantuan operasional panti sosial dan panti asuhan
- D. Program pembangunan infrastruktur sanitasi
- E. Program pengembangan agribisnis peternakan
- F. Program pemberdayaan masyarakat melalui PNPM
- G. Program optimalisasi pengelolaan dan pemasaran produksi perikanan
- H. Program fasilitasi pengembangan UMKM
- I. Program bantuan peralatan untuk industri kecil menengah (IKM)
- J. Program pengembangan sistem pendukung UMKM

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Variabel penelitian dan Definisi Operasional

Variabel adalah sesuatu yang mempunyai nilai, sedangkan definisi operasional adalah operasionalisasi konsep agar dapat diteliti atau diukur melalui gejala-gejala yang ada. Variabel penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah variabel AHP yaitu berupa alternatif-alternatif program dalam upaya mengurangi kemiskinan di Kota Semarang. Variabel penelitian dan definisi operasional variabel dalam penelitian ini dijelaskan sebagai berikut:

1. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial yang terdiri atas program yang bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. Dalam kasus ini penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan dengan melalui program-program:
 - a. Program JAMKESMAS bagi masyarakat miskin di Kota Semarang untuk memperoleh layanan kesehatan gratis, meliputi perawatan di Puskesmas atau rumah sakit dan obat-obatan.
 - b. Program pendampingan BOS (Bantuan Operasional Sekolah) yang diberikan kepada sekolah-sekolah di Kota Semarang yang memiliki siswa miskin.
 - c. Program bantuan operasional panti sosial dan panti asuhan untuk memfasilitasi operasional kegiatan organisasi sosial masyarakat di

Kota Semarang, seperti: Panti Khusus Among Jiwo dan Panti Wreda Harapan Ibu di Kota Semarang.

2. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat yang terdiri atas program-program yang bertujuan untuk mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin untuk terlibat dalam pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat. Dalam kasus ini penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan dengan program-program:
 - a. Program pembangunan infrastruktur sanitasi untuk membangun lingkungan kota yang sehat bagi masyarakat Kota Semarang, terutama lingkungan fisik (tanah, air dan udara), contohnya kondisi sanitasi di Tambaklorok yang warganya antre ke tempat mandi, cuci dan kakus (MCK) umum (<http://digilib-ampl.net/>).
 - b. Program pengembangan agribisnis peternakan, dengan mengembangkan kelompok tani ternak di Kota Semarang agar memiliki kemampuan untuk melakukan akses kepada seluruh sumber daya seperti alam, manusia, modal, informasi serta sarana dan prasarana untuk mengembangkan usaha tani sehingga tercapai peningkatan pendapatan anggota (peternak dalam kelompok tani ternak).
 - c. Program pemberdayaan masyarakat melalui PNPM untuk menumbuhkembangkan kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat miskin di Kota Semarang melalui proses partisipatif sehingga mereka

bukan sebagai obyek melainkan sebagai subyek penanggulangan kemiskinan.

- d. Program optimalisasi pengelolaan dan pemasaran produksi perikanan, diarahkan pada terwujudnya pemanfaatan sumberdaya perikanan laut dan darat secara optimal dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan, contohnya upaya pengembangan pasar ikan Rejomulyo di Kecamatan Semarang Timur, untuk konsumsi lokal maupun regional Jawa Tengah.
3. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil terdiri atas program-program yang bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil. Dalam kasus ini penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan dengan program-program:
 - a. Program fasilitasi pengembangan UMKM melalui program dana bergulir yang ditujukan kepada masyarakat yang memiliki usaha mikro, kecil dan menengah di Kota Semarang dengan tujuan memperkuat permodalan dan pengembangan usaha baik usaha mikro, kecil maupun menengah. Pemerintah menetapkan pusat pengembangan UMKM Kota Semarang yang ditentukan dalam RDTRK (Rencana Detail Tata Ruang Kota) Semarang yaitu di Kecamatan Semarang Timur, baik di sepanjang Jalan Barito maupun di Kelurahan Bugangan yang terkenal sebagai sentra industri perkalengan.

- b. Program bantuan peralatan untuk industri kecil menengah (IKM) bertujuan untuk membantu IKM dengan menyediakan/memfasilitasi mesin dan peralatan produksi dengan harapan dapat meningkatkan pendapatan dan taraf ekonomi masyarakat khususnya IKM Kota Semarang yang berdaya saing, efisien dan produktif. Pengembangan yang terus diupayakan oleh Pemerintah Kota telah membuahkan hasil, diantaranya untuk pusat industri batik saat ini terus berkembang tidak hanya di Kampung Batik, akan tetapi juga di daerah Gunungpati, Banyumanik dan Papandayan.
- c. Program pengembangan sistem pendukung UMKM bertujuan untuk mempermudah, memperlancar dan memperluas akses UMKM di Kota Semarang kepada sumber daya produktif agar mampu memanfaatkan kesempatan yang terbuka dan potensi sumber daya lokal serta tuntutan efisiensi.

3.2 Populasi dan Sampel

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas objek atau subjek yang mempunyai kuantitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari kemudian ditarik kesimpulan. Populasi dalam penelitian ini adalah TKPKD (Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah) Kota Semarang yang terdiri dari SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) di Kota Semarang:

1. Dinas Kesehatan Kota Semarang
2. Dinas Tenaga Kerja dan Transportasi Kota Semarang
3. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Kota Semarang
4. Dinas Pertanian Kota Semarang
5. Kantor Ketahanan Pangan Kota Semarang
6. Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Semarang
7. Bag. Perekonomian Setda Kota Semarang
8. Dinas Pendidikan Kota Semarang
9. Dinas Tata Kota dan Perumahan Kota Semarang
10. Bag. Hukum Setda Kota Semarang
11. Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang
12. Dinas PSDA dan ESDM Kota Semarang
13. Dinas Bina Marga Kota Semarang
14. Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan KB (Bapermasper KB)
Kota Semarang
15. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Semarang

Alasan pemilihan populasi ini karena penelitian yang menjadi tema sentral adalah kemiskinan di Kota Semarang dan juga dipengaruhi oleh penggunaan metode AHP. Dengan demikian penelitian survey adalah penelitian yang mengambil sampel dari satu populasi dan menggunakan kuesioner sebagai alat pengumpulan data yang pokok. Sampel tokoh kunci (*key-persons*) sebanyak sembilan orang (n=9) antara lain:

1. Dinas Kesehatan Kota Semarang (1 orang)
2. Dinas Pendidikan Kota Semarang (1 orang)
3. Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang (1 orang)
4. Dinas Tata Kota dan Perumahan Kota Semarang (1 orang)
5. Dinas Pertanian Kota Semarang (1 orang)
6. Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan KB (Bapermasper KB) Kota Semarang (1 orang)
7. Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Semarang (1 orang)
8. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Semarang (1 orang)
9. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Kota Semarang (1 orang)

Penelitian ini mengambil 9 *key persons* karena keperluan pengolahan data pada dasarnya AHP dapat menggunakan dari satu responden ahli. Namun dalam aplikasinya penilaian kriteria dan alternatif dilakukan oleh beberapa ahli multidisipliner. Konsekuensinya pendapat beberapa ahli perlu dicek konsistensinya satu persatu, pendapat yang konsisten kemudian digabungkan dengan menggunakan rata-rata geometrik (Saaty, 1993)

Pengambilan sampel dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling*. *Purposive sampling* merupakan metode pengambilan sampel dengan mengambil orang-orang yang terpilih betul oleh peneliti menurut ciri-ciri khusus yang dimiliki oleh sampel itu. Sampel *purposive* adalah sampel yang dipilih dengan cermat sehingga relevan dengan rancangan penelitian (Soeratno dan Lincoln Arsyad, 2008)

3.3 Jenis dan Sumber Data

Data merupakan gambaran tentang suatu keadaan atau persoalan yang dikaitkan dengan tempat dan waktu yang merupakan bahan untuk analisis dalam suatu keputusan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data primer dan sekunder.

Data primer merupakan data yang dikumpulkan dan diolah sendiri oleh organisasi yang menerbitkan atau menggunakannya. Sedangkan data primer untuk perumusan kebijakan dalam Analisis Hierarki Proses diperoleh dari *key-persons*, meliputi penentuan kriteria dalam rangka dalam rangka mencapai tujuan mengurangi kemiskinan, penentuan pilihan alternatif program apa yang dapat ditempuh untuk mengurangi kemiskinan.

Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari survei instansional melalui sumber yang relevan dengan topik yang diteliti, yaitu dari instansi terkait yaitu BPS dan Bappeda. Beberapa data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah:

- Data jumlah penduduk miskin menurut provinsi di Pulau Jawa
- Data jumlah penduduk miskin menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah
- Data jumlah penduduk Kota Semarang menurut jenis kelamin
- Data persebaran warga miskin di Kota Semarang
- Data PDRB per kapita Kota Semarang menurut harga konstan 2000
- Data pertumbuhan ekonomi Kota Semarang (%)

3.4 Metode pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan dua cara, yaitu pengumpulan data primer dan pengumpulan data sekunder.

Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara. Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan cara bertanya langsung (berkomunikasi langsung) dengan responden. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan terhadap *key-persons*, hasil wawancara tersebut dikemukakan secara tertulis dalam sebuah kuesioner.

Kuesioner yang diajukan kepada *key-persons* berupa kuesioner AHP dengan menggunakan daftar pertanyaan yang sifatnya tertutup (*close question*) yaitu jawaban kuesioner telah tersedia dan *key-persons* tinggal memilih beberapa alternatif dari pilihan jawaban yang telah disediakan. Kuesioner ini berupa daftar pertanyaan yang didistribusikan kepada *key-persons* untuk diisi dan dikembalikan atau juga dapat dijawab langsung di bawah pengawasan peneliti. Petunjuk pengisiannya adalah dengan cara memberikan tanda silang pada satu pilihan yang dianggap sesuai. Sedangkan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini berupa pilihan alternatif program dan prioritasnya dalam upaya mengurangi kemiskinan.

Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi pustaka. Studi pustaka merupakan metode pengumpulan data dengan cara mempelajari literatur-literatur yang berhubungan dengan topik penelitian, antara lain buku, jurnal, laporan dari lembaga terkait dan bahan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

3.5 Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan adalah AHP (Analisis Hierarki Proses). Metode AHP merupakan suatu model yang diperkenalkan oleh Thomas L. Saaty pada tahun 1971. Saaty menyatakan bahwa AHP adalah suatu model untuk membangun gagasan dan mendefinisikan persoalan dengan cara membuat asumsi-asumsi dalam memperoleh pemecahan yang diinginkan, serta memungkinkan menguji kepekaan hasilnya. Dalam prosesnya, AHP memasukkan pertimbangan dan nilai-nilai pribadi secara logis yang bergantung pada imajinasi, pengalaman dan pengetahuan. Di lain pihak, proses AHP memberi suatu kerangka bagi partisipasi kelompok dalam pengambilan keputusan atau pemecahan persoalan.

Keuntungan penggunaan metode AHP adalah sebagai berikut:

- a. Memberi satu model tunggal, mudah dimengerti dan luwes untuk berbagai persoalan yang tidak terstruktur.
- b. Mempunyai sifat kompleksitas dan saling ketergantungan, di mana dalam memecahkan persoalan dapat memadukan rancangan deduktif dan rancangan berdasarkan sistem serta menangani saling ketergantungan elemen-elemen dalam suatu sistem
- c. Elemen-elemen suatu sistem dalam berbagai tingkat yang berlainan dan kelompok unsur yang serupa dalam setiap tingkat dapat disusun secara hierarki.

- d. Dengan menetapkan berbagai prioritas dapat memberikan ukuran skala objek dan konsistensi logis dari pertimbangan-pertimbangan yang digunakan serta menuntun pada suatu taksiran menyeluruh kebaikan setiap alternatif.
- e. Memungkinkan orang memilih alternatif terbaik berdasarkan tujuan-tujuan mereka dan tidak memaksakan konsensus, tetapi mensistensi suatu hasil yang representatif dari berbagai penilaian yang berbeda-beda.
- f. Memungkinkan orang memperhalus definisi pada suatu persoalan dan memperbaiki pertimbangan dan pengertian melalui pengulangan.

Metode ini dipandang sangat tepat dalam memecahkan berbagai persoalan yang ingin diketahui karena bersifat fleksibel dalam pemanfaatannya dan dapat digunakan untuk berbagai kepentingan penelitian. Dengan demikian, maka dalam upaya mendapatkan model penelitian yang signifikan baik dalam disiplin ilmu perencanaan, sosial, ekonomi dan politik, model AHP ini dapat mewakili kepentingan dari berbagai disiplin tersebut dalam konteks penelitian yang ingin dilakukan. Karakteristik peralatan AHP yang komprehensif ini tentunya merupakan suatu jalan keluar yang tepat dalam mengatasi kendala yang selama ini dirasakan dalam pemodelan kuantitatif sehingga hasil-hasil penelitian yang dilakukan tertata secara kuantitatif dan menyeluruh serta dapat dipertanggungjawabkan. Namun di sisi lain metode AHP juga memiliki kelemahan yaitu adanya unsur subjektivitas dalam prosesnya karena AHP dibuat berdasarkan adanya pendapat dari responden ahli untuk penentuan variabel-variabelnya. Berikut ini adalah langkah-langkah dalam metode AHP (Saaty, 1993):

Langkah pertama adalah menentukan tujuan berdasarkan permasalahan yang ada. Tujuan yang diambil dalam penelitian ini adalah upaya mengurangi kemiskinan.

Langkah kedua adalah menentukan kriteria. Kriteria diperoleh dari hasil pra-survey dan diskusi dengan *key-persons* yang berkompeten terhadap masalah kemiskinan yang terjadi di Kota Semarang. *Key-persons* tersebut adalah:

1. Dinas Kesehatan Kota Semarang (1 orang)
2. Dinas Pendidikan Kota Semarang (1 orang)
3. Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang (1 orang)
4. Dinas Tata Kota dan Perumahan Kota Semarang (1 orang)
5. Dinas Pertanian Kota Semarang (1 orang)
6. Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan KB (Bapermasper KB) Kota Semarang (1 orang)
7. Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Semarang (1 orang)
8. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Semarang (1 orang)
9. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Kota Semarang (1 orang)

Dari hasil pra-survey dan wawancara dengan *key-persons* yang berkompeten dalam masalah kemiskinan, maka kriteria yang diperoleh adalah:

1. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial
2. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat

3. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil

Langkah ketiga adalah menentukan alternatif. Menentukan alternatif sama halnya dengan menentukan kriteria di atas. Alternatif juga diperoleh dari hasil pra-survey dan diskusi dengan para *key-persons* yang berkompeten tentang penanganan masalah kemiskinan. Dalam hal ini membahas mengenai langkah dan strategi yang dibutuhkan dalam upaya mengurangi kemiskinan. Dari hasil pembahasan tersebut maka diperoleh beberapa alternatif sebagai berikut:

1. Untuk mencapai kriteria mengurangi kemiskinan ditinjau dari kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial meliputi:
 1. Program JAMKESMAS bagi masyarakat miskin di Kota Semarang.
 2. Program pendampingan BOS yang diberikan kepada sekolah-sekolah di Kota Semarang yang memiliki siswa miskin.
 3. Program bantuan operasional panti sosial dan panti asuhan untuk memfasilitasi operasional kegiatan organisasi sosial masyarakat di Kota Semarang.
2. Untuk mencapai kriteria mengurangi kemiskinan ditinjau dari kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat meliputi:
 1. Program pembangunan infrastruktur sanitasi untuk membangun lingkungan kota yang sehat bagi masyarakat Kota Semarang, terutama lingkungan fisik (tanah, air dan udara).

2. Program pengembangan agribisnis peternakan di Kota Semarang.
 3. Program pemberdayaan masyarakat melalui PNPM di Kota Semarang.
 4. Program optimalisasi pengelolaan dan pemasaran produksi perikanan.
3. Untuk mencapai kriteria mengurangi kemiskinan ditinjau dari kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil meliputi:
1. Program fasilitasi pengembangan UMKM di Kota Semarang.
 2. Program bantuan peralatan untuk industri kecil menengah (IKM) di Kota Semarang.
 3. Program pengembangan sistem pendukung UMKM di Kota Semarang.

Kriteria dan alternatif dapat disusun secara hierarki, pada tingkat satu yaitu tujuan, kemudian pada tingkat kedua terdiri dari kriteria untuk mencapai tujuan tersebut. Pada tingkat ketiga diisi oleh alternatif-alternatif pilihan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut seperti Gambar Skema Hierarki 2.4.

Langkah keempat adalah menyebarkan kuesioner kepada sejumlah responden (*key-persons*) diantaranya adalah:

1. Dinas Kesehatan Kota Semarang (1 orang)
2. Dinas Pendidikan Kota Semarang (1 orang)
3. Dinas Sosial, Pemuda dan Olahraga Kota Semarang (1 orang)
4. Dinas Tata Kota dan Perumahan Kota Semarang (1 orang)
5. Dinas Pertanian Kota Semarang (1 orang)
6. Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan KB (Bapermasper KB) Kota Semarang (1 orang)

7. Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Semarang (1 orang)
8. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Semarang (1 orang)
9. Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Kota Semarang (1 orang)

Langkah kelima adalah menyusun matriks dari hasil rata-rata yang didapat dari sejumlah responden (*key-persons*) tersebut. Kemudian hasil tersebut diolah menggunakan *expert choice versi 9.0*.

Langkah keenam, menganalisis hasil olahan dari *expert choice versi 9.0* untuk mengetahui hasil nilai inkonsistensi dan prioritas. Jika nilai konsistensinya lebih dari 0,10 maka hasil tersebut tidak konsisten, namun jika nilai tersebut kurang dari 0,10 maka hasil tersebut dikatakan konsisten. Dari hasil tersebut juga dapat diketahui kriteria dan alternatif yang diprioritaskan.

Langkah ketujuh adalah penentuan skala prioritas dari kriteria dan alternatif untuk mencapai variabel hierarki dengan tujuan mengurangi kemiskinan di Kota Semarang dapat dijelaskan melalui susunan variabel sebagaimana Tabel 3.1 berikut:

Tabel 3.1
Variabel Hierarki Dengan Tujuan Upaya Mengurangi Kemiskinan Di Kota Semarang

Tingkat Hierarki	Uraian
Tingkat I: Tujuan	Upaya mengurangi kemiskinan di Kota Semarang
Tingkat II: Kriteria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Upaya mengurangi kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial 2. Upaya mengurangi kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat 3. Upaya mengurangi kemiskinan berbasis pemberdayaan ekonomi

Tabel 3.1 (lanjutan)

Tingkat Hierarki	Uraian
Tingkat III: Alternatif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kriteria 1, alternatifnya adalah <ol style="list-style-type: none"> a. Program JAMKESMAS. b. Program pendampingan BOS. c. Program bantuan operasional panti sosial dan panti asuhan. 2. Kriteria 2, alternatifnya adalah: <ol style="list-style-type: none"> a. Program pembangunan infrastruktur sanitasi. b. Program pengembangan agribisnis peternakan. c. Program pemberdayaan masyarakat melalui PNPM. d. Program optimalisasi pengelolaan dan pemasaran produksi perikanan. 3. Kriteria 3, alternatifnya adalah: <ol style="list-style-type: none"> a. Program fasilitasi pengembangan UMKM. b. Program bantuan peralatan untuk industri kecil menengah (IKM). c. Program pengembangan sistem pendukung UMKM.

Sumber: Saaty (1993), dengan modifikasi

Menurut Saaty (1993) untuk menetapkan prioritas elemen-elemen dalam suatu persoalan keputusan adalah dengan membuat perbandingan berpasangan (*pairwise comparison*), yaitu setiap elemen dibandingkan berpasangan terhadap suatu kriteria yang ditentukan. Bentuk perbandingan berpasangan adalah matriks:

C	A1	A2	A3	A4
A1	1			
A2		1		
A3			1	
A4				1

C : Kriteria
A : Alternatif

Pengisian matriks banding berpasangan tersebut, menggunakan bilangan yang menggambarkan relatif pentingnya suatu elemen di atas yang lainnya. Skala itu mendefinisikan dan menjelaskan nilai 1-9 yang ditetapkan sebagai pertimbangan dalam membandingkan pasangan elemen yang sejenis di setiap tingkat hierarki terhadap suatu kriteria yang berada setingkat di atasnya. Pengalaman telah membuktikan bahwa skala dengan sembilan satuan dapat diterima dan mencerminkan derajat sampai mana mampu membedakan intensitas tata hubungan antar elemen.

Skala banding berpasangan yang digunakan dalam penyusunan AHP untuk menentukan susunan prioritas alternatif dari kriteria guna mencapai sasaran upaya mengurangi kemiskinan di Kota Semarang.

Tabel 3.2
Skala Banding Berpasangan

Nilai	Keterangan
Nilai 1	Kedua faktor sama pentingnya
Nilai 3	Faktor yang satu sedikit lebih penting daripada faktor yang lainnya
Nilai 5	Satu faktor esensial atau lebih penting daripada faktor lainnya
Nilai 7	Satu faktor jelas lebih penting daripada faktor lainnya
Nilai 9	Satu faktor mutlak lebih penting daripada faktor lainnya
Nilai 2, 4, 6, 8	Nilai-nilai antara, di antara dua nilai pertimbangan yang berdekatan
Nilai kebalikan	Jika untuk aktivitas I mendapat angka 2 jika dibandingkan dengan aktivitas j maka j mempunyai nilai $\frac{1}{2}$ dibanding dengan i

Sumber: Saaty (1993)

Setelah semua pertimbangan secara numerik, validitasnya dievaluasi dengan suatu uji konsistensi. Pada persoalan pengambilan keputusan, konsistensi sampai kadar tertentu dalam menetapkan prioritas untuk elemen-elemen atau

aktivitas-aktivitas berkenaan dengan beberapa kriteria adalah perlu untuk memperoleh hasil-hasil yang sah dalam dunia nyata.

AHP mengukur konsistensi menyeluruh dari berbagai pertimbangan melalui rasio konsistensi. Nilai rasio konsistensi harus 10 % atau kurang ($CR \leq 0,1$). Jika lebih dari 10 %, pertimbangan itu mungkin agak acak dan mungkin perlu diperbaiki. Pengukuran rasio konsistensi (CR) adalah sebagai berikut:

$$CR = \frac{CI}{RI}$$

Keterangan:
CR = Consistency Ratio
CI = Consistency Index
RI = Random Index

Untuk keperluan pengolahan data pada dasarnya AHP dapat menggunakan dari satu responden ahli. Namun dalam aplikasinya penilaian kriteria dan alternatif dilakukan oleh beberapa ahli multidisipliner. Konsekuensinya pendapat beberapa ahli perlu dicek konsistensinya satu persatu, pendapat yang konsisten kemudian digabungkan dengan menggunakan rata-rata geometrik (Saaty, 1993).

Hasil penelitian gabungan tersebut selanjutnya diolah dengan prosedur AHP. Setelah dilakukan running melalui program *expert choice* versi 9.0, akan ditunjukkan hasil urutan skala prioritas secara grafis untuk mencapai sasaran “Upaya mengurangi kemiskinan di Kota Semarang”. Urutan skala prioritas tersebut sesuai dengan bobot dari masing-masing alternatif dan kriteria serta besarnya konsistensi gabungan hasil *running*, apabila besarnya rasio konsistensi tersebut $\leq 0,1$ maka keputusan yang diambil oleh para responden untuk menentukan skala prioritas cukup konsisten, artinya bahwa skala prioritas tersebut dapat diimplementasikan sebagai kebijakan untuk mencapai sasaran.