

Kon

**KONSEP DAN
GARIS KEMISKINAN
ECOPOS**

01 AUG 2016

HADIAH

Editor:

Carunia Mulya Firdausy



KONSEP DAN GARIS KEMISKINAN ECOPOS

Editor:

Carunia Mulya Firdausy

Cover & Ilustrasi:

Tim Elmaterra

Lay Out:

Tim Elmaterra

Penerbit:

Pusat Penelitian Ekonomi
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
bekerjasama dengan Penerbit Elmaterra Yogyakarta
(Anggota IKAPI No:064/DIY/09)

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Cetakan Pertama, 2015

xiv + 125 hlm. 14 x 21 cm

ISBN: 978-979-9165-98-5

Hak Cipta pada Penulis.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang :

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari penerbit.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 1

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pidana

Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf I untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan / atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan / atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan / atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan / atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Garis Kemiskinan (GK) absolut yang dibuat oleh Badan Pusat Statistik (BPS) untuk menghitung jumlah penduduk miskin nasional banyak mendapat kritik. Kritik yang diungkapkan yakni terkait dengan rendahnya nilai rupiah dari GK tersebut di satu pihak dan terkait dengan terbatasnya dimensi dan variabel yang digunakan dalam menetapkan GK tersebut di lain pihak. Akibatnya, hasil perhitungan yang menyimpulkan bahwa jumlah penduduk miskin menurun selama ini hanya benar secara statistik belaka.

Buku ini ditujukan untuk mengungkapkan pikiran dan pendapat masyarakat terkait dengan nilai rupiah GK dan dimensi dan variabel yang harus digunakan dalam menetapkan GK nasional. Pikiran dan pendapat masyarakat tersebut diperoleh dari hasil penelitian lapangan di tiga lokasi penelitian, yaitu Kota Semarang, Provinsi Jawa Tengah; Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur; serta Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat. Adapun pendanaan penelitian ini diperoleh dari kegiatan penelitian kompetitif LIPI pada *Sub Program Critical and Strategic Sosial Issues (CSSI)*.

Berdasarkan temuan lapangan diperoleh hasil bahwa GK tidak dapat diukur hanya berdasarkan dimensi ekonomi semata, melainkan harus diukur dengan memperhitungkan dimensi non-ekonomi. Tegasnya, pengukuran kemiskinan harus memperhitungkan dimensi Pemberdayaan (*Empowerment*), Kemampuan (*Capability*), Kesempatan (*Opportunity*) dan Keamanan (*Security*) atau disingkat ECOPOS. Dengan memasukkan keempat dimensi ini dalam penetapan GK absolut diyakini tidak saja angka kemiskinan penduduk lebih dapat dipercaya, melainkan juga dapat ditetapkan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan yang lebih berkualitas, adil dan sesuai dengan persoalan nyata.

Dalam menyelesaikan buku ini berbagai proses penyempurnaan yang panjang telah dilakukan. Proses panjang dimaksud diawali dari pembahasan dan diskusi proposal dan design penelitian, pembahasan instrumen penelitian, pengkajian literatur, workshop laporan kemajuan, diskusi dengan para narasumber baik yang berlatar belakang ekonomi maupun non-ekonomi sampai dengan pelaksanaan seminar akhir. Proses yang panjang ini dilakukan agar isi buku menjadi lebih berkualitas. Oleh karena itu, ucapan terimakasih dan penghargaan yang tinggi kami sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu penyelesaian penelitian dan penulisan buku ini.

Namun demikian, kami juga mengakui masih ada kekurangan dan keterbatasan dari isi buku ini. Untuk itu, segala masukan saran dan kritik dari berbagai pihak sangat diperlukan untuk membantu penyempurnaan buku ini. Akhirnya, kami berharap semoga buku ini dapat

memberikan manfaat besar dalam upaya melakukan perubahan dalam penetapan GK absolut nasional yang digunakan selama ini.

Jakarta, April 2015

Editor

DAFTAR ISI

| | |
|--|------|
| KATA PENGANTAR | iii |
| DAFTAR ISI | vii |
| DAFTAR TABEL | xi |
| DAFTAR GAMBAR | xiii |
| | |
| PROLOG | 1 |
| | |
| BAB 1 KONSEP GARIS KEMISKINAN ALTERNATIF | |
| <i>Oleh: Carunia Mulya Firdausy</i> | 7 |
| 1.1 Latar Belakang | 7 |
| 1.2 Pembangunan dan Kemiskinan | 12 |
| Daftar Pustaka | 25 |
| | |
| BAB 2 PENGUKURAN KEMISKINAN: SUATU TINJAUAN | |
| <i>Oleh: Abuzar Asra</i> | 27 |
| 2.1 Pendahuluan | 27 |
| 2.2 Pengukuran Kemiskinan dari waktu ke waktu | 28 |
| 2.3 Kemiskinan Dari Aspek Pengukuran | 33 |
| 2.4 Pengukuran Secara Objektif | 33 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| 2.5 | Pengukuran Secara Statis | 35 |
| 2.6 | Pengukuran Secara Dinamis | 41 |
| 2.7 | Garis Kemiskinan Resmi | 46 |
| 2.8 | Kelemahan Garis Kemiskinan Resmi | 50 |
| 2.9 | Garis Kemiskinan Non-Resmi | 58 |
| | Daftar Pustaka | 60 |
| | | |
| BAB 3 | KONSEP KEMISKINAN ECOPOS: TINJAUAN SOSIOLOGI | |
| | <i>Oleh: Zarida</i> | 65 |
| 3.1 | Pendahuluan | 65 |
| 3.2 | Menyoal Berbagai Konsep Kemiskinan | 67 |
| 3.3 | Cara Pandang Sosiologis terhadap Konsep ECOPOS | 70 |
| | Daftar Pustaka | 74 |
| | | |
| BAB 4 | VARIABEL DAN INDIKATOR DALAM PENETAPAN GARIS KEMISKINAN ECOPOS | |
| | <i>Oleh: Carunia Mulya Firdausy</i> | 77 |
| 4.1 | Pendahuluan | 77 |
| 4.2 | Mengapa ECOPOS? | 79 |
| 4.3 | Apa Indikator-indikator GK ECOPOS? . | 81 |
| 4.5 | Apa Indikator ECOPOS yang Dipersepsikan Penting dalam GK? | 90 |
| | Daftar Pustaka | 96 |
| | | |
| BAB 5 | KEBIJAKAN DAN PROGRAM PENGENTASAN KEMISKINAN ECOPOS | |
| | <i>Oleh: Budi Kristianto</i> | 101 |
| 5.1 | Pendahuluan | 101 |

| | |
|--|------------|
| 5.2 Perbandingan Kemiskinan Moneter dan Kemiskinan Multidimensi | 104 |
| 5.3 Model ECOPOS | 110 |
| 5.4 Strategi Pengentasan Kemiskinan Berbasis ECOPOS | 114 |
| Daftar Pustaka | 121 |
| EPILOG | 123 |
| BIODATA PENULIS | 127 |

DAFTAR TABEL

| | | |
|-----------|--|-----|
| Tabel 1.1 | Dimensi dan Indikator MPI UNDP, 2010 | 21 |
| Tabel 2.2 | Perubahan Konsep dan Definisi Kemiskinan, 1976-2013 | 49 |
| Tabel 4.1 | Variabel, Dimensi dan Indikator Keberdayaan | 83 |
| Tabel 4.2 | Variabel, Dimensi dan Indikator Kemampuan (<i>Capability</i>) | 85 |
| Tabel 4.3 | Variabel, Dimensi dan Indikator Kesempatan | 87 |
| Tabel 4.4 | Variabel, Dimensi dan Indikator Keamanan | 89 |
| Tabel 5.1 | Perbandingan Metode Pengukuran Secara Moneter dan Multidimensi | 108 |

DAFTAR GAMBAR

| | | |
|------------|--|-----|
| Gambar 2.1 | Rincian pengukuran kemiskinan | 28 |
| Gambar 5.1 | Model Konsep ECOPOS | 114 |
| Gambar 5.2 | Klasifikasi Strategi Pengentasan Kemiskinan Berbasis ECOPOS | 115 |

PROLOG

Keberhasilan menurunkan jumlah penduduk miskin absolut di Indonesia selama ini tidak bebas kritik, baik yang datang dari para ahli, masyarakat umum dan bahkan dari penduduk miskin itu sendiri. Selain kritik yang berkaitan dengan kebijakan, program kemiskinan dan besaran angka penduduk miskin, kritik juga dilontarkan terhadap konsep dan definisi serta ukuran kemiskinan absolut yang digunakan dalam menghitung jumlah penduduk miskin.

Garis Kemiskinan (GK) Nasional (BPS), yang selama ini dipergunakan untuk mengukur penduduk miskin banyak mendapat kritikan, antara lain belum *self-rated* serta *non-multidimensional concept*. Berbagai kritik tersebut telah menimbulkan saran dan gagasan pentingnya penggunaan GK alternatif untuk mengukur kemiskinan. Beberapa studi pengukuran kemiskinan yang telah dilakukan antara lain GK Subyektif atau *self rated poverty line* (e.g. Mangahas, 2008; Van Praag and Carbonnel, 2006; Herrera et.al, 2006); *World Bank Poverty line* US\$ 2/cap/day atau US \$ 1.00 (MDGs) atau US\$1.25 atau US\$1.4 /cap/day; GK relatif (Wagle, 2002). Di samping itu, juga ada GK multidimensi yang digagas oleh Amartya Sen (1999), Thorbecke (2005), Ade Cahyat (2007), dan Sabrina Alkire (2010). Selain itu, konsep GK

multidimensi ini juga dikembangkan oleh World Bank (*World Development Report*, 2000) dan UNDP (2004) untuk mengukur *Human Poverty Index*.

Untuk menguji kebenaran kritik di atas, pada tahun 2012 telah dilakukan penelitian yang memfokuskan pada pengujian lapangan menyangkut GK berdasarkan *self rated poverty line*, untuk mengkaji apakah konsep dan ukuran kemiskinan subjektif dapat digunakan sebagai konsep dan ukuran kemiskinan nasional alternatif. Pengujian ukuran ini dilakukan terhadap 360 responden (miskin dan tidak miskin) di tiga lokasi, yaitu di perdesaan Bantul, Yogyakarta dan Gowa, Sulawesi Selatan serta di perkotaan Palembang, Sumatera Selatan. Dipilihnya konsep pengukuran kemiskinan subyektif ini disebabkan karena GK subyektif belum banyak ditelusuri dalam literatur dan atau menjadi perhatian di Indonesia. Selain itu, ukuran seperti ini dapat secara langsung mengetahui kebutuhan dasar yang diperlukan setiap individu untuk menyatakan dirinya miskin atau tidak.

Adapun konsep yang dipakai dalam menentukan GK subyektif di lapangan yakni konsep yang dipakai oleh Mangahas (2008). Variabel yang dipergunakan dalam konsep ini meliputi variabel pengeluaran dan pendapatan. Variabel pengeluaran meliputi kebutuhan makanan, pakaian, kesehatan, perumahan, pendidikan, dan kebutuhan dasar lainnya. Sedangkan variabel pendapatan diukur berdasarkan jumlah uang yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga agar tidak disebut miskin dan/ atau sangat miskin.

Hasil penelitian konsep dan ukuran kemiskinan subjektif pada tahun 2012 menunjukkan bahwa GK subyek-

tif tidak hanya meliputi kemampuan untuk memenuhi kecukupan asupan pangan, melainkan juga harus mengakomodasi kemampuan memenuhi kebutuhan bukan pangan, khususnya kelayakan tempat tinggal, pekerjaan, dan pemenuhan kebutuhan sosial. Namun, GK subyektif tersebut sensitif terhadap perbedaan karakteristik sosial ekonomi rumah tangga sampel (RTS). Artinya, kemiskinan subyektif yang dialami oleh seseorang atau RTS berbeda-beda tergantung pada tingkat pendidikan, jenis kelamin dan jenis pekerjaan. Responden miskin cenderung menekankan mutlaknya kebutuhan asupan pangan. Sebaliknya, responden yang tidak miskin cenderung menekankan baik kebutuhan asupan pangan maupun bukan pangan sama-sama penting untuk digunakan dalam pengukuran kemiskinan. Namun satu hal yang menarik dari pernyataan RTS di lapangan yakni bahwa kesehatan dan pendidikan bukan merupakan variabel penting dalam mengukur kondisi seseorang miskin atau tidak. Demikian pula dalam pengukuran tingkat pendapatan, RTS menyatakan bahwa tingkat pendapatan untuk disebut tidak miskin yakni di atas Rp 250.000,-/kapita/bulan. Sementara itu, garis kemiskinan subyektif yang diajukan RTS di lokasi penelitian tahun 2012 sebesar Rp. 500 ribu/kapita/bulan atau Rp.1.5 Juta per rumah tangga dengan 2 anak.

Implikasi dari berbagai temuan penelitian pada tahun 2012 tersebut adalah bahwa GK subjektif ini belum dapat disarankan menjadi GK absolut pada tingkat nasional, karena sifatnya *self-rated* dan terbatas pada persepsi responden di tiga lokasi penelitian. Namun temuan ini menegaskan bahwa penetapan GK absolut harus mengakomodasi kompleksitas variabel pangan dan bukan pangan. Oleh karena itu, perlu ditelusuri konsep dan ukuran kemiskinan

alternatif yang mampu menangkap variabel pangan dan bukan pangan dan sekaligus bersifat *non-local specific* dan tidak berbasis *self rated concept* agar dapat digunakan sebagai GK alternatif nasional.

Kemudian, penelitian mengenai konsep kemiskinan ini dilanjutkan pada tahun berikutnya (2013). Berbeda dengan tahun sebelumnya, pada tahun ini dilakukan pengujian lapangan terhadap GK berdasarkan konsep multi-dimensi (*ECOPOS*) yang mengacu pada aspek kapabilitas (*capability*) seperti yang pernah digagas oleh Sen (1999) serta aspek kesempatan (*opportunity*), aspek keberdayaan (*empowerment*), dan aspek keamanan (*security*) sebagaimana dikembangkan oleh World Bank dalam *World Development Report*, 2000. Penelitian pada tahun 2013 ini bertujuan untuk melihat sejauh mana dimensi non-ekonomi yang tercermin dalam variabel-variabel *ECOPOS* (*Empowerment*, *Capability*, *Opportunity*, dan *Security*) dapat dijadikan sebagai determinan dalam pengukuran kemiskinan serta dapat digunakan menjadi konsep dan ukuran kemiskinan alternatif nasional. Pengujian terhadap konsep dan ukuran kemiskinan *ECOPOS* ini dilakukan kepada 251 responden (miskin dan tidak miskin) di desa/kelurahan pada Kabupaten Pontianak, Provinsi Kalimantan Barat, dan Kota Jambi, Provinsi Jambi. Tujuan dilakukan pengujian terhadap konsep kemiskinan multidimensi ini adalah.

Hasil penelitian tahun 2013 menyebutkan bahwa konsep dan ukuran kemiskinan *ECOPOS* merupakan konsep yang tidak saja lebih komprehensif dan bersifat multidimesi dalam mengukur kemiskinan, tetapi sekaligus juga dapat dipakai dalam penetapan kebijakan/program anti kemiskinan (*Pro-poor policy*). Konsep *ECOPOS* ini dapat

digunakan sebagai alat ukur alternatif dalam pengukuran kemiskinan orang per-orang, kelompok maupun daerah atau suatu wilayah. Ukuran kemiskinan multidimensi ini juga ditemukan memiliki kelebihan untuk dapat mengetahui kondisi dan potret penduduk miskin yang tidak hanya terbatas pada ukuran pendapatan atau pengeluaran saja, melainkan yang terpenting juga dapat mengetahui dimensi lain di luar dimensi ekonomi yang dibutuhkan agar seseorang, kelompok, wilayah tidak terperangkap dalam kemiskinan. Dengan demikian, kebijakan dan program anti kemiskinan yang harus diterapkan akan lebih berdampak langsung bagi kesejahteraan orang per orang, masyarakat dan daerah.

BAB 1

KONSEP GARIS KEMISKINAN ALTERNATIF

Oleh: Carunia Mulya Firdausy

1.1 Latar Belakang

Garis Kemiskinan (GK) absolut nasional harus dipikir ulang. Pasalnya, penetapan GK tersebut hanya mencakup pengeluaran makanan dan non-makanan secara terbatas. Terbatasnya cakupan dimensi yang dipakai tersebut menyebabkan GK dalam nilai pengeluaran per kapita menjadi rendah. Akibatnya, jumlah penduduk miskin yang diukur dengan GK tersebut dikritik karena tidak mencerminkan jumlah penduduk miskin yang sebenarnya. Dengan kata lain, data jumlah penduduk miskin yang dipublikasikan setiap tahun nyaris tidak mewakili jumlah penduduk miskin yang seperti kenyataannya. Oleh karena itu, GK absolut yang digunakan selama ini harus di *update* dan diperbaiki agar kebijakan dan program pembangunan yang dilakukan tidak saja mampu mengentaskan penduduk dari kemiskinan, tetapi juga sekaligus mengangkat kesejahteraan penduduk miskin.

Berbeda dengan negara-negara lain seperti Philipina dan China, misalnya, GK yang dipakai yakni GK Subyektif atau *self rated poverty line* (Mangahas, 2008; Van Praag and Carbonnel, 2006; Herrera et.al, 2006). Sedangkan di negara-negara maju, GK yang digunakan yakni GK relatif (Wagle,

2002). Belakangan ini diperkenalkan GK multidimensi (*World Development Report*, 2000; dan UNDP, 2004).

Pada tahun 2012 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) mengkaji apakah konsep dan ukuran kemiskinan subjektif (*self rated poverty line*) dapat digunakan sebagai konsep dan ukuran kemiskinan nasional alternatif. Pengujian ukuran ini dilakukan terhadap 360 responden (miskin dan tidak miskin) di tiga lokasi, yaitu di perdesaan Bantul, Yogyakarta dan Gowa, Sulawesi Selatan serta di perkotaan Palembang, Sumatera Selatan.

Adapun konsep yang dipakai dalam menentukan GK subjektif di lapangan yakni konsep yang dipakai oleh Mangahas (2008). Variabel yang dipergunakan dalam konsep ini meliputi variabel pengeluaran dan pendapatan. Variabel pengeluaran meliputi kebutuhan makanan, pakaian, kesehatan, perumahan, pendidikan, dan kebutuhan dasar lainnya. Sedangkan variabel pendapatan diukur berdasarkan jumlah uang yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga agar tidak disebut miskin dan/atau sangat miskin.

Hasil penelitian konsep dan ukuran kemiskinan subjektif pada tahun 2012 tersebut menunjukkan bahwa GK subjektif tidak hanya meliputi kemampuan untuk memenuhi kecukupan asupan pangan, melainkan juga harus mengakomodasi kemampuan memenuhi kebutuhan bukan pangan, khususnya kelayakan tempat tinggal, pekerjaan, dan pemenuhan kebutuhan sosial.

Namun, GK subjektif tersebut sensitif terhadap perbedaan karakteristik sosial ekonomi responden sampel. Artinya, kemiskinan subjektif yang dialami oleh seseorang atau responden berbeda-beda tergantung pada tingkat

pendidikan, jenis kelamin dan jenis pekerjaan. Responden miskin cenderung menekankan mutlaknya kebutuhan asupan pangan.

Sebaliknya, responden yang tidak miskin cenderung menekankan baik kebutuhan asupan pangan maupun bukan pangan sama-sama penting untuk digunakan dalam pengukuran kemiskinan. Adapun hal yang menarik dari pernyataan responden sampel di lapangan yakni bahwa kesehatan dan pendidikan bukan merupakan variabel penting dalam mengukur kondisi seseorang miskin atau tidak.

Demikian pula dalam pengukuran tingkat pendapatan, responden menyatakan bahwa tingkat pendapatan untuk disebut tidak miskin yakni di atas Rp 250.000,-/kapita/bulan. Sementara itu, garis kemiskinan subyektif yang diajukan responden di lokasi penelitian tahun 2012 sebesar Rp. 500 ribu/kapita/bulan atau Rp.1.5 juta per rumah tangga dengan 2 anak.

Implikasi dari berbagai temuan penelitian pada tahun 2012 tersebut adalah bahwa GK subjektif ini belum dapat disarankan menjadi GK absolut pada tingkat nasional, karena sifatnya *self-rated* dan terbatas pada persepsi responden di tiga lokasi penelitian. Detail hasil dari penelitian yang menyangkut GK subyektif telah diterbitkan pada tahun 2013.

Namun temuan ini menegaskan bahwa penetapan GK absolut harus mengakomodasi kompleksitas variabel pangan dan bukan pangan. Oleh karena itu, perlu ditelusuri konsep dan ukuran kemiskinan alternatif yang mampu menangkap variabel pangan dan bukan pangan dan sekaligus bersifat *non-local specific* dan tidak berbasis

self rated concept agar dapat digunakan sebagai GK alternatif nasional.

Dengan latarbelakang di atas, pada tahun 2013 dan 2014 dilakukan pengujian lapangan terhadap GK berdasarkan konsep multidimensi atau dalam hal ini disebut (*ECOPOS*) yang mengacu pada aspek kapabilitas (*capability*) seperti yang digagas oleh Sen (1999) serta aspek kesempatan (*opportunity*), aspek keberdayaan (*empowerment*), dan aspek keamanan (*security*) sebagaimana dikembangkan oleh World Bank dalam *World Development Report*, 2000.

Hasil penelitian tahun 2013 yang ditujukan untuk mengkaji dimensi ekonomi dan non-ekonomi yang tercermin dalam variabel-variabel *ECOPOS* (*Empowerment, Capability, Opportunity, dan Security*) kepada 251 responden (miskin dan tidak miskin) di desa/kelurahan pada Kabupaten Pontianak, Provinsi Kalimantan Barat, dan Kota Jambi, Provinsi Jambi, menegaskan bahwa konsep dan ukuran kemiskinan *ECOPOS* merupakan konsep yang tidak saja lebih komprehensif dan bersifat multidimesi dalam mengukur kemiskinan, tetapi sekaligus juga dapat dipakai dalam penetapan kebijakan/program anti kemiskinan (*Pro-poor policy*). Konsep *ECOPOS* ini juga dapat digunakan sebagai alat ukur alternatif dalam pengukuran kemiskinan orang per-orang, kelompok maupun daerah atau suatu wilayah. Ukuran kemiskinan multidimensi ini juga ditemukan memiliki kelebihan untuk dapat mengetahui kondisi dan potret penduduk miskin yang tidak hanya terbatas pada ukuran pendapatan atau pengeluaran saja, melainkan yang terpenting juga dapat mengetahui dimensi lain di luar dimensi ekonomi yang dibutuhkan agar seseorang, kelompok, wilayah tidak terperangkap dalam

kemiskinan. Dengan demikian, kebijakan dan program anti kemiskinan yang harus diterapkan akan lebih berdampak langsung bagi kesejahteraan orang per orang, masyarakat dan daerah. Detail hasil penelitian pada tahun 2013 juga telah diterbitkan ke dalam buku oleh Pusat Penelitian Ekonomi LIPI.

Namun, konsep *ECOPOS* yang dikaji pada tahun 2013 tersebut sulit untuk dikuantifikasi ke dalam besaran nilai kuantitatif karena banyak dimensi kualitatif yang tidak dapat diukur secara kuantitatif. Selain persoalan tersebut, beberapa dimensi *ECOPOS* khususnya menyangkut Kapabilitas (*Capability*) dan Pemberdayaan (*Empowerment*) ternyata juga tidak secara tegas dapat dibedakan oleh sampel penelitian.

Berdasarkan permasalahan di atas, pada tahun 2014 dilakukan penelitian yang lebih tajam untuk membedah berbagai permasalahan yang menyangkut GK *ECOPOS* dimaksud. Adapun metode dalam pengumpulan data dilakukan melalui *in depth interview*, *observasi lapangan* dan *Focus Group Discussion* (FGD) di tiga daerah penelitian (Semarang, Jawa Tengah, Surabaya, Jawa Timur, dan Padang, Sumatera Barat). Sedangkan di DKI Jakarta dan Bogor hanya dilakukan FGD bersama para pakar, akademisi, pengambil kebijakan, dan *stakeholders* lainnya. Materi yang didiskusikan meliputi dimensi, variabel dan indikator pada ukuran kemiskinan *ECOPOS* serta bagaimana kebijakan dan program pengentasan kemiskinan berbasis *ECOPOS*.

Adapun dimensi yang ditelusuri dalam GK *ECOPOS* terdiri atas dimensi keberdayaan (keberdayaan berpolitik, keberdayaan memanfaatkan pelayanan publik, keberdayaan atas isu gender, keberdayaan hukum, keber-

dayaan fisik, dan keberdayaan dalam hubungan sosial), dimensi kemampuan (kemampuan pemenuhan kebutuhan pangan dasar, kemampuan pemenuhan kebutuhan sandang, kemampuan pemenuhan tempat tinggal, kemampuan pemenuhan kesehatan dasar, serta kemampuan pemenuhan pendidikan dasar), dimensi kesempatan (kesempatan memperoleh kredit, kesempatan memperoleh pekerjaan, kesempatan memanfaatkan jaringan telekomunikasi, kesempatan memperoleh pelatihan, kesempatan memanfaatkan listrik/energi, serta kesempatan memanfaatkan fasilitas sosial), serta dimensi keamanan (keamanan ekonomi, keamanan lingkungan, keamanan sosial, keamanan kesehatan).

Hasil temuan penelitian inilah yang menjadi fokus buku ini. Melalui buku ini diharapkan kejelasan konsep pengukuran kemiskinan *ECOPOS* semakin terang benderang sehingga mampu menetapkan GK yang mampu menangkap berbagai persoalan kemiskinan di negeri ini. Dengan demikian, berbagai kebijakan dan program anti kemiskinan bisa dirumuskan tidak saja menjadi lebih baik, tepat dan terpercaya, melainkan juga mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin.

1.2 Pembangunan dan Kemiskinan

Seperti diungkapkan dalam literatur bahwa keberhasilan pembangunan nasional tidak dapat hanya diukur dari tingginya pertumbuhan ekonomi. Seers (1969), misalnya, mengatakan bahwa ukuran keberhasilan pembangunan meliputi tiga indikator yaitu selain tingkat pertumbuhan ekonomi, terdapat tiga indikator pembangunan lain yang

juga penting untuk diketahui yakni indikator kemiskinan, ketimpangan pendapatan dan tingkat pengangguran.

Menurut Seers (1969), jika tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi, tetapi bila satu atau bahkan lebih dari satu dari indikator-indikator di atas menunjukkan keadaan yang semakin memburuk, maka pembangunan yang dicapai menjadi sangat tidak berarti. Oleh karena itu, pengukuran terhadap ketiga indikator lain dari pembangunan ekonomi mutlak diperlukan (lihat Asra, 2010).

Menyadari permasalahan tersebut, Todaro (2002: 190-93) menyarankan empat (4) kebijakan yang perlu dirumuskan pemerintah yakni (1) dengan memfungsikan kebijakan distribusi dalam setiap komponen ekonomi dalam pembangunan, (2) kebijakan pengelolaan distribusi ekonomi yang adil, (3) kebijakan pengelolaan pendapatan yang dimiliki oleh orang kaya khususnya melalui pajak progresif, dan (4) kebijakan peningkatan pengeluaran pemerintah bagi orang miskin.

Dalam mengukur jumlah penduduk miskin, konsep dan definisi serta ukuran kemiskinan yang digunakan secara umum adalah dimensi kesejahteraan ekonomi (*economic well-being*). Dalam dimensi ini, pengukuran kemiskinan dapat menggunakan tiga peubah atau variabel tingkat hidup secara ekonomi, yaitu pendapatan, pengeluaran dan kesejahteraan. Dari ketiga definisi dan konsep diatas, terdapat tiga cara pengukuran kemiskinan yaitu garis kemiskinan absolut, relatif dan subyektif (Asra, 2010 dan Wagle, 2002).

Berdasarkan studi literatur, hasil yang amat relevan yang akan banyak dimanfaatkan dan dielaborasi lebih lanjut dalam penelitian ini adalah konsep kemiskinan

dilihat dari (i) aspek pengukuran, (ii) aspek faktor penyebab kemiskinan, dan (iii) aspek lama waktu.

Dilihat dari aspek pengukuran, konsep dan definisi kemiskinan mencakup kemiskinan yang diukur secara statis (*static*) atau dengan pendekatan dinamis (*dynamic*). Pengukuran secara statis mencakup kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif, serta kemiskinan subjektif. Kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif diukur secara objektif dengan menggunakan berbagai variabel, sedangkan kemiskinan subjektif diukur berdasarkan persepsi (*subjectivity*) dari penduduk atau rumah tangga itu sendiri.

Sejalan dengan pendekatan kemiskinan subjektif, Goedhart dkk (1977) menyatakan bahwa penentuan akan sebuah GK dapat dilakukan dengan menanyakan langsung ke masyarakat tentang pendapatan minimum yang menurut mereka harus dipunyai sehingga mereka tidak tergolong sebagai penduduk miskin. Pendekatan ini digunakan pada tahun 1975 di dalam sebuah survey terhadap sampel acak sebanyak 2886 keluarga Belanda untuk memperoleh suatu GK. Alasan utama penggunaan pendekatan ini adalah aspek kemudahan dalam menentukan suatu GK.

Di Asia, pendekatan penentuan GK secara langsung menanyakan ke penduduk telah lama digunakan oleh *Social Wheather Station* (SWS)¹ di Filipina sejak tahun 1983. Awalnya, pengukuran tingkat kemiskinan, dan indikator sosial lain, dengan cara penilaian sendiri oleh responden (*self-rating approach*) diuji coba di provinsi Batangas pada

¹ Secara formal, SWS didirikan di Filipina pada tahun 1985 sebagai lembaga privat dan nirlaba dengan misi utama adalah menyelenggarakan data survei sosial, terutama angka kemiskinan dan kelaparan secara regular, sebagai pelengkap dari angka resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah Filipina berdasarkan perkiraan yang dibuat oleh National Statistical Coordination Board.

tahun 1974 dengan sampel sebesar 1,000 rumah tangga. Keberhasilan uji coba ini kemudian diikuti dengan penggunaan cara ini secara nasional pada tahun 1983 dan 1985. Sekarang ini survei berskala nasional² setiap kuartal dilakukan oleh SWS secara teratur untuk melengkapi angka kemiskinan resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah Filipina. Laporan SWS telah dipublikasikan secara luas dan mendapat perhatian yang tinggi dari pemerintah Filipina karena SWS memberikan "*the world's most rapid and most up-to-date system for statistical monitoring of poverty and hunger in a country at the national level.*" (Mangahas, 2008, halaman 6).

Singkatnya, kelebihan utama dari pendekatan subjektif ini dalam pengukuran kemiskinan adalah pengukuran dapat dilakukan secara mudah (*easy to implement*) sehingga hasilnya dapat disajikan secara lebih cepat (*quicker*), lebih sering (*more frequent*), dan teratur (*regular*). Hal ini juga telah mendorong negara Asia lain, yaitu China untuk melakukan survei sejenis untuk perdesaan dengan besar sampel 9.200 rumah tangga³ mencakup 22 provinsi (Gustafsson dan Yue, 2006). Dalam survei ini, seperti juga di Filipina, pertanyaan yang sering digunakan yaitu pertanyaan pendapatan minimum (*Minimum Income Question*) juga dipergunakan dengan sedikit modifikasi. Sebagaimana diduga, GK subjektif (*Subjective Poverty Line*) ternyata lebih tinggi dari pada GK resmi yang digunakan pemerintah China. Salah satu hasil yang menarik dari survei ini adalah bahwa tingkat

² Dengan besar sampel 1.200 rumah tangga tersebar di 240 lokasi.

³ Sampel diambil dari kerangka sampel sebesar 67 ribu rumah tangga yang digunakan dalam survei rumah tangga tahunan secara prosedur 'multi-stage' untuk keterwakilan provinsi dan desa. Dalam setiap desa, sepuluh rumah tangga disampel dengan menggunakan teori peluang.

kemiskinan di pedesaan China untuk tahun 2002 adalah 15.3 persen dan ini dekat dengan perkiraan Bank Dunia untuk China secara keseluruhan pada tahun 2001 yaitu sebesar 16.5 persen.

Pengukuran secara dinamis dengan memperhatikan siklus kehidupan (*life cycle*) dalam suatu kurun waktu menyebabkan adanya yang disebut dengan kemiskinan kronis (*chronic poverty*) dan kemiskinan transien (*transient poverty*) yang juga bisa diukur secara objektif (absolut ataupun relatif) maupun secara subjektif. Kemiskinan kronis mencakup mereka yang mengalami pengeluaran atau pendapatan lebih rendah dari garis kemiskinan dalam suatu kurun waktu yang panjang. Kemiskinan transien berkaitan dengan mereka yang dalam suatu kurun waktu mempunyai pendapatan atau pengeluaran yang berfluktuasi sekitar garis kemiskinan.

Disamping itu terdapat yang disebut dengan kemiskinan alami dan struktural yang berkaitan dengan faktor penyebab terjadinya kemiskinan. Kemiskinan alami terjadi akibat faktor alam seperti karena gempa, banjir, serta faktor ketidak mampuan memperoleh kehidupan yang layak karena cacat dan lemah (berkaitan dengan usia). Kemiskinan struktural terjadi karena struktur kehidupan masyarakat, seperti kepemilikan lahan pertanian dan status pendidikan penduduk. Diperlukan strategi yang berbeda dalam mengatasi kemiskinan alami dan kemiskinan struktural.

Dimensi lain dalam konsep kemiskinan yang juga berkembang dalam literatur selain dimensi kesejahteraan ekonomi di atas, adalah dimensi kapabilitas (*capability*) dan keterkucilan sosial (*social exclusion*) yang banyak berkaitan

dengan masalah sosial, budaya dan politik (Wagle, 2002, Asra, 2010). Selain itu diyakini pengukuran kemiskinan yang hanya berdasarkan pendapatan atau pengeluaran (konsumsi) juga kurang memadai. Pengukuran kemiskinan perlu memperhatikan dimensi lain seperti tidak adanya kesempatan (*lack of opportunity*), rendahnya kapabilitas (*low capability*), keadaan tidak aman (*insecurity*) dan ketidakberdayaan (*disempowerment*).

Pemahaman mengenai definisi kemiskinan terus mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Jika di masa lalu kemiskinan hanya dipandang sebagai suatu keterbatasan ekonomi karena kurangnya pendapatan. Dewasa ini mulai dikenal konsep kemiskinan multidimensi dimana kemiskinan dipandang secara lebih utuh bukan hanya dari dimensi ekonomi saja, namun juga dimensi sosial, politik, maupun budaya.

Pemikiran mengenai kemiskinan multidimensi pertama kali digagas oleh Amartya Sen (1999) dalam bukunya *Development as Freedom*. Dalam buku tersebut, Sen mengusulkan untuk melihat kemiskinan sebagai ketiadaan kapabilitas (*capability deprivation*) daripada hanya menekankan pada rendahnya pendapatan. Memang, Sen tidak memungkiri bahwa rendahnya pendapatan sebagai salah satu penyebab utama kemiskinan. Hal ini karena rendahnya pendapatan dapat berpengaruh terhadap ketiadaan kapabilitas seseorang. Fokus pendekatan kapabilitas Sen adalah mengenai kehidupan manusia, yaitu mengkaji lebih dalam mengenai hubungan antara kebebasan seseorang dalam memanfaatkan setiap kesempatan (*opportunity*) yang ada.

Kemiskinan multidimensi juga menjadi isu strategis yang dibahas oleh Bank Dunia dalam *World Development*

Report (2000). Pada laporan tersebut, Bank Dunia memperkenalkan ukuran kemiskinan yang dilihat dari kesempatan (*opportunity*), keberdayaan (*empowerment*), dan keamanan (*security*).

Dalam dimensi keberdayaan (*empowerment*), kemiskinan dapat disebabkan karena adanya perbedaan dalam gender (jenis kelamin), etnis, ras atau status sosial. Sementara itu dalam dimensi keamanan (*security*), kemiskinan dilihat melalui tingkat risiko dan kerentanan dalam kehidupan masyarakat miskin. Risiko atau kerentanan tersebut dapat berupa risiko keuangan, risiko sosial, risiko konflik/peperangan, risiko bencana, risiko terjangkit penyakit HIV/AIDS, dan lain-lain. Selanjutnya, dimensi kesempatan (*opportunity*) melihat peluang yang dimiliki oleh masyarakat miskin untuk dapat mengembangkan usahanya sehingga mampu keluar dari jerat kemiskinan. Kesempatan yang dimaksud meliputi akses terhadap tanah, kredit, infrastruktur, lingkungan, pendidikan, dan kesehatan.

Erik Thorbecke (2005) juga mengungkapkan bahwa penghasilan memiliki peran yang sangat terbatas dalam mengukur kesejahteraan. Hal ini karena pendapatan tidak merefleksikan secara langsung, misalnya tingkat harapan hidup, angka melek huruf, penyediaan barang publik, kebebasan, dan keamanan. Thorbecke juga mengomentari pengukuran kemiskinan berdasarkan pendekatan pendapatan, yaitu tidak ada jaminan bahwa individu dengan pendapatan setara atau bahkan melebihi garis kemiskinan yang ditetapkan akan mengalokasikan pendapatan mereka untuk membeli kebutuhan dasar minimum.

Menanggapi pentingnya penggunaan pendekatan multidimensional dalam pengukuran kemiskinan, UNDP

(2006) merumuskan *Human Poverty Index* (HPI). Dimensi yang dipergunakan dalam penghitungan HPI terdiri atas tingkat harapan hidup, kurangnya pendidikan dasar, dan kurangnya akses ke sumber daya publik dan swasta. HPI berkonsentrasi pada kekurangan dalam tiga elemen penting dari kehidupan manusia yang tercermin dalam IPM (Indeks Pembangunan Manusia), yaitu umur panjang, pendidikan dan standar hidup yang layak. Selain itu, HPI juga terbagi menjadi dua, yaitu HPI yang dipergunakan untuk negara-negara berkembang (HPI-1), serta HPI yang dipergunakan oleh sekelompok negara-negara OECD berpenghasilan tinggi (HPI-2). Perbedaan penerapan HPI ini didasarkan karena adanya perbedaan sosio-ekonomi yang dimiliki oleh negara berkembang dan negara maju.

Dimensi dan indikator yang dipergunakan dalam HPI-1 berbeda dengan dimensi dan indikator yang dipergunakan dalam HPI-2. Pada dimensi kelangsungan hidup, HPI-1 menggunakan indikator harapan hidup hingga usia 40 tahun, sementara itu HPI-2 menggunakan indikator harapan hidup hingga usia 60 tahun. Pada dimensi pengetahuan, tidak ada perbedaan antara indikator pada HPI-1 dan HPI-2, yaitu mencakup tingkat buta huruf pada orang dewasa. Pada dimensi standar hidup layak, indikator yang dipergunakan dalam HPI-1 adalah persentase penduduk tanpa akses ke air bersih dan persentase balita dengan berat badan di bawah rata-rata usia. Sementara itu HPI-2 mengukur standar hidup layak berdasarkan persentase penduduk di bawah garis kemiskinan pendapatan. Di samping itu, HPI-2 juga memiliki dimensi keempat yang tidak dimiliki oleh HPI-1, yaitu dimensi keterkucilan sosial yang ditunjukkan melalui tingkat pengangguran jangka panjang.

Selain pengukuran HPI di atas, UNDP juga memiliki indeks pengukuran lain yang meliputi *Gender-related Development Index* (GDI) dan *Gender Empowerment Measure* (GEM). Pada GDI, terdapat tiga dimensi yang dipergunakan, yaitu hidup sehat dan panjang, pendidikan, maupun standar hidup. Sementara itu, indikator yang dipergunakan (angka harapan hidup, tingkat buta huruf, dan pendapatan) akan dibedakan berdasarkan gender pria dan wanita.

Gender Empowerment Measure (GEM) juga memiliki tiga dimensi utama, yaitu partisipasi politik, partisipasi ekonomi, dan penguasaan terhadap sumber daya ekonomi. Indikator dari partisipasi politik meliputi antara lain persentase pria dan wanita dalam kursi parlemen. Indikator dari partisipasi ekonomi meliputi persentase pria dan wanita dalam posisi, misalnya sebagai legislator, jabatan senior, dan manajer serta persentase pria dan wanita dalam jabatan profesional dan jabatan teknis. Sementara itu indikator dari penguasaan sumber daya ekonomi meliputi perkiraan pendapatan pria dan wanita.

Pada tahun 2010, Oxford Poverty and Development Initiative (OPHI) dan UNDP mengembangkan *Multidimensional Poverty Index* (MPI) untuk menggantikan *Human Poverty Index* (HPI) yang telah ada sebelumnya. *Multidimensional Poverty Index* (MPI) ini mencoba menunjukkan jumlah penduduk yang miskin di 104 negara secara multidimensi. Bobot atas dimensi dan indikator dalam MPI dapat dilihat melalui tabel 1.1 di bawah ini.

Tabel 1.1
Dimensi dan Indikator MPI UNDP, 2010

| | <i>Dimensi</i> | <i>Bobot</i> | <i>Indikator</i> | <i>Bobot</i> |
|---|----------------|--------------|-----------------------|--------------|
| MULTIDIMENSIONAL POVERTY INDEX (MPI) | Pendidikan | 1/3 | Lama Pendidikan | 1/6 |
| | | | Anak Tidak Bersekolah | 1/6 |
| | Kesehatan | 1/3 | Kematian Balita | 1/6 |
| | | | Nutrisi | 1/6 |
| | Standar Hidup | 1/3 | Kelistrikan | 1/18 |
| | | | Sanitasi | 1/18 |
| | | | Air Minum | 1/18 |
| | | | Lantai Rumah | 1/18 |
| | | | Bahan Bakar | 1/18 |
| | | | Kepemilikan Aset | 1/18 |

Sumber: Alkire and Santos, 2010

Di Indonesia garis kemiskinan resmi yang digunakan masih terbatas pada pendekatan berdasarkan pengeluaran dengan menggunakan data SUSENAS (Survei Sosial Ekonomi Nasional) yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Definisi kemiskinan yang digunakan adalah ketidak mampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Dalam penentuan garis kemiskinan tersebut, cara yang dilakukan yakni dengan menghitung besarnya pengeluaran seseorang dalam memenuhi kebutuhan makanan yang disetarakan dengan 2100 kkalori per hari ditambah dengan pengeluaran untuk 52 jenis komoditi bukan makanan yang meliputi perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan (BPS, 2009; Asra, 2010). Dengan demikian, penduduk miskin didefinisikan sebagai

penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan tersebut.

Dari uraian di atas, jelas bahwa garis kemiskinan yang digunakan Badan Pusat Statistik belum memasukkan dimensi non-ekonomi dari kebutuhan hidup seseorang. Disamping itu garis kemiskinan yang ada di Indonesia hanya mencakup garis kemiskinan yang diukur secara absolut. Padahal, tingkat kemiskinan baik yang diukur secara relatif maupun subyektif semakin diperlukan sejalan dengan kemajuan pembangunan.

Pentingnya gambaran kemiskinan yang diukur dengan kedua cara terakhir ini adalah karena dalam kenyataannya masyarakat biasanya tidak hanya membandingkan tingkat kehidupan mereka antar waktu, akan tetapi juga pada waktu yang bersamaan membandingkan tingkat hidupnya relatif terhadap lingkungan sekitar mereka.

Selain itu, persepsi penduduk menyangkut tingkat kemiskinan yang mereka alami perlu dimonitor karena persepsi inilah yang pada kenyataannya bisa lebih penting daripada tingkat kemiskinan absolut. Bisa saja tingkat kemiskinan absolut menurun, akan tetapi masyarakat mempunyai persepsi bahwa tingkat kemiskinan atau kesejahteraan mereka semakin menurun. Apalagi diketahui bahwa gejala/keresahan sosial yang sering terjadi bisa saja dipicu oleh persepsi, dan bukan sebagai fakta obyektif. Oleh karena itu, penelusuran terhadap garis kemiskinan alternatif yang lebih komprehensif mutlak diperlukan agar di satu sisi pengertian miskin yang sebenarnya dapat diungkapkan dan di sisi lain kebijakan dan program pembangunan yang lebih berkualitas dan adil dapat dirumuskan dan diterapkan dengan lebih berdaya guna dan berhasil guna.

Seperti dijelaskan di awal, pada tahun 2012 telah dilakukan penelitian untuk merumuskan konsep kemiskinan melalui pendekatan subjektif. Selama ini penggunaan pengukuran kemiskinan dengan menggunakan pendekatan subyektif atau persepsi belum menjadi perhatian, baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Akan tetapi, dengan semakin kompleksnya kehidupan dan semakin terbukanya pola pandang masyarakat serta semakin tingginya peran kelompok madani (*civil society*) dalam pembangunan, maka informasi kemiskinan berdasarkan subjektif atau persepsi masyarakat akan semakin diperlukan. Hal ini perlu dilakukan karena pada akhirnya sikap dan perilaku masyarakat dalam kehidupan sehari-hari dan dalam menilai pencapaian pembangunan tidak hanya tergantung pada tingkat hidup mereka secara absolut, akan tetapi akan semakin ditentukan dengan bagaimana pandangan masyarakat itu sendiri terhadap tingkat kehidupan mereka. Karena itu bisa dimengerti kenapa di banyak negara yang sudah maju, dan bahkan di beberapa negara sedang berkembang, pendekatan subjektif atau persepsi terhadap kemiskinan sudah banyak digunakan.

Konsep, definisi dan garis kemiskinan subyektif atau *self rated poverty line* merupakan konsep yang bersifat multidimensi. Arti miskin dalam konsep subyektif tersebut tidak hanya mencakup konsep kecukupan pangan, melainkan juga termasuk konsep bukan pangan, seperti kelayakan tempat tinggal maupun adanya pekerjaan. Bahkan kemiskinan juga dipersepsikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi keperluan sosial masyarakat seperti hajatan dan kedukaan. Konsep kemiskinan subyektif ini juga sensitif terhadap perbedaan karakteristik sosial-ekonomi rumah tangga sampel di lokasi penelitian. Tingkat pendidikan dan

jenis pekerjaan menghasilkan persepsi yang berbeda dalam mendefinisikan arti kemiskinan.

Adapun variabel atau indikator dominan dalam menentukan konsep kemiskinan subyektif mencakup kecukupan bahan makanan pokok dan lauk pauk, keperluan sehari-hari lainnya, bahan bakar, biaya transportasi dan keperluan sosial. Sedangkan variabel kesehatan dan pendidikan relatif tidak merupakan variabel penting dalam ukuran kemiskinan. Hal ini disebabkan oleh telah adanya upaya pemerintah memberikan bantuan dalam kedua kegiatan tersebut baik melalui pendidikan gratis maupun Jaminan Kesehatan daerah (Jamkesda).

Dari pendekatan GK subyektif ditemukan bahwa tingkat pengeluaran per kapita per bulan untuk disebut tidak miskin yang ditentukan oleh pemerintah ternyata jauh berbeda dengan tingkat pengeluaran perkapita yang dipersepsikan oleh rumahtangga penelitian sebagai batas miskin. Umumnya tingkat pengeluaran per kapita per bulan untuk disebut tidak miskin oleh rumahtangga penelitian adalah di atas Rp 250 ribu per kapita per bulan. Ini memberikan indikasi bahwa masalah kemiskinan masih merupakan masalah yang serius untuk ditanggulangi. Disamping itu, hasil lapangan menunjukkan perlunya pengukuran kemiskinan berdasarkan faktor penyebab (*factor-related poverty measurement*) yang secara konsep akan lebih mempunyai nilai informasi yang lebih dibandingkan pendekatan pengukuran yang ada sekarang yang hanya berdasarkan variabel output (yaitu pengeluaran rumah tangga).

Salah satu implikasi kebijakan dari studi tahun 2012 yakni bahwa variabel dan indikator yang ditetapkan oleh

rumah tangga sampel dalam mempersepsikan arti miskin secara subyektif dapat dimanfaatkan untuk mempertajam upaya pemerintah dalam menetapkan garis kemiskinan resmi nasional. Disamping itu, perkiraan batas kemiskinan yang diperoleh secara subyektif dapat juga digunakan sebagai indikasi tambahan bagi analisa kemiskinan. Untuk itu perlu pula dilakukan pengukuran tingkat kemiskinan berdasarkan faktor penyebab terjadinya kemiskinan. Dengan demikian, perbedaan antara perubahan statistik kemiskinan yang ditetapkan pemerintah dengan persepsi masyarakat tentang tidak adanya perbaikan tingkat kesejahteraan dapat dijumpai.

DAFTAR PUSTAKA

- Alkire, S. 2011. "Multidimensional Poverty and Its Discontents." *Proceedings of the 8th AFD-EUDN Conference, 2010*. France: AFD/EUDN.
- Alkire, S. Dan Santos, M.E. 2011. "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries". *OPHI Working Paper No. 38*. University of Oxford. UK.
- Asra. 2000. "Poverty and Inequality in Indonesia: Estimates, decomposition and key issues." *Journal of the Asia Pacific Economy*. 5(1/2). UK: Routledge Journals, Taylor & Francis Ltd.
- Clark, David., 2005. "The Capability approach : Its Development, Critiques and Recent Advances", Global Poverty Research Group.
- Firdausy, C.M. 2012. *Konsep dan Ukuran Kemiskinan Alternatif*. Jakarta: LIPI.

- , 2013. *Konsep dan Ukuran Kemiskinan Multi Dimensi*. Jakarta: LIPI.
- _____, 2014. Alternative Poverty Measure in Indonesia, Asian Development Think Tank Forum, South Korea.
- Kakwani, N. 2003. "Issues in Setting Absolute Poverty Lines." *Poverty and Social Development Paper*, No. 3/ June. Manila: ADB.
- Mangahas, M. 2008. "SWS Monitoring of Self-Rated Deprivation." Makalah untuk PIDS-NEDA-UNDP Project "Comprehensive Documentation and Analysis of Issues on the Official Poverty Estimation Methodology of the Philippines." 24 July.
- Ravallion, M. 1992. *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*. Washington, D.C.: World Bank.
- Seers, D. 1969. "The Meaning of Development." *International Development Review*. Vol. XI. No. 4. December.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*, New York.
- Wagle, U. 2002. "Rethinking poverty: definition and measurement." *International Social Science Journal*. 54 (171), pp. 155-165.
- World Bank. 2006. *Making the New Indonesia Work for the Poor*. Washington, D.C.: World Bank.

BAB 2

PENGUKURAN KEMISKINAN: SUATU TINJAUAN

Oleh: Abuzar Asra

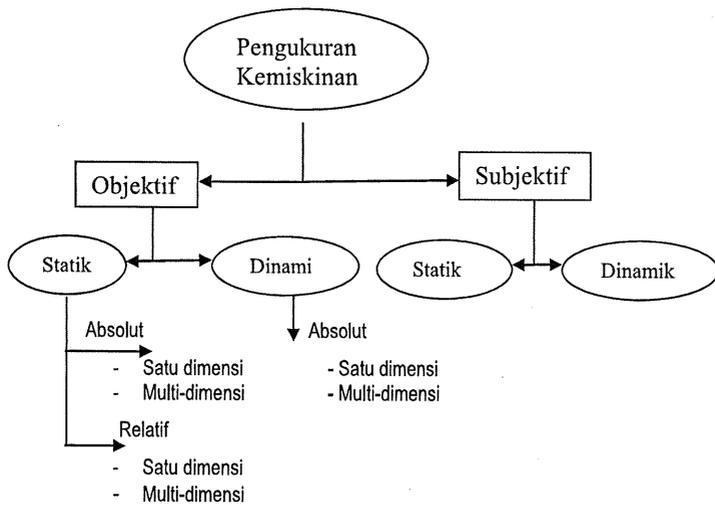
2.1 Pendahuluan

Berdasarkan studi literatur, dalam memahami atau mempelajari konsep dan definisi kemiskinan, terdapat pendekatan pengukuran (*measurement-related poverty*). Berdasarkan pendekatan ini, pengukuran kemiskinan dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara: (i) secara objektif (*objective measurement*), dan (ii) secara subjektif/persepsi (*subjective measurement/self-perception*).

Selanjutnya, pengukuran secara objektif bisa berdasarkan (i) pengukuran statik, dan (ii) pengukuran dinamik. Dalam kedua pengukuran tersebut, secara teori pengukuran bisa dilakukan dengan (i) satu dimensi (*unidimensional*), biasanya berdasarkan pengeluaran atau pendapatan, atau bisa juga (ii) lebih dari satu dimensi (*multidimensional*), yang mencakup tidak hanya pengeluaran atau pendapatan tetapi berbagai kebutuhan kehidupan yang lebih luas.

Gambar 2.1 di bawah ini menyajikan kerangka dari pendekatan di atas serta berbagai cara pengukuran kemiskinan secara lengkap, yang diikuti dengan pembahasan dari masing-masing pendekatan dan pengukuran tersebut.

Pembahasan dalam bab ini dimulai dengan pendekatan konsep dan definisi kemiskinan dari aspek pengukuran, diikuti dengan pengalaman di negara lain serta di Indonesia, dan diakhiri dengan penutup yang memberikan masukan singkat apa yang perlu dilakukan untuk melengkapi pemahaman tentang konsep dan definisi serta pengukuran kemiskinan, terutama di Indonesia.



Gambar 2.1. Rincian pengukuran kemiskinan

Sumber: Diringkas dari berbagai sumber oleh penulis

2.2. Pengukuran Kemiskinan dari Waktu ke Waktu

Dilihat berdasarkan perspektif waktu, maka pengukuran kemiskinan secara umum, sejalan dengan perubahan tingkat pembangunan, dimulai dari pengukuran secara objektif berdasarkan satu dimensi dengan pendekatan baik absolut maupun relatif. Di Amerika, misalnya, perkiraan

kemiskinan absolut secara nasional dikeluarkan oleh *Census Bureau* dalam publikasinya pada bulan Agustus 1967, yang memberikan informasi tingkat kemiskinan dalam periode 1959-1966.⁴ Informasi ini dikeluarkan setelah Presiden Johnson mendeklarasikan *War on Poverty* pada bulan Januari 1964, dan diterimanya metode penghitungan kemiskinan yang disarankan oleh Mollie Orshansky.

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

"By the word poor I mean to describe those who have a fairly regular though bare income, such as 18s to 21s per week for a moderate family, and by 'very poor' those who fall below this standard, whether from chronic irregularity of work, sickness, or a large number of young children."

Studi dan pengukuran kemiskinan di Inggris kemudian menjadi semakin berkembang setelah adanya studi oleh Rowntree pada tahun 1899.⁵ Booth dan Rowntree mendukung konsep pengukuran kemiskinan absolut sebagaimana terlihat dari kutipan di atas serta ungkapan Rowntree bahwa definisi kemiskinan primer nya adalah *"Families whose total earnings are insufficient to obtain the minimum necessities for the maintenance of merely physical efficiency."* (sebagaimana dikutip oleh Noble, Ratcliffe dan Wright, 2004, hal. 5).

Akan tetapi, pandangan tentang kemiskinan yang lain, yaitu bahwa kemiskinan tidak hanya bersifat absolut, tetapi

⁴ Lihat "Poverty: The History of a Measure" pada website www.census.gov.

⁵ *Poverty: A study of of town life.*

juga bersifat relatif dan spesifik menurut tempat dan waktu sebenarnya sudah jauh lebih dahulu dikemukakan oleh Adam Smith, yang pada tahun 1776 menyatakan bahwa:

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

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

Pengukuran kemiskinan di Indonesia, akibat isu kemiskinan yang mulai menjadi isu yang ‘hangat’ sejak akhir tahun 1992, yaitu setelah Presiden Suharto secara resmi mengumumkan adanya sekitar 27 juta penduduk miskin di Indonesia, atau sekitar 15%, pada tahun 1990, juga mengikuti perubahan sesuai dengan perubahan global secara umum di atas. Walaupun sebelum tahun 1980-an, telah banyak studi kasus yang membahas kemiskinan, tetapi gambaran makro tingkat kemiskinan di Indonesia dimulai dengan dikeluarkannya perkiraan resmi insiden kemiskin-

an oleh Badan Pusat Statistik (dahulu Biro Pusat Statistik) pada tahun 1984⁶, yang kemudian diikuti dengan publikasi ke dua⁷, dan angka tersebut diumumkan secara resmi oleh Presiden Suharto pada bulan Agustus 1992 dalam pidatonya didepan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pengukuran kemiskinan di Indonesia tersebut di atas yang dimulai dengan pengukuran secara objektif dan satu dimensi, kemudian dilengkapi dengan penggunaan berbagai indikator yang dapat merefleksikan kemiskinan pada tingkat desa, yang merupakan informasi pendukung utama untuk kegiatan Inpres Desa Tertinggal (IDT). Sejak itu berkembanglah berbagai ukuran kemiskinan multi-dimensi untuk tingkat wilayah, termasuk pada tingkat keluarga yang dilakukan oleh Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), dengan konsep keluarga sejahtera dan pra-sejahtera.

Pergeseran penggunaan berbagai pendekatan pengukuran kemiskinan di atas sangat terkait dengan tidak hanya tingkat pembangunan suatu kelompok masyarakat (baca: bangsa atau negara), tetapi juga terkait dengan penggunaan ukuran kemiskinan tersebut. Ukuran kemiskinan yang biasa dibuat oleh berbagai kantor statistik⁸, yang biasanya berdasarkan pendapatan atau pengeluaran rumah tangga atau keluarga, umumnya digunakan sebagai ukuran agregat dan makro untuk menunjukkan kinerja pembangunan yang telah dilakukan.⁹ Informasi ini dapat lebih dirinci menurut

⁶ BPS, 1984. *Indikator Pendapatan: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia, 1976-1981*.

⁷ BPS, 1992. *Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan di Indonesia, 1976-1990*.

⁸ Lihat, misalnya, Asra dan San-Fransisco (2003). "Poverty Line: Eight Countries' Experiences and the Issue of Specificity and Consistency."

⁹ Lihat Sen (1969). "The Meaning of Development."

wilayah (*poverty by region*) yang dapat digunakan kebijakan intervensi tidak langsung (*indirect intervention*), maksimum pada tingkat wilayah (dengan adanya *geographical poverty map*).

Akan tetapi, untuk keperluan intervensi langsung (*direct atau targeted intervention*) ke individu miskin maka diperlukan informasi siapa (individu) yang miskin dan dimana (*who and where*). Ini memerlukan informasi individu miskin *by name by address*, yang sebenarnya bukanlah merupakan kegiatan statistik (baca: kantor statistik), yang tugas utamanya memberikan data agregat/makro.¹⁰ Dengan demikian, pada umumnya informasi ini dikeluarkan oleh instansi lain, misal *Ministry of Welfare* di Vietnam. Oleh karena itu, tepatlah bila data individu miskin, *by name by address*, merupakan kewenangan Kantor Wakil Presiden yang didelegasikan ke TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan).

Pengukuran makro tingkat kemiskinan secara subjektif, seperti yang dilakukan di Filipina, sampai saat ini belum dilakukan di Indonesia, walaupun pengukuran kesejahteraan secara subjektif dengan Indeks Kebahagiaan telah dilakukan. Dengan kata lain, pengukuran kemiskinan secara subjektif masih perlu disosialisasikan dengan lebih intensif, terutama tentang manfaat dan penggunaannya. Diibaratkan pemeriksaan kesehatan, maka pengukuran subjektif adalah seperti pengukuran 'denyut jantung' atau 'tekanan darah' yang bisa dilakukan secara cepat dan mudah sebelum pemeriksaan kesehatan yang sesungguhnya dilakukan.

¹⁰ Menyebarluaskan data individu bukanlah kegiatan statistik dan melanggar kode etik perstatistikan

2.3. Kemiskinan Dari Aspek Pengukuran

Sebagaimana disebutkan di atas pemahaman terhadap isu kemiskinan bisa dipelajari melalui aspek pengukuran, yang bisa dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian yaitu secara objektif dan secara subjektif.

Pengukuran secara objektif telah lama digunakan, sedangkan pengukuran secara subjektif semakin sering disarankan untuk digunakan melengkapi pengukuran kemiskinan secara objektif. Untuk kawasan ASEAN, mungkin juga di Asia, pengukuran kemiskinan secara subjektif bisa dikatakan dipelopori oleh Filipina melalui lembaga *Social Weather Station* yang dikordinir oleh Mahar Mangahas. Secara internasional, penekanan akan perlunya pengukuran kemiskinan secara subjektif tersurat jelas dalam Stiglitz Commission (2009) dalam Dolan, Layard dan Metcalfe (2011, hal. 3) yang menyatakan bahwa sangat memungkinkan untuk mengumpulkan data yang dapat dipercaya tentang kesejahteraan subyektif yang

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

2.4. Pengukuran Secara Objektif

Dalam pengukuran secara objektif, maka pengukuran kemiskinan dari suatu wilayah yang terdiri dari berbagai unit (individu atau rumah tangga) dapat dilakukan (i) secara statik atau (ii) secara dinamik. Pengukuran secara statik mencakup pengukuran kemiskinan pada suatu

waktu tertentu (sehingga disebut dengan istilah statik), dan wilayah tersebut dapat diukur ulang tingkat kemiskinan pada suatu waktu berikutnya (tidak harus unit yang sama dengan waktu sebelumnya).

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

Dalam pengukuran konsep dan definisi kemiskinan di atas, biasanya dipakai dimensi pengukuran yang paling sering digunakan, yaitu dimensi kemakmuran ekonomi (*economic well-being*). Dimensi kemakmuran ekonomi ini biasa diukur dengan menggunakan salah satu dari 3 (tiga) variabel berikut: pendapatan (*income*) atau pengeluaran (*expenditure*) atau kesejahteraan ekonomi (*economic welfare*).

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

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

2.5 Pengukuran Secara Statis

Berdasarkan aspek pengukuran secara statis, kemiskinan mencakup kemiskinan absolut (*absolute poverty*) dan kemiskinan relatif (*relative poverty*). Kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif diukur secara objektif dengan menggunakan salah satu dari 3 (tiga) variabel dari dimensi kemakmuran ekonomi di atas.

Kemiskinan Absolut

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

Satu dimensi

Dalam pendekatan ini, garis kemiskinan (GK) diturunkan dengan melihat ketiga jenis variabel di atas secara objektif. Pada dasarnya cara penentuan GK dalam pendekatan ini dapat dikelompokkan kedalam 3 (tiga) cara: Asupan Kalorie Langsung (*Direct Calorie Intake-DCI*),

Asupan Energi Pangan (*Food Energy Intake- FEI*), dan Biaya Kebutuhan Dasar (*Cost of Basic Needs-CBN*).¹¹

Pendekatan DCI sebenarnya lebih mengukur tingkat kekurangan gizi (*malnutrition*) dari pada pada mengukur kemiskinan. Penduduk yang mempunyai asupan kalori lebih rendah dari yang direkomendasikan sebenarnya lebih merupakan penduduk yang kurang konsumsi kalori (*malnutrition*) dari pada merupakan penduduk yang 'miskin' (*poverty*).

Akan tetapi karena kemiskinan berkorelasi erat dengan konsumsi kalori maka persentase penduduk dengan asupan kalori lebih rendah dari pada yang direkomendasikan biasanya juga merupakan perkiraan persentase penduduk miskin. Pada prakteknya, penggunaan pendekatan ini dilakukan dengan menghitung konsumsi kalori per kapita dari rumah tangga (berdasarkan survei pengeluaran dan konsumsi pangan) dan membandingkannya dengan perkiraan minimum kalori yang dibutuhkan per kapita per hari (*Recommended dietary Daily Allowance-RDA*), misal 2.100 per kapita per hari. Rumah tangga dengan konsumsi kalori per kapita per hari lebih rendah dari RDA disebut rumah tangga miskin sehingga persentase rumah tangga (dan penduduk) miskin dapat diperkirakan.

Dalam menurunkan GK dengan pendekatan FEI, diperlukan terlebih dahulu penentuan secara rata-rata minimum kebutuhan energi (kalori) atau minimum FEI, kemudian dicari tingkat pengeluaran atau pendapatan yang biasanya seseorang dapat mencapai FEI tersebut. Ini dapat dilakukan dengan melakukan regresi dari FEI terhadap pengeluaran konsumsi atau pendapatan. Sebagai-

¹¹ Lihat Ravallion (1992).

mana dikatakan oleh Ravallion (1992), kelemahan utama dari pendekatan ini adalah bila pendekatan ini digunakan secara terpisah untuk setiap wilayah, sektor atau waktu tertentu dalam melakukan pembandingan kemiskinan. Penggunaan pendekatan ini secara terpisah akan cenderung menyebabkan diperolehnya GK yang tidak terbandingkan antar wilayah, sektor atau waktu dalam hal konsumsi atau pengeluaran nyata, karena hubungan antara FEI dan konsumsi atau pendapatan tidak akan sama untuk semua wilayah/sektor/waktu, tetapi akan berubah tergantung pada perbedaan selera, tingkat aktivitas, harga relatif dan variabel lain (lihat Ravallion, 1992, halaman 28).

Pendekatan CBN yang banyak digunakan di berbagai negara, termasuk Indonesia, menurunkan GK dengan menentukan terlebih dahulu sebuah keranjang makanan (*a food basket*) yang dianggap merupakan kebutuhan dasar bagi penduduk di negara tersebut. Dalam menentukan keranjang makanan ini biasanya dikaitkan dengan pemenuhan suatu tingkat kalori tertentu (misal 2.100 atau 2.200 kilokalorie per hari). Kemudian dilakukan penilaian nilai uang yang diperlukan (berdasarkan harga setiap komoditi dalam keranjang makanan tersebut) bagi keranjang makanan yang telah ditentukan tersebut, dan diperoleh GK Makanan.

Untuk memperkirakan GK Keseluruhan dapat dilakukan dengan minimal 2 (dua) cara berikut. Pertama, dengan menggunakan rasio pengeluaran makanan dalam total pengeluaran berdasarkan hasil survei konsumsi masyarakat. Cara ini disebut cara Orhansky (*Orhansky method*). GK Keseluruhan diperkirakan dengan GK Makanan dibagi dengan rasio tersebut. Cara yang kedua adalah, seperti

halnya untuk GK Makanan, dengan menentukan suatu keranjang nonmakanan yang dianggap kebutuhan dasar dan kemudian dilakukan penilaian besaran pengeluaran yang diperlukan untuk bisa memenuhi keranjang nonmakanan tersebut, dan diperoleh GK Nonmakanan. Dengan demikian maka diperoleh GK Keseluruhan yang merupakan penjumlahan dari GK Makanan dan GK Nonmakanan.

Multi-dimensi

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

Berbeda dengan pengukuran satu dimensi, yang biasanya menggunakan variabel pendapatan atau pengeluaran, dengan unit pengamatan rumah tangga atau individu, maka dalam pengukuran multi-dimensi ini biasanya unit pengamatannya adalah wilayah, bukan individu atau rumah tangga. Untuk Indonesia, misalnya, pengukuran ini telah dimulai pada awal tahun 1970-an dengan penentuan desa tertinggal. Akan tetapi, dalam beberapa hal, pendekatan multi-dimensi juga dapat diterapkan dengan unit pengamatan rumah-tangga, seperti yang telah dilakukan oleh Badan Keluarga Berencana Nasional dengan pendekatan kesejahteraan keluarga.

Pengukuran multi-dimensi ini biasanya mencakup aspek kesejahteraan yang lebih luas, tidak hanya kesejahteraan ekonomi, yang biasanya diwakili dengan 'uang' (pengeluaran atau pendapatan) (*monetary poverty indicator*), tetapi juga mencakup kesejahteraan sosial kemasyarakatan (biasa disebut sebagai *non-income/monetary poverty indicator*). Sebagai awal dari pengukuran ini adalah, misalnya *Physical Quality of Life Index (PQLI)* yang kemudian dikembangkan menjadi *Human Poverty Index (HPI)*.

Berdasarkan pandangan bahwa kemiskinan tidaklah hanya 'about money', Nolan dan Wheelan (2009), misalnya, memberi contoh sederhana bagaimana kemiskinan absolut berdasarkan indikator 'non-monetary' dapat diukur. Berdasarkan 17 indikator maka dapat diketahui berapa banyak dan berapa persen rumah tangga yang deprivasi terhadap suatu indikator. Sehingga bisa juga dihitung berapa banyak dan berapa persen rumah tangga yang deprivasi terhadap dua indikator tertentu, serta tiga indikator tertentu dan seterusnya.

Disamping itu, dapat juga diturunkan suatu indeks deprivasi agregat, dengan memberi nilai 1 untuk rumah tangga yang deprivasi terhadap suatu indikator dan nilai 0 untuk yang tidak deprivasi terhadap indikator tersebut, lalu nilai indikator tersebut dijumlahkan dan diperoleh nilai rata-rata deprivasi. Dengan demikian, dapat dibandingkan rata-rata deprivasi antara tempat atau antar waktu. Misal, rata-rata nilai deprivasi Austria pada tahun 2006 adalah 1,43; sedangkan Greece adalah 2,50 pada tahun yang sama (Nolan dan Wheelan, 2009, hal. 7). Secara keseluruhan di European Union, ternyata negara dengan rata-rata deprivasi

vasi terendah pada tahun 2006 adalah 0,96; dan negara dengan rata-rata deprivasi tertinggi adalah Latvia dengan nilai 4,70.

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

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

Bagi yang berminat mendalami MPI ini dengan berbagai variasinya, bisa mempelajari dari artikel Alkire (2011) tersebut di atas.

Kemiskinan Relatif

Berbeda dengan kemiskinan absolut, pengukuran kemiskinan secara relatif adalah berdasarkan asumsi bahwa tingkat hidup seseorang tergantung pada tingkat kesejahteraan masyarakat dimana orang tersebut tinggal. Seperti juga dalam kemiskinan absolut, GK diperoleh dengan menggunakan ketiga jenis variabel dari dimensi kemakmuran ekonomi di atas (pendapatan atau pengeluaran atau kesejahteraan). Dalam suatu periode tertentu, kemiskinan relatif bisa saja menurun, akan tetapi kemis-

kinan jenis pada umumnya ini akan selalu ada dalam suatu kelompok masyarakat.¹²

Satu dimensi

Sebagai contoh, salah satu ukuran yang dapat digunakan adalah seseorang dikategorikan miskin bila mempunyai pendapatan kurang dari 75% dari rata-rata pendapatan. Dengan demikian akan selalu ada orang yang miskin secara relatif, walaupun jumlah dan persentase penduduk yang relatif miskin ini bisa menurun dari waktu ke waktu.

Multi-dimensi

Kemiskinan relatif juga bisa dilakukan secara multi-dimensi, yang juga bisa diambil contoh dari penelitian Nolan dan Wheelan (2009). Bisa dilakukan penghitungan di setiap negara banyaknya dan persentase rumah tangga yang mempunyai total nilai skor lebih kecil rata-rata deprivasi atau lebih kecil dari median deprivasi atau lebih kecil dari 30% nilai rata-rata deprivasi.

2.6 Pengukuran Secara Dinamis

Pengukuran secara dinamis dengan memperhatikan siklus kehidupan (*life cycle*) penduduk atau rumah tangga dalam suatu kurun waktu menyebabkan adanya yang disebut dengan kemiskinan kronis (*chronic poverty*) dan kemiskinan transien (*transient poverty*). Dalam pengukuran

¹² Kecuali dalam suatu kelompok masyarakat dimana semua rumah tangga atau penduduk mempunyai besaran pendapatan, atau pengeluaran, atau kesejahteraan yang *persis sama* (merupakan suatu hal yang amat tidak mungkin terjadi).

secara dinamis ini bisa diukur secara objektif (absolut ataupun relatif) maupun secara subjektif.

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

Beberapa studi yang menggunakan pendekatan ini telah disajikan oleh Astuti, Asra, dan Ilmma (2012).¹³ Disebutkan bahwa, misalnya, di pedesaan China bahwa semakin kecil rumah tangga dan semakin tinggi tingkat pendidikan 'rumah tangga', maka semakin kecil peluang rumah tangga tersebut menjadi miskin-kronis (Jalan dan Ravallion, 2000). Disajikan pula bahwa di daerah perkotaan Brazil, antara 1995 dan 2003, 73 persen dari kemiskinan adalah merupakan kemiskinan kronis dan ini sangat erat kaitannya dengan kondisi kemiskinan awal (Ribas dan Machado, 2007). Di Chili, ditemukan bahwa pendidikan merupakan faktor yang penting bagi rumah tangga untuk keluar dari kemiskinan.

2.6.1. Pengukuran Secara Subjektif

Kemiskinan subjektif, yang juga menggunakan ketiga peubah tersebut, diukur berdasarkan sebagaimana yang

¹³ Astuti, A.N., A. Asra, dan Amri Ilmma. 2012. "Poverty Dynamics in Indonesia, 2008-2010".

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

Sejalan dengan pendekatan ini, Goedhart dkk (1977) menyatakan bahwa penentuan akan sebuah GK dapat dilakukan dengan menanyakan langsung ke masyarakat tentang pendapatan minimum yang menurut mereka harus dipunyai sehingga mereka tidak tergolong sebagai penduduk miskin. Pendekatan ini digunakan pada tahun 1975 di dalam sebuah survei terhadap sampel acak sebanyak 2886 keluarga Belanda untuk memperoleh suatu GK. Alasan utama penggunaan pendekatan ini adalah aspek kemudahan dalam menentukan suatu GK.

Di Inggris, ketertarikan terhadap pengukuran *well-being* secara subyektif (*subjective well-being, SWB*) telah terlihat sejak tahun 2011, yang mungkin terdorong oleh rekomendasi *Stiglitz Commission* (2009) yang menyarankan bahwa “....(*SWB*) *should be included in larger-scale surveys undertaken by official statistical offices.*”¹⁴ Dalam rekomendasinya, disebutkan perlunya 3 (tiga) komponen dalam pengukuran *SWB*, yaitu komponen yang bersifat evaluasi (*evaluative component*), komponen pengalaman hidup (*experience component*), dan komponen ‘eudemonic’ (*‘eudemonic’ component*).

¹⁴ Dolan, P., R. Layard, dan R. Metcalfe. 2011. “Measuring Subjective Well-being for Public Policy.”

Di Asia, pendekatan penentuan GK secara langsung menanyakan ke penduduk telah lama digunakan oleh *Social Wheather Station (SWS)*¹⁵ di Filipina sejak tahun 1983. Awalnya, pengukuran tingkat kemiskinan, dan indikator sosial lain, dengan cara penilaian sendiri oleh responden (*self-rating approach*) diuji coba di provinsi Batangas pada tahun 1974 dengan sampel sebesar 1,000 rumah tangga. Keberhasilan uji coba ini kemudian diikuti dengan penggunaan cara ini secara nasional pada tahun 1983 dan 1985.

Sekarang ini, survei berskala nasional¹⁶ setiap kuartal dilakukan oleh SWS secara teratur untuk melengkapi angka kemiskinan resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah Filipina. Laporan SWS telah dipublikasikan secara luas dan mendapat perhatian yang tinggi dari pemerintah Filipina karena SWS memberikan “the world’s most rapid and most up-to-date system for statistical monitoring of poverty and hunger in a country at the national level.” (Mangahas, 2008, halaman 6).

Singkatnya, kelebihan utama dari pendekatan subjektif ini dalam pengukuran kemiskinan adalah pengukuran dapat dilakukan secara mudah (*easy to implement*) sehingga dapat hasilnya dapat disajikan secara lebih cepat (*quicker*), lebih sering (*more frequent*), dan teratur (*regular*). Hal ini juga telah mendorong negara Asia lain, misalnya China untuk melakukan survei sejenis untuk perdesaan dengan

¹⁵ Secara formal, SWS didirikan di Filipina pada tahun 1985 sebagai lembaga privat dan nirlaba dengan misi utama adalah menyelenggarakan data survei sosial, terutama angka kemiskinan dan kelaparan secara regular, sebagai pelengkap dari angka resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah Filipina berdasarkan perkiraan yang dibuat oleh National Statistical Coordination Board.

¹⁶ Dengan besar sampel 1.200 rumah tangga tersebar di 240 lokasi.

besar sampel 9.200 rumah tangga¹⁷ mencakup 22 provinsi (Gustafsson dan Yue, 2006).

Dalam survei di atas, seperti juga di Filipina, pertanyaan yang sering digunakan yaitu pertanyaan tentang pendapatan minimum (*Minimum Income Question*) juga dipergunakan dengan sedikit modifikasi. Sebagaimana diduga, GK subjektif (*Subjective Poverty Line*) yang diperoleh berdasarkan studi lapangan ternyata lebih tinggi dari pada GK resmi yang digunakan pemerintah China. Salah satu hasil yang menarik dari survei ini adalah bahwa tingkat kemiskinan di pedesaan China untuk tahun 2002 adalah 15,3 persen dan ini dekat dengan perkiraan Bank Dunia untuk China secara keseluruhan pada tahun 2001 yaitu sebesar 16,5 persen.

2.6.2. Pengukuran Kemiskinan Di Indonesia

Sebagaimana dinyatakan oleh Asra (1993), pengukuran dan pembahasan kemiskinan di Indonesia mulai menjadi sebuah isu dan kerisauan public (*public concern*) sejak Agustus 1992 sesudah Presiden (Soeharto, pada waktu itu) berpidato di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk pertama kalinya pemerintah, dalam pidato itu, secara resmi mengumumkan adanya 27 juta penduduk miskin di Indonesia pada tahun 1990 atau sekitar 15% dari total penduduk.¹⁸ Pada April 1993, Presiden mengadakan

¹⁷ Sampel diambil dari kerangka sampel sebesar 67 ribu rumah tangga yang digunakan dalam survei rumah tangga tahunan secara prosedur 'multi-stage' untuk keterwakilan provinsi dan desa. Dalam setiap desa, sepuluh rumah tangga disampel dengan menggunakan teori peluang.

¹⁸ Kenyataannya adalah Badan Pusat Statistik (BPS), lembaga statistik resmi, sejak tahun 1984 telah memperkirakan tingkat kemiskinan dalam publikasinya berjudul *Indikator Pemerataan Pendapatan: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia*. Jakarta: BPS.

rapat dihadiri oleh 14 menteri membahas pengentasan kemiskinan dan 2 (dua) minggu sesudah pertemuan ini Menteri Ginanjar menyajikan informasi kantong-kantong kemiskinan ke Presiden.¹⁹

2.7 Garis Kemiskinan Resmi

Informasi resmi tentang statistik kemiskinan yang ada sekarang adalah berdasarkan pendekatan absolut dengan menggunakan data pengeluaran konsumsi (*consumption expenditure*) dari survei rumahtangga (Survei Sosial Ekonomi Nasional-SUSENAS) yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS).

Garis Kemiskinan Resmi sebelum tahun 1993

Garis kemiskinan resmi pertama kali dihitung BPS pada tahun 1984²⁰ untuk Indonesia secara keseluruhan dengan perincian perdesaan dan perkotaan. Cara penghitungan yang dilakukan adalah dengan menggunakan salah satu versi dari pendekatan Asupan Energi Pangan (AEP) atau *Food Energy Intake*, yaitu dengan metode biaya kalori. Dalam metode ini, GK makanan diperkirakan secara terpisah untuk perkotaan dan perdesaan, dengan mengaitkan secara langsung Angka Kecukupan Gizi (AKG) atau *Recommended Dietary Allowance* sebesar 2.100 kilo kalori per kapita per hari dengan pengeluaran yang dibutuhkan untuk mencapai AKG tersebut. GK Keseluruhan diperkirakan dengan

¹⁹ Sebagaimana diacu oleh Asra (1993). Kantong-kantong kemiskinan ini, yang menyajikan kecamatan miskin, dikatakan berdasarkan data BPS, yang sebenarnya tidak. Kemudian BPS menyajikan desa-desa miskin berdasarkan data dari survei Potensi Desa (PODES).

²⁰ Lihat BPS. 1984. *Indikator Pemerataan Pendapatan: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia*.

menambahkan ke GK Makanan suatu nilai komponen bukan makanan yang diperkirakan dengan suatu besaran persentase dari GK Makanan.²¹

Akan tetapi, untuk tahun 1990 komponen bukan makanan tersebut diturunkan secara langsung dengan menentukan 12 (perdesaan) dan 13 (perkotaan) komoditi dasar nonmakanan dari kelompok pengeluaran di mana GK Makanan terletak. Kemudian pengeluaran yang dibutuhkan untuk memenuhi kelompok nonmakanan tersebut merupakan GK Nonmakanan. GK Keseluruhan adalah GK Makanan ditambah dengan GK Nonmakanan. Angka kemiskinan yang disajikan dalam publikasi BPS tentang kemiskinan yang pertama tersebut²² adalah untuk periode 1976-1981.

Garis Kemiskinan Resmi sejak tahun 1993

Pada tahun 1993, metode penentuan GK yang digunakan tidak lagi pendekatan AEP, akan tetapi yang dipakai adalah pendekatan biaya kebutuhan dasar (*Cost of Basic Needs-CBN*). Akan tetapi, angka kemiskinan yang disajikan adalah untuk periode sejak tahun 1990.²³

Dalam pendekatan ini ditentukan terlebih dahulu GK Makanan kemudian GK Nonmakanan, sehingga bisa diperoleh GK Keseluruhan. Untuk menurunkan GK Makanan 52 jenis komoditi pangan (seperti padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, dan buah-buahan) ditentukan sebagai paket

²¹ GK Keseluruhan = GK Makanan + sekian % dari GK Makanan.

²² BPS. 1984. *Indikator Pemerataan Pendapatan: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia*.

²³ Jadi pada tahun 1990, ada 2 (dua) perkiraan, yaitu dengan cara lama dan dengan cara baru.

komoditi kebutuhan dasar makanan.²⁴ Sejak digunakannya pendekatan CBN ini, berbagai variasi cara telah digunakan BPS dalam menurunkan 52 komoditi makanan ini.

Garis Kemiskinan (GK) Non makanan yang digunakan adalah berdasarkan 46 komoditi yang diperoleh dari Susenas 1993 dan sebuah survei khusus (Survei Paket Komoditi Kebutuhan Dasar) yang dilakukan di 10 provinsi terdiri dari 800 rumah tangga. Komoditi nonmakanan tidak lagi berdasarkan kelompok miskin, akan tetapi komoditi nonmakanan yang ideal.²⁵

Yang saat ini digunakan adalah 52 komoditi dasar makanan yang riil dikonsumsi penduduk referensi (penduduk referensi yaitu 20 persen penduduk yang berada di atas GK yang merupakan GK periode lalu yang telah di-*inflate* dengan inflasi umum atau Indeks Harga Konsumen).²⁶ GK Makanan merupakan nilai pengeluaran dari 52 komoditi dasar tersebut yang disetarakan dengan 2.100 kkalori per kapita per hari berdasarkan rata-rata harga kalori dari ke-52 komoditi tersebut. GK Nonmakanan merupakan penjumlahan nilai kebutuhan minimum dari komoditi-komoditi nonmakanan terpilih yang meliputi perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan.²⁷ GK merupakan penjumlahan dari GK Makanan dan GK Nonmakanan.

²⁴ Sejak digunakan pendekatan ini, berbagai variasi cara telah digunakan BPS dalam menurunkan 52 komoditi makanan ini.

²⁵ Sebagaimana diacu oleh Asra (1997, halaman 264).

²⁶ Lihat halaman 98 dari BPS. 2011. *Data Strategis BPS*. Jakarta: BPS.

²⁷ Bagaimana GK nonmakanan dihitung, lihat BPS, 2011, halaman 98.

Tabel 2.2

Perubahan Konsep dan Definisi Kemiskinan, 1976-2013

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

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

Penduduk miskin didefinisikan sebagai “penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan”. Ukuran Kemiskinan yang digunakan mencakup persentase penduduk miskin (Head-Count Index), indeks kedalaman kemiskinan (*Poverty Gap Index*) dan indeks keparahan kemiskinan (*Poverty Severity Index*) yang pertama kali dianjurkan oleh Foster, Greer dan Thorbecke (1984).

Pada Tabel 2.2 di atas disajikan ringkasan perubahan cara pengukuran GK resmi yang ada di Indonesia.²⁸ Ini memberikan indikasi bahwa dalam menginterpretasikan diperlukan keberhati-hatian karena angka kemiskinan yang disajikan hanya terbanding dalam periode yang menggunakan cara pengukuran yang sama. Perbedaan prosedur penghitungan akan menyebabkan perbedaan angka kemiskinan.

2.8 Kelemahan Garis Kemiskinan Resmi

Berbagai kelemahan GK resmi telah dibahas di dalam berbagai tulisan.²⁹ Dibawah ini akan diberikan uraian secara ringkas akan hal tersebut.

- i. Garis kemiskinan resmi, khususnya untuk GK pangan, hanya berdasarkan kebutuhan kalori, sehingga menyebabkan GK yang digunakan menjadi rendah karena kalori dapat dipenuhi dengan komponen makanan tinggi kalori yang cenderung berharga rendah, misalnya beras. Dalam kenyataannya, kebutuhan nutrisi

²⁸ Diambil dari Asra. A. 2014. *Cerdas Menggunakan Statistik*. Jakarta: In Media (akan diterbitkan).

²⁹ Misal Asra (2000).

juga mencakup zat nutrisi lain, seperti protein³⁰, yang belum diperhitungkan dalam GK resmi.

- ii. Selain itu, pemilihan 52 jenis komoditi bukan makanan masih dapat dipertanyakan keabsahannya, karena penentuan ini bisa bersifat '*arbitrary*' dan penentuan ini menentukan rendah atau tingginya GK.
- iii. Dengan diturunkannya secara terpisah GK perdesaan dan GK perkotaan, maka bisa saja terjadinya kedua GK tersebut tidak terbanding secara sempurna dalam hal perbedaan tingkat kehidupan (*standard of living*) antar perdesaan dan perkotaan. Bila hal ini terjadi maka gambaran yang terjadi dalam suatu periode bisa menyesatkan (*misleading*). Contoh sederhananya adalah sebagai berikut. Seseorang yang tidak miskin diperdesaan (mempunyai pendapatan sedikit diatas GK perdesaan) pindah ke perkotaan dan mengalami kenaikan pendapatan serta standar kehidupan (suatu hal yang *positif*). Akan tetapi karena GK perkotaan 'terlalu lebih tinggi' dibandingkan dengan GK perdesaan (yang tak sebanding dengan perbedaan standar kehidupan antar perdesaan dan perkotaan), orang tersebut bisa saja tercatat sebagai 'miskin' diperkotaan, sehingga dalam kasus ini jumlah orang miskin secara keseluruhan menaik (suatu hal yang *negatif*). Padahal yang sesungguhnya terjadi adalah suatu hal yang *positif*, seseorang tidak miskin di perdesaan telah mengalami kenaikan tingkat pendapatan dan standar kehidupan (dengan pindah ke perkotaan), akan tetapi secara 'tidak perlu' (*unnecesessarily*) tercatat sebagai orang miskin di perkotaan akibat perbedaan

³⁰ Filipina dalam penghitungan garis kemiskinannya menggunakan kebutuhan kalori dan protein sebagai patokan.

GK perdesaan dan perkotaan yang tak terbanding dalam aspek tingkat kehidupan (*inconsistent in terms of standard of living*).³¹

- iv. Kelemahan lain adalah penggunaan rata-rata per kapita konsumsi kalori yang disarankan, yaitu sebesar 2.100 kalori, tanpa memperhatikan komposisi anggota rumah tangga menurut umur. Dengan demikian, bisa saja suatu rumah tangga dengan komposisi anggota rumah tangga yang cenderung mengelompok pada usia muda, misal di bawah 10 tahun, mempunyai kebutuhan kalori per kapita yang kurang dari 2.100 kalori, sedangkan rumah tangga dengan jumlah anggota rumah tangga yang sama tetapi dengan komposisi umur yang berbeda, misal cenderung usia kerja, akan membutuhkan kalori per kapita yang lebih besar dari 2.100 kalori. Dengan kata lain, bisa saja terjadi kesalahan identifikasi rumah tangga miskin, yang menggunakan GK berdasarkan pengeluaran yang dihitung dari rata-rata kalori per kapita 2.100 kalori.

Non-monetary indicators

Selain GK resmi diatas yang menyajikan angka kemiskinan penduduk (berdasarkan data pengeluaran konsumsi rumah tangga dari Susenas), BPS juga menyajikan infor-

31 Pembahasan lebih lengkap dapat dibaca di Asra dan San-Fransisco (2003). "Poverty Line: Eight Countries' Experiences and Issue of Specificity and Consistency", dalam Edmonds, C. ed. *Reducing Poverty in Asia: Emerging Issues in Growth, Targeting and Measurement*. UK: Edward Elgar. Asra (1999) menunjukkan bahwa untuk setiap tahun 1987, 1993 dan 1996, perbandingan GK perkotaan dengan GK perdesaan, jauh lebih tinggi dari perbandingan harga komoditi makanan dan nonmakanan antara ke dua daerah tersebut.

masi kemiskinan pada tingkat desa dan pada tingkat rumah tangga (bukan angka kemiskinan penduduk) yang berdasarkan bukan konsumsi (*non-consumption poverty*), yaitu *non-income poverty*.³² Misal, pada tahun 1993, BPS menyajikan informasi tentang desa miskin (pengganti dari informasi kecamatan miskin yang diberikan oleh Menteri Ginanjar ke Presiden Suharto pada akhir bulan April 1993).

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

Selanjutnya, pada tahun 2000 melalui Studi Penentuan Kriteria Penduduk Miskin (SPKPM 2000)³³, BPS juga menyajikan informasi rumah tangga miskin berdasarkan 8 (delapan) variabel (luas lantai; jenis lantai; sumber air minum; tipe jamban; kepemilikan asset; pendapatan per bulan; persentase pengeluaran makanan; dan konsumsi daging, telur, ayam dan ikan). Kemudian, berdasarkan data Susenas 2005, dengan menggunakan 14 variabel untuk menentukan apakah sebuah rumah tangga dapat tergolong miskin dan informasi ini digunakan untuk menentukan kelayakan (*eligibility*) dalam program Beras Miskin (Raskin).

³² World Bank (2006) menyatakan bahwa untuk Indonesia, *non-income poverty* merupakan problem yang lebih serius dari pada *income poverty* (halaman xxiii).

³³ Tujuh provinsi merupakan cakupan studi, yaitu Sumatera Selatan, DKI Jakarta, Di Yogyakarta, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Selatan.

Pada tahun 2005, BPS juga melakukan Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005 yang bertujuan untuk mendapatkan direktori rumah tangga penerima Bantuan Langsung Tunai (BLT). Empat belas variabel yang digunakan merupakan variabel konsumsi, akan tetapi mencakup kondisi rumah tangga (luas lantai, jenis lantai, jenis dinding, fasilitas tempat buang air besar, sumber air minum, penerangan yang digunakan, dan bahan bakar yang digunakan), frekuensi makan dalam sehari, kebiasaan membeli daging/ayam/susu, kemampuan membeli pakaian, kemampuan berobat ke puskesmas/poliklinik, lapangan pekerjaan rumah tangga, pendidikan kepala rumah tangga, dan kepemilikan aset.³⁴ Penentuan rumah tangga penerima BLT dilakukan dengan melihat skor rumah tangga yang dihitung berdasarkan ke 14 variabel tersebut.³⁵

Pada tahun 2008, BPS melakukan pemutakhiran data basis Rumahtangga Sasaran Bantuan Langsung Tunai yang dilakukan melalui Program Pendataan Perlindungan Sosial 2008 (PPLS 2008). Sekarang ini penentuan rumahtangga sasaran dilakukan oleh Kantor Wakil Presiden³⁶, walaupun data dasarnya dari data yang dikumpulkan oleh BPS.

2.9 Garis Kemiskinan Non-Resmi

³⁴ BPS, 2009. Halaman. 26.

³⁵ Lihat BPS, 2009 halaman 27 tentang penghitungan skor rumah tangga.

³⁶ Melalui TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan). Pemindahan penentuan rumah tangga miskin ini dari BPS merupakan suatu hal yang patut diapresiasi, karena pada prinsipnya penyajian data statistik, dalam hal ini yang dilakukan oleh BPS, harus dalam bentuk data agregat (sehingga data individu tidak diketahui umum) sesuai dengan prinsip kerahasiaan (*confidentiality*) data individu. Ini sesuai dengan 10 prinsip dasar dari statistik resmi (10 UN *Fundamental Principles of Official Statistics*).

Selain informasi kemiskinan resmi yang disajikan oleh BPS, ada berbagai cara pengukuran kemiskinan lain di Indonesia, antara lain yang diberikan dibawah ini. Sebagai mana GK resmi yang terdiri dari pengukuran kemiskinan dengan pendekatan satu-dimensi dan multi-dimensi, demikian pula GK non-resmi terdiri dari pengukuran satu-dimensi dan multi-dimensi

Garis Kemiskinan Satu-Dimensi

- **Pendekatan Sayogyo**

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

Walaupun GK ini mudah digunakan dan dimengerti, akan tetapi pendekatan ekivalen beras ini mempunyai kelemahan, terutama bila digunakan untuk melihat perubahan tingkat kemiskinan antar waktu. Kelemahan utama tersebut adalah, karena perubahan harga beras pada umumnya tidak sejalan dengan perubahan harga komoditi lain (biasanya kenaikan harga beras lebih lambat dibandingkan kenaikan harga komoditi lain tersebut). Dengan demikian, GK ini

semakin lama akan semakin tidak cocok untuk digunakan sebagai GK yang menggambarkan kemampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan dasar, termasuk beras dan komoditi lain (apalagi yang nonpangan). Dengan kata lain, standar ekuivalen beras yang *cukup* untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga dalam tahun 1976 akan menjadi *tidak cukup* untuk tahun-tahun selanjutnya.

- **Garis Kemiskinan Bank Dunia**

Bank Dunia, diikuti oleh Asian Development Bank, yang telah menggunakan \$1 *Purchasing Power Parity* (PPP) per kapita per hari sebagai GK internasional.³⁷ Selanjutnya, GK ini di perluas dengan \$2 PPP per kapita per hari. Dengan menggunakan GK ini maka tingkat kemiskinan yang diperoleh berbeda dari yang berdasarkan angka resmi.

- **Garis Kemiskinan Lain**

Sesudah krisis keuangan 1997, Suryahadi dkk (2006) sebagaimana diacu oleh Asra (2011) menyajikan angka kemiskinan lain yang menunjukkan perkiraan tingkat kemiskinan untuk tahun 1998 dan 2002 yang lebih tinggi dari angka BPS.

Pengukuran Kemiskinan Secara Dinamis

Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) telah melakukan penghitungan kemiskinan secara dinamis berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) BPS. Sebelumnya, 2 (dua) penelitian

³⁷ Untuk uraian bagaimana GK sebesar USD 1 per kapita per hari, lihat misalnya David, Asra dan de Catsro (1999).

yang menggunakan pendekatan ini adalah Alisyahbana dan Yusuf (2003) dan Widyanti, et al. (2009) yang memakai data panel dari *Indonesia Family Life Survey* (IFLS) 1993 dan 1997 serta 2000.

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

Garis Kemiskinan Multi-Dimensi

Disamping GK satu-dimensi di atas, Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN)³⁸ pernah menerapkan konsep dan definisi kemiskinan dengan pendekatan kesejahteraan keluarga, dengan menggunakan berbagai indikator *non-income*. Oleh BKKBN, keluarga dikategorikan sebagai Keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera.³⁹

Keluarga miskin, menurut BKKBN, adalah Keluarga Pra Sejahtera, yang tidak memenuhi salah satu dari 5 (lima) indikator kesejahteraan keluarga di bawah ini:

³⁸ Sekarang menjadi Badan Koordinasi Kependudukan Nasional.

³⁹ Ada KS I, KS II, KS III dan KS III Plus.

- i) anggota keluarga melaksanakan ibadah sesuai agama yang dianut masing-masing;
- ii) seluruh anggota keluarga pada umumnya makan 2 kali sehari atau lebih;
- iii) seluruh anggota keluarga mempunyai pakaian yang berbeda di rumah, sekolah, bekerja dan bepergian;
- iv) bagian terluas lantai rumah bukan dari tanah; dan
- v) bila anak sakit atau Pasangan Usia Subur ingin mengikuti KB, maka mereka pergi ke sarana/petugas kesehatan serta diberi cara KB modern.⁴⁰

2.8.1. Kemiskinan Dari Aspek Penyebab

Disamping konsep dan definisi kemiskinan yang dilihat dari aspek pengukuran di atas, kemiskinan juga dapat dilihat dari aspek faktor penyebab terjadinya kemiskinan. Dalam pendekatan ini terdapat 3 (tiga) tipe kemiskinan, yaitu kemiskinan alami (*natural poverty*), kemiskinan akibat budaya (*cultural poverty*), dan kemiskinan struktural (*structural poverty*). Dalam hal ini, diperlukan strategi yang berbeda dalam mengatasi setiap jenis kemiskinan ini.

2.9 Kemiskinan Alami (*Natural Poverty*)

Kemiskinan alami terjadi akibat faktor alam seperti karena gempa, banjir, serta faktor ketidak mampuan memperoleh kehidupan yang layak karena cacat dan lemah (berkaitan dengan usia). Dalam mengatasi kemiskinan jenis ini, strategi yang harus diambil adalah intervensi langsung (*direct intervention*) terhadap mereka yang miskin tersebut.

⁴⁰ BPS, 2009. Halaman 16.

Kemiskinan Berkaitan dengan Budaya (*Cultural Poverty*)

Kemiskinan akibat budaya terjadi karena adanya faktor-faktor adat atau budaya yang melekat pada suatu kelompok masyarakat yang menyebabkan kelompok masyarakat tersebut menjadi miskin. Misalnya, budaya malas sehingga sumber alam yang tersedia, seperti lahan, tidak dimanfaatkan, sehingga terjadi kekurangan pangan. Contoh yang paling umum dikuitip adalah kemiskinan yang terjadi pada suku-suku terasing seperti suku Badui di Banten dan suku Kubu di Jambi. Dalam teori ekonomi bahkan terdapat suatu fenomena '*backward sloping supply curve*' dimana pada suatu titik upah (pendapatan) para pekerja akan tidak akan lagi bereaksi positif terhadap kenaikan upah, akan tetapi mereka akan memilih '*leisure*' dari pada upah.

Kemiskinan Struktural (*Structural Poverty*)

Kemiskinan struktural terjadi karena masalah yang timbul akibat perbuatan manusia atau masalah struktural yang terdapat pada suatu masyarakat, seperti kebijakan harga, kepemilikan lahan pertanian dan status pendidikan. Sebagaimana diacu oleh BPS (2009), kemiskinan struktural bisa didefinisikan sebagai "kemiskinan yang ditengarai atau didalihkan bersebab dari kondisi struktur, atau tatanan kehidupan yang tak menguntungkan." Dalam kondisi ini, maka yang harus dilakukan adalah perubahan tatanan sosial sehingga si miskin dapat keluar dari kemiskinan mereka melalui keterbukaan akses terhadap faktor produksi dan peluang pengembangan kapasitas. Dengan demikian mereka bisa berperan dalam proses pertumbuhan ekonomi dan memetik manfaat dari pertumbuhan itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Alkire, S. 2011. "Multidimensional Poverty and Its Discontents." *Proceedings of the 8th AFD-EUDN Conference, 2010*. France: AFD/EUDN.
- Alsop, R. dan N. Heinsohn. 2005. "Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators." *World Bank Policy Working Paper 3510*, February. 2005.
- Asra, A. 2014a. *Esensi Statistik Bagi Kebijakan Publik*. Jakarta: InMedia.
- , 2014b. *Cerdas Menggunakan Statistik*. Jakarta: STIS-Press. (akan terbit)
- , 2011. *Kemiskinan Perkotaan: Perkembangan, Determinan dan Strategi Pengentasannya*. Orasi Pengukuhan Profesor Riset. BPS/LIPI. Maret 2011. Jakarta.
- , 2006. "Book Review on J. Weiss (editor). 2005. *Poverty Targeting in Asia*. Cheltenham, UK: Asian Development Bank Institute and Edward Elgar Publishing." *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, Vol. 42, No. 2.
- , 2000. "Poverty and Inequality in Indonesia: Estimates, decomposition and key issues." *Journal of the Asia Pacific Economy*. 5(1/2). UK: Routledge Journals, Taylor & Francis Ltd.
- , 1999. "Urban-Rural Differences in Costs of Living and Their Impact on Poverty Measures." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Vol. 35. No. 3. December.
- , 1993. "Poverty Issues in Indonesia: Recent Development and Challenges". Makalah disajikan di

Indonesia Study Group Meeting, Canberra, ANU, 14 July.

- Asra, A., Estrada, G., Kim, Y., and Quibria, M.G. 2005. "Poverty and Foreign Aid: Evidence from Recent Cross-Country Data", *ERD Working Paper Series*, No. 65, Manila: ADB.
- Asra, A. dan V. San-Fransisco. 2003. "Poverty Line: Eight Countries' Experiences and Issue of Specificity and Consistency". Dalam Edmonds, C. ed. *Reducing Poverty in Asia: Emerging Issues in Growth, Targeting and Measurement*. UK: Edward Elgar.
- Asra, A., Isidoro P. David, dan R.A. Virola. 1997. "Poverty Assessment in the Philippines and Indonesia: Methodological Comparison." *Journal of Philippine Development*. Vol. XXIV. No. 44.
- Asra, A. dan R. Virola. 1992. *Comparative Study of Poverty Assessment: Indonesia and the Philippines*. Laporan untuk Asian Development Bank. Manila: ADB.
- Astuti, A.N., A. Asra., dan A. Ilmma. 2012. "Poverty Dynamics in Indonesia, 2008-2010". *Review of Indonesian Economic and Business Studies*. June. Vol. 3. No. 1.
- BPS. 2011. *Data Strategis BPS*. Jakarta: BPS.
- . 2009. *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 2009*. Jakarta: BPS.
- . 1984. *Indikator Pemerataan Pendapatan: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Chatterjee, S., Asra, A. and Estrada, G. 2006. "Geographical Targeting of Operations for Poverty Reduction".

- Poverty and Social Development Papers*, Technical Note No. 1/July 2006, Asian Development Bank, Manila.
- David, I.P., A. Asra, dan M. de Castro. 1999. "Poverty Incidence in the Asian and Pacific Region: Data Situation and Measurement Issues." *EDRC Briefing Notes*. September. Manila: ADB.
- Dolan, P., R. Layard, dan R. Metcalfe. 2011. UK. "Measuring Subjective Well-being for Public Policy." London: Office for National Statistics.
- Goedhart, T. dkk. 1978. "The Poverty Line: Concept and Measurement." *The Journal of Human Resources*. XII.4.
- Gustafsson, B. dan Ximing Yue. 2006. "Rural People's Perception of Poverty in China." Discussion Paper No. 2486. The Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Firdausy, C.M. 2012. *Konsep dan Ukuran Kemiskinan Alternatif*. Jakarta: LIPI.
- . 2013. *Konsep dan Ukuran Kemiskinan Multi Dimensi*. Jakarta: LIPI.
- Foster, J., J. Greer, dan E. Thorbecke. 1984. "A Class of Decomposable Poverty Measures." *Econometrica* 52(3): 761-6.
- Hulme, D. dkk. 2001. "Chronic Poverty: meanings and analytical frameworks." *CPRC Working Paper*. No. 2. Chronic Poverty Research Centre. University of Manchester: Institute of Development Policy and Management.
- Jordan, G. 2004. "The Causes of Poverty- Cultural vs. Structural: Can There Be a Synthesis?. *Perspectives in*

Public Affairs. Spring 2004.

- Lustig, N. dan N. Stern. 2000. "Broadening the Agenda for Poverty Reduction: Opportunity, Empowerment, Security." *Finance and Development*, December, Vol. 37. No. 4.
- Kakwani, N. 2003. "Issues in Setting Absolute Poverty Lines." *Poverty and Social Development Paper*, No. 3/ June. Manila: ADB.
- Mangahas, M. 2008. "SWS Monitoring of Self-Rated Deprivation." Makalah untuk PIDS-NEDA-UNDP Project "Comprehensive Documentation and Analysis of Issues on the Official Poverty Estimation Methodology of the Philippines." 24 July.
- Nolan, B. dan C.T. Wheelan. 2009. "Using Non-Monetary Deprivation Indicators to Analyse Poverty and Social Exclusion in Rich Countries: Lessons from Europe?" *Working Paper Series WP09/11*. UCD School of Applied Science.
- Ravallion, M. 1992. *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*. Washington, D.C.: World Bank.
- Wagle, U. 2002. "Rethinking poverty: definition and measurement." *International Social Science Journal*. 54 (171), pp. 155-165.
- World Bank. 2006. *Making the New Indonesia Work for the Poor*. Washington, D.C.: World Bank.

BAB 3

KONSEP KEMISKINAN *ECOPOS*: TINJAUAN SOSIOLOGI

Oleh: Zarida

3.1 Pendahuluan

Seperti diungkapkan dalam Bab 2, kemiskinan bukan merupakan masalah sederhana, tetapi merupakan masalah yang kompleks dan tidak hanya berkaitan dengan persoalan kekurangan pendapatan dan/atau tidak dimilikinya asset produksi untuk melangsungkan kehidupan seseorang. Fenomena sosial tersebut telah berlangsung-- sangat lama-- sejak zaman dahulu kala. Namun demikian, pembahasan mengenai kemiskinan sampai kapanpun akan tetap aktual dan menarik untuk dicermati. Hal ini karena keadaan miskin tidaklah dikehendaki oleh siapapun, yaitu serba kekurangan, tidak mampu mewujudkan berbagai kebutuhan utama dalam kehidupannya, terutama dari segi material.

Tentunya hal tersebut tidak sesuai dengan kondisi ideal yang diharapkan oleh setiap orang, yaitu hidup sejahtera lahir-bathin sehingga tidak ada lagi kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Kesenjangan yang dimaksud tidak hanya menyangkut kesenjangan hasil-hasil pembangunan antara daerah maju dan daerah tertinggal atau antara daratan dan kepulauan, tetapi juga kesenjangan dalam

hal kesempatan, akses dan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang menyebabkan peluang bagi masyarakat di lapisan paling miskin untuk melakukan mobilitas vertikal menjadi terhambat. Sedangkan ketidakadilan menyangkut perlakuan semena-mena yang seringkali dialami masyarakat miskin karena ketidakberdayaan dan kerentanan mereka.

Sayangnya, pokok bahasan dalam topik kemiskinan masih berkisar pada hal-hal yang terkait dengan ekonomi semata. Padahal, kemiskinan juga berkaitan dengan masalah non-ekonomi seperti rendahnya pendidikan, rendahnya kualitas kesehatan, kemiskinan budaya, kualitas teknologi, kemampuan kerja dan bahkan agama. Mengetahui kompleknya persoalan kemiskinan tersebut, para ahli belakangan sepakat untuk menemukan faktor-faktor penyebab timbulnya kemiskinan dan cara-cara yang dapat ditempuh guna menanggulangi kemiskinan dengan menggunakan konsep yang lebih luas.

Dalam konteks tersebut, Parsudi Suparlan⁴¹, misalnya, mengatakan bahwa kemiskinan bukanlah sesuatu yang terwujud dengan sendirinya --terlepas dari aspek aspek lainnya-- melainkan terwujud sebagai hasil interaksi antara berbagai aspek yang ada dalam kehidupan manusia. Pandangan tersebut sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Anwar Nasution⁴². Menurut Anwar Nasution, keterbelakangan ekonomi suatu negara atau masyarakat tidak hanya dipengaruhi oleh adat istiadat, sikap hidup, agama, atau bahkan kepercayaan, namun juga dipengaruhi oleh

⁴¹ Suparlan, Parsudi. 1986. *Manusia Indonesia: Individu, Keluarga dan Masyarakat*. Jakarta: Akademika Pressindo.

⁴² Nasution, Anwar. 1987. *Sekitar Kemiskinan dan Keadilan: Dari Cendekiawan Kita Tentang Islam*. Jakarta: UI-Press.

variabel-variabel lain. Demikian pula Chambers⁴³ menambahkan, bahwa kemiskinan bukan hanya terkait dengan ketidakmampuan dalam pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari saja, namun juga menyangkut kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian, dan kelemahan jasmani.

Bab ini bertujuan untuk membahas konsep *ECOPOS* dalam tinjauan sosiologi. Penjelasan dan analisis dalam bab ini diperoleh dari hasil *Focus Group Discussion* (FGD) yang dilakukan di tiga Universitas yaitu Universitas Airlangga, Universitas Diponegoro dan Universitas Andalas. Namun sebelum sampai pada pembahasan tersebut, berikut diulas terlebih dahulu mengenai berbagai konsep kemiskinan. Kemudian dilanjutkan dengan ulasan mengenai cara pandang sosiologis terhadap konsep *ECOPOS*.

3.2 Menyoal Berbagai Konsep Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah yang terkait dengan hampir seluruh aspek kehidupan manusia, sehingga mendorong para ahli untuk melakukan pembahasan baik secara terpadu maupun hanya dari aspek tertentu saja. Memahami kegunaan suatu konsep, setidaknya ada dua hal yang dapat kita ketahui, yaitu kegunaannya secara akademis dan praksis.

Secara akademis, pentingnya konsep yakni sebagai alat untuk menganalisis gejala dan sekaligus menginterpretasikannya. Sedangkan, dalam konteks kegunaannya secara praksis berupa alat untuk memecahkan masalah yang sedang terjadi.

Lebih jauh lagi jika melihat fungsi dari konsep tersebut,

⁴³ Chambers, Robert. 1983. *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*. Jakarta: LP3ES

konsep dapat juga berfungsi sebagai klasifikatoris populasi dari suatu masyarakat atau bahkan suatu negara. Adapun yang dimaksud dengan fungsi klasifikatoris di sini adalah, dengan digunakannya konsep tersebut sejumlah penduduk akan masuk ke dalam klasifikasi miskin dan sekaligus --pada saat yang sama-- juga mengeluarkan sebagian yang lain dari klasifikasi tersebut.

Pewacanaan tentang kemiskinan sebenarnya telah meluas, tidak hanya pada batas-batas persoalan ekonomi, namun telah berkembang hingga ke berbagai disiplin ilmu sosial yang lain. Jika persoalan kemiskinan dikaitkan dengan disiplin Ilmu Hukum, maka akses terhadap keadilan menjadi kuncinya. Sementara itu, disiplin Ilmu politik akan mengkaitkan persoalan kemiskinan dengan kemampuan seseorang mengartikulasikan kepentingannya dalam proses yang berhubungan dengan kekuasaan. Selanjutnya, disiplin Ilmu Sosial beranggapan bahwa tingkat kemiskinan sebagai penunjuk atas erat tidaknya ikatan-ikatan sosial dalam suatu komunitas dan berfungsi tidaknya keluarga luas dalam mengatasi berbagai kesulitan ekonomi anggotanya. Demikian pula dengan disiplin ilmu yang lain, masing-masing telah mengklasifikasikan kemiskinan dalam berbagai cara sesuai dengan kepentingannya.

Dari hasil FGD, sebagian besar narasumber berpendapat bahwa kemiskinan hanyalah berkaitan dengan fenomena ekonomi, dalam artian rendahnya suatu penghasilan, atau mata pencaharian sehingga tidak mencukupi untuk menggantungkan suatu kehidupan. Namun sebagian narasumber berpendapat bahwa konsep ekonomi kemiskinan tidak seluruhnya dapat dibenarkan. Hal ini karena konsep ekonomi tidak seluruhnya mampu mencer-

miskin kondisi yang sebenarnya dihadapi penduduk miskin. Lebih tegasnya, esensi kemiskinan yang sebenarnya adalah menyangkut kemungkinan atau probabilitas orang atau keluarga miskin tersebut melangsungkan dan mengembangkan usaha serta taraf kehidupannya.

John Friedman (1979), lebih lengkap dalam mendefinisikan kemiskinan, menurutnya, kemiskinan adalah ketidaksamaan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Adapun yang dimaksud dengan basis kekuasaan sosial tersebut meliputi dari empat hal, yaitu modal produktif atas asset, sumber keuangan, organisasi sosial dan politik serta jaringan sosial atau network.

Dalam konteks yang berbeda, kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kemiskinan absolute dan kemiskinan relative. Kemiskinan absolut biasanya diukur dari standar kalori kebutuhan hidup orang atau standar garis kemiskinan, sedangkan kemiskinan relative menempatkan ukuran yang berbeda-beda dari setiap negara sesuai dengan perkembangan masyarakat di negara yang bersangkutan, yang dinyatakan dengan berapa persen dari pendapatan nasional yang diterimakan oleh kelompok penduduk dengan kelas pendapatan tertentu dibandingkan dengan proporsi pendapatan nasional yang diterima oleh kelompok penduduk dengan kelas pendapatan lainnya, seperti dijelaskan pada Bab 2.

Kemiskinan dapat pula diartikan dengan menggunakan perspektif lain. Dalam kaitan ini, kemiskinan disebabkan karena hadirnya kekuatan kolektif untuk menjadikan seseorang atau kelompok orang menjadi miskin. Begitu pula pandangan yang mempersoalkan masalah kemiskinan dengan melihat proses pemiskinan. Dengan

demikian dapat disimpulkan bahwa kemiskinan merupakan persoalan yang tidak berdiri sendiri.

3.3 Cara Pandang Sosiologis terhadap Konsep ECOPOS

Seperti diungkapkan di atas, umumnya sebagian besar para akademisi mengartikan kemiskinan secara linier. Linier disini maksudnya adalah bahwa miskin itu disebabkan oleh kebudayaan atau struktur sosial masyarakatnya. Sedangkan para akademisi yang lain berpendapat bahwa negara itu sendirilah yang menyebabkan masyarakatnya menjadi miskin akibat adanya ketimpangan dan ketidakadilan dalam distribusi hasil pembangunan.

Pemikiran di atas juga sejalan dengan pandangan para sosiolog. Dalam konteks ini, sosiolog membenarkan bahwa masyarakat itu berkembang secara linier dari tahap satu ke tahapan yang berikutnya. Asumsi linieritas ini menunjukkan bahwa masyarakat selalu berkembang dari bentuknya yang sangat sederhana hingga pada bentuknya yang sangat kompleks. Kompleksitas tersebut selalu ditunjukkan baik oleh struktur sosialnya maupun oleh perkembangan materi yang dimiliki oleh individu tersebut.

Perkembangan kepemilikan materi itu selalu digunakan sebagai ukuran bagi kemajuan individu untuk memenuhi kebutuhannya. Adapun tahapan berkembangnya suatu masyarakat dimulai dari masyarakat berburu dan meramu, untuk kemudian bergerak menjadi masyarakat yang menetap dan bertani hingga akhirnya menjadi masyarakat industri.

Dari sisi lain, linieritas juga dapat dikaitkan dengan perkembangan masyarakat. Mulai dari masyarakat primitif

kemudian menjadi masyarakat feodal, masyarakat pra-kapitalis, masyarakat kapitalis, sosialis dan komunis. Ada pula yang melukiskan bahwa masyarakat itu berkembang dengan menggunakan terminology yang berbeda, yaitu dari masyarakat tradisional, persiapan lepas landas, lepas landas, menuju kematangan, hingga pada masyarakat konsumtif tingkat tinggi seperti yang dikemukakan oleh W.W Rostow (1969).

Dalam setiap tahapan perkembangan tersebut telah terjadi perubahan sosial, salah satunya adalah ketika sistem ekonomi komersial yang berbasis pasar ditransformasikan ke dalam system ekonomi subsistensi. Sejak itulah sistem ekonomi menjadi berdiri sendiri dan mempunyai pola pengaturan sendiri yang terpisah dari system sosial atau dari masyarakatnya.

Pola kepemilikan yang tadinya komunal dan tidak terstratifikasi menjadi individual dengan berkembangnya stratifikasi kepemilikan yang membedakan kepemilikan antar individu. Bahkan sebelum terjadinya perubahan tersebut berkembang pola hubungan patron-klient dengan asas resiprositas yang merupakan institusi sosial yang sekaligus juga merupakan institusi ekonomi, tanpa memperhitungkan kerugian maupun keuntungan dalam pola hubungan produksinya.

Selanjutnya, dalam hubungan ini tidak ditandai oleh hubungan antara majikan dan buruh, melainkan merupakan hubungan antara buruh dan pemilik tanahnya yang bersama-sama secara bergantian, ikut mengerjakan tanah sawahnya. Sebenarnya inti persoalan "keterlekat" antara sistem sosial dan ekonomi bukanlah pada tingkat kepemilikan tanah yang diatur secara komunal atau

kepemilikan secara individual, melainkan terletak pada “bagaimana” cara system --yang diatur oleh hukum pasar-- tersebut bekerja?

Pertanyaan berikutnya adalah bagaimana implikasi kondisi tersebut terhadap kemiskinan? Dalam system komunal, meskipun ada stratifikasi kepemilikan tanah dan pola produksinya adalah subsistensi maka kata miskin atau kemiskinan tidak mendapat perhatian, bahkan dapat dikatakan tidak terdapat kemiskinan dalam sistem kepemilikan komunal karena asas resiprositas dan distribusi menjadi etika dalam kehidupan sosialnya.

Adanya etika sosial yang berlaku dan mewujud dalam bentuk ikatan-ikatan sosial yang kuat pada system patron-client dan kepemilikan komunal maupun asas resiprositas, pada dasarnya memang sangat membantu anggauta masyarakatnya menjadi “berdaya” (empower). Dalam hal ini misalnya meski mereka yang tidak memiliki alat produksi tetapi tetap dapat menggunakan alat tersebut, -- karena kepemilikannya secara komunal -- sehingga mereka “mampu” (capable) untuk melakukan pekerjaan produktif.

System patron-client yang berlangsung pada masyarakat yang memiliki ikatan-ikatan sosial yang kuat tentunya dapat memberikan “kesempatan” (*opportunity*) dari patronnya kepada anggota masyarakat (client) yang mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Hal tersebut misalnya terlihat dalam cara bekerjasama di lahan pertanian, adanya hubungan yang saling menguntungkan tersebut pada gilirannya akan menimbulkan rasa aman (*secure*) dari patron terhadap clietnya. Lebih jauh lagi adanya rasa aman juga akan dirasakan

pada masyarakat yang menganut asas distribusi-reproditas, dimana pengeluaran yang telah diberikan untuk membantu orang lain (misalnya diberikan pada saat hajatan, naik rumah, sambatan dan lain-lain) nantinya akan dikembalikan lagi oleh orang yang menerima bantuan tersebut. pada saat dia sendiri mengalami hal yang sama.

Sebelum menelaah fenomena kemiskinan, perlulah kiranya memulai hal tersebut dari pandangan tentang kehidupan manusia. Pertama, adanya pemikiran yang menekankan bahwa manusia itu adalah makhluk individu, adapun kata sosial merujuk pada kumpulan individu. Kedua, pemikiran yang menekankan adanya prinsip sosial di atas individu, yang menganggap bahwa sosial bukan hanya sekedar kumpulan individu, melainkan ada struktur, yakni adanya nilai yang disepakati bersama menjadi norma atau aturan dalam kehidupan bermasyarakat. Sebagai individu tidaklah mungkin dapat hidup sendiri tanpa individu yang lain, karenanya seorang individu sebenarnya bukanlah makhluk yang bebas nilai tanpa mengikuti keteraturan yang ada dalam komunitas masyarakatnya.

Pada tingkat ini, kehidupan sosial menjadi faktor yang dominan untuk menentukan perilaku individu. Ketiga, tidak perlu lagi memisahkan kata individu dan sosial dalam menentukan mana yang menjadi faktor dominannya. Hal ini karena dalam interpretasinya baik individu maupun sosial dipandang dalam posisi yang sama. Adanya individu akan berimplikasi pada kehidupan sosial, demikian pula sebaliknya kehidupan sosial akan memberi warna pada kehidupan individu. Setidaknya ketiga konsep pemikiran tentang kehidupan manusia tersebut di atas, sangat mewarnai pandangan dan cara berfikir para ahli teori sosial

untuk menjelaskan perkembangan masyarakat, termasuk konsep kemiskinan.

Dalam memahami perkembangan pewacanaan kemiskinan ada beberapa hal yang perlu dicermati, pertama mengenai indikator kemiskinan yang kini sudah makin berkembang tidak hanya menggunakan indikator ekonomi dan kepemilikan benda-benda secara fisik tetapi juga menggunakan indikator hukum dan politik yang merupakan penilaian utama dalam melihar persoalan kemiskinan. Kedua, ukuran kemiskinan yang pada awalnya selalu kwantitatif telah berkembang kearah penilaian yang lebih kualitatif, meski hal tersebut sulit diterima karena tidak dapat diukur. Ketiga, saat ini pendefinisian kemiskinan masih bersifat ekonomi dan individual, yaitu merupakan ketidak mampuan untuk memenuhi kebutuhan.

Akan halnya dengan konsep ECOPOS, jika dipandang secara sosiologis memang sangat tepat sebagai alat untuk mengurangi kalau tidak mau mengatakan menghilangkan kemiskinan, namun dengan catatan terutama berlaku pada suatu komunitas yang ikatan-sosialnya sangat kuat, biasanya pada komunitas kecil atau suku- tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal. 2014. Sebuah Tawaran Konsep dan Pengukuran Kemiskinan Alternatif.
- Agusta, Ivanovich. 2014. Penyusunan Indikator Baru untuk Kemiskinan Indonesia.
- Arraiyyah, Muhammad H. 2007. Meneropong Fenomena Kemiskinan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

- Dale, Cypri J.P.D. 2013. Kuasa, Pembangunan dan Pemiskinan Sistematis. Labuan Bajo: Sunspirit Books
- Ernayanti. 2006. Faktor Struktural Dalam Pembentukan Budaya Kemiskinan (Kasus Desa Tertinggal Karang Tengah, Yogyakarta). Jurnal Kebudayaan Vol. I/I/2006.
- FGD Dengan Instansi Terkait di Kodya Padang 24 September 2014.
- FGD Dengan Instansi Terkait di Kodya Semarang 28 Agustus 2014.
- FGD LIPI-FEB Undip. Konsep Ukuran Kemiskinan Alternatif 28 Agustus 2014.
- FGD Universitas Andalas Padang 22 Oktober 2014.
- FGD Universitas Pakuan. 22 Oktober 2014.
- Hasbullah, Jousairi. 2012. Tangguh Dalam Statistik Dalam Membaca Realitas Dunia. Bandung: Nuansa Cendekia
- PPK-LIPI. Konsep dan Ukuran Kemiskinan Alternatif 22 Oktober 2014.
- Purba, Jan H.V.P. 2014. Konsep dan Ukuran Kemiskinan Multidimensi
- Sunartingsih, Agnes. et al. 2013. Jalan Menuju Kesejahteraan: Dari Wacana Hingga Realita. Yogyakarta: Azzagrafika
- Suyanto, Bagong. 2013. Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya. Malang: In-TANS Publishing

COPOS

BAB 4

VARIABEL DAN INDIKATOR DALAM PENETAPAN GARIS KEMISKINAN ECOPOS

Oleh: Carunia Mulya Firdausy

4.1. Pendahuluan

Penetapan Garis kemiskinan di Indonesia sudah tidak saatnya lagi hanya difokuskan pada variabel pendapatan saja. Apalagi jika ditekankan pada variabel pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia. Perhatian terhadap variabel multidimensi belakangan ini merupakan variabel yang tidak dapat dihindari untuk diakomodasi dalam GK.

Argumentasi di atas diungkapkan berdasarkan hasil penelitian pada tahun ini. Dalam beberapa forum diskusi kelompok (FGD) yang diadakan khususnya di Surabaya, Semarang, dan Bogor, para nara sumber yang terdiri dari akademisi (sosiolog, antropolog, dan ekonom) dan pimpinan yang berasal dari Dinas Pemerintahan daerah terkait bidang pembangunan dan peserta FGD (Dosen Perguruan Tinggi, Peneliti, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan organisasi masyarakat lainnya) sepakat bahwa GK tidak hanya menyangkut dimensi atau aspek ekonomi semata, melainkan juga menyangkut aspek-aspek non-ekonomi lainnya. Argumen ini juga didukung dari hasil

wawancara terhadap beberapa rumah tangga miskin dan non-miskin khususnya di Surabaya, Jawa Timur.

Adapun seluruh aspek multidimensi yang perlu diakomodasi dalam upaya penetapan GK dari kemiskinan terdiri dari *Empowerment*, *Capability*, *Opportunity* dan *Security* atau disingkat *ECOPOS*. Namun harus diakui keempat dimensi tersebut tidak sepenuhnya berasal dari pikiran nara sumber dan para peserta FGD sendiri, tetapi telah ditetapkan sebelumnya dalam penelitian ini. Oleh karena itu, penetapan pentingnya akomodasi *ECOPOS* dalam penetapan GK bukan didasarkan semata-mata atas pikiran peserta FGD.

Bab ini bertujuan utama mendiskusikan variabel dan indikator dalam penetapan GK berbasis *ECOPOS*. Perumusan variabel dan indikator GK berbasis *ECOPOS* berikut ini didasarkan atas analisis hasil paparan para nara sumber dan hasil FGD serta wawancara dengan penduduk miskin dan non-miskin di lokasi penelitian. Namun sebelum detail pembahasan hal tersebut diungkapkan, berikut ini diulas secara singkat sebagai latar belakang analisis terkait dengan mengapa konsep *ECOPOS* belakangan ini diunggulkan dalam penetapan GK di bagian ke dua. Kemudian dilanjutkan pembahasan indikator-indikator *ECOPOS* yang penting untuk diakomodasikan dalam penetapan GK di bagian ke tiga. Setelah itu, pembahasan berikutnya menyangkut penilaian peserta FGD di lokasi penelitian terhadap variabel, dimensi dan indikator *ECOPOS* yang perlu diakomodasi dalam GK dibagian ke empat. Bagian kelima berisi pembahasan atau catatan variabel dan indikator berbasis *ECOPOS*. Akhirnya, kesimpulan dan saran sebagai penutup bab ini diberikan di bagian ke enam.

4.2. Mengapa ECOPOS?

Konsep ECOPOS (*Empowerment, Capability, Opportunity dan Security*) bukan merupakan konsep yang serta merta timbul dalam merumuskan GK. Dalam literature konsep ini diungkapkan bermula dari ketidakpercayaan atau kegagalan dari peran modal fisik (*physical capital*) melalui investasi fisik dan infrastruktur sebagai cara utama dalam pengentasan kemiskinan di satu pihak dan pencapaian tujuan pembangunan di lain pihak. Bank Dunia dalam World Development Report tahun 1970 menyatakan bahwa strategi pengentasan kemiskinan tidak cukup hanya diatasi dengan penyediaan modal, tetapi juga melalui perbaikan pendidikan dan kesehatan. Pentingnya pendidikan dan kesehatan tidak saja dalam hal meningkatkan kualitas sumberdaya manusia saja melainkan juga dalam meningkatkan pendapatan penduduk miskin.

Namun pemikiran terhadap strategi pengentasan kemiskinan tersebut melalui variabel tersebut hanya mampu berusia 10 tahun. Pada tahun 1980, Bank Dunia melakukan perubahan strategi pengentasan kemiskinan pada pentingnya peran perbaikan manajemen ekonomi dan ekonomi pasar dalam mengurangi jumlah penduduk miskin. Latarbelakang pentingnya strategi ini didasarkan terjadinya perbedaan hasil pembangunan akibat krisis utang dan resesi global di negara Asia Timur, Amerika Latin, Asia Selatan dan negara Afrika lainnya. Dalam konteks ini negara-negara di Asia Timur dan Amerika Latin menunjukkan keberhasilan dalam pengentasan masyarakat miskin melalui perbaikan manajemen ekonomi dan pengembangan ekonomi pasar, sedangkan negara Asia Selatan dan Afrika relatif lambat dalam mengentaskan

penduduknya dari kemiskinan melalui upaya peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan.

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

Namun pada akhir tahun 1990, terjadi lagi perubahan pemikiran dalam strategi pengentasan penduduk dari kemiskinan. Perubahan ini tidak saja sebagai akibat banyaknya bukti dan pengalaman pada tahun-tahun sebelumnya yang menunjukkan tidak optimalnya ke dua strategi di atas dalam pengentasan kemiskinan di satu pihak dan adanya perubahan ekonomi berbagai negara sebagai akibat globalisasi ekonomi. Adapun strategi yang disarankan oleh Bank Dunia untuk mengentaskan penduduk dari kemiskinan tidak lagi didasarkan pada pendekatan ekonomi semata, namun lebih dikhususkan pada tiga strategi yaitu strategi penyediaan kesempatan bagi penduduk miskin (*promoting opportunity strategy*), fasilitasi pemberdayaan penduduk miskin (*facilitating empowerment strategy*), dan perluasan keamanan (*enhancing security*). Penjelasan detail dari uraian ini dapat dibaca dalam *World Development Report 2000/2001*.

Perubahan strategi pengentasan penduduk dari kemiskinan juga mendapat dukungan dari Amartya Sen dalam

bukunya berjudul *Development as Freedom*. Menurut Sen (1999), selain tiga variabel yang menyangkut tidak adanya kesempatan (*lack of opportunity*), rendahnya keberdayaan (*low empowerment*), dan keadaan tidak aman (*insecurity*), faktor kapabilitas (*capabilities*) juga harus dilihat dalam upaya pengentasan penduduk dari kemiskinan. Pentingnya akomodasi ke empat variabel tersebut dalam penetapan GK juga disepakati oleh antara lain Thorbecke (2005), Robeyns (2003) dan Wagle (2002).

Menurut Thorbecke (2005), pengukuran GK yang mengakomodasi ke empat variabel ECOPOS lebih komprehensif tidak saja dalam upaya memperoleh data penduduk miskin yang lebih terpercaya, melainkan juga dapat mengungkapkan persoalan dasar yang dihadapi penduduk miskin. Bahkan Wagle (2002) tidak saja menekankan pentingnya variabel kapabilitas (*capability*), tetapi juga variabel keterkucilan sosial (*social exclusion*) yang banyak berkaitan dengan masalah sosial, budaya dan politik. Dengan demikian, GK yang ditetapkan dalam kebijakan dan program pengentasan penduduk dari kemiskinan akan lebih berkualitas, adil dan sesuai dengan persoalan nyata yang dihadapi penduduk miskin.

4.3. Apa Indikator-Indikator GK ECOPOS?

Seperti diuraikan di atas, penetapan GK berbasis ECOPOS menjadi cara yang paling komprehensif saat ini. Namun penetapan hirarki variabel mana dan apa yang harus didahulukan dan atau dilakukan pertama dari variabel ECOPOS ini tidak mudah. Hal ini karena tiap variabel dalam ECOPOS tersebut tidak saja saling melengkapi, tetapi juga mempunyai keterkaitan satu sama

lain. Jika, misalnya, variabel GK hanya mengakomodasi perluasan kesempatan (*opportunity*) berbasis indikator jumlah aset dan ketersediaan akses pasar penduduk miskin, kedua indikator ini juga berimplikasi terhadap variabel keberdayaan (*empowerment*) penduduk miskin sebagai akibat menguatnya posisi tawarnya. Keadaan ini selanjutnya berdampak pada variabel keamanan (*security*) penduduk miskin. Hal ini karena adanya asset tersebut menjadi pelindung kemiskinan.

Demikian pula, jika variabel yang diakomodasi dalam pengentasan kemiskinan difokuskan pada indikator penguatan institusi demokrasi dan memberdayakan penduduk miskin misalnya dengan menghapuskan diskriminasi peraturan yang menghambat penduduk miskin, maka ini berarti penduduk miskin dapat memperoleh kesempatan berusaha untuk keluar dari perangkap kemiskinan. Oleh karena setiap dimensi dan indikator dalam ECOPOS mempunyai kaitan satu sama lain sehingga variabel GK ECOPOS harus merupakan satu paket.

Dari catatan World Development Report tahun 2000, setiap variabel ECOPOS tidak saja memiliki banyak dimensi dan indikator. Untuk variabel keberdayaan atau *empowerment*, misalnya, terdapat paling tidak enam dimensi. Dimensi dimaksud yaitu hak berpolitik, pelayanan publik, kesetaraan jender, kesetaraan hukum, keterbatasan fisik, dan hubungan fisik. Setiap dimensi memiliki beragam indikator yang ditujukan untuk mempertajam pengukuran setiap dimensi. Dimensi hak berpolitik, misalnya, memiliki dua indikator untuk mengukurnya yaitu hak memiliki suara dan halangan untuk menyuarakan pendapat. Detail dari dimensi dan indikator variabel keberdayaan diberikan pada Tabel 4.1.

Tabel 4.1

Variabel, Dimensi dan Indikator Keberdayaan

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

Sumber : World Development Report, 2000.

Berbeda dengan variabel keberdayaan (*empowerment*), variabel kemampuan (*Capability*) memiliki hanya tiga dimensi yaitu kecukupan, harga diri dan kebebasan. Sedangkan indikator dari dimensi kecukupan relatif

berjumlah banyak. Hal ini tidak mengherankan karena dimensi kecukupan tidak saja menyangkut kecukupan pangan, melainkan juga menyangkut kecukupan non-pangan yang dibutuhkan penduduk. Kecukupan non-pangan dimaksud antara lain kecukupan pakaian, perumahan dan kesehatan, maupun pendidikan. Detail dari seluruh indikator dari masing-masing dimensi untuk variabel kemampuan (*capability*) dapat dilihat pada Tabel 4.2.

Namun harus dicatat di sini bahwa tidak seluruh dimensi dan indikator untuk menjelaskan variabel kemampuan diambil dari indikator yang dikemukakan oleh Sen (1999). Ada beberapa indikator yang diungkapkan dalam dimensi kecukupan khususnya yang disesuaikan dengan konteks kemiskinan di Indonesia. Sedangkan indikator dalam dimensi harga diri dan kebebasan seluruhnya diambil dari konsep yang ditetapkan oleh Sen (1999), disesuaikan dengan kondisi kebutuhan penduduk miskin di lokasi penelitian. Indikator-indikator dalam dimensi kecukupan tersebut juga sudah dikonfirmasi pada saat penelitian lapangan terdahulu. Adapun contoh dari indikator dimensi kecukupan yang disesuaikan dengan konteks kemiskinan Inonesia antara lain menyangkut kecukupan pakaian. Rumah layak huni, asset tanah dan bangunan, ketidakmampuan berobat dan akses terhadap pendidikan.

Tabel 4.2
Variabel, Dimensi dan Indikator Kemampuan
(Capability)

| <i>Variabel</i> | <i>Dimensi</i> | <i>Indikator</i> |
|------------------------------------|----------------|--|
| Kemampuan (<i>Capability</i>) | Kecukupan | <ul style="list-style-type: none"> - Dalam 12 bulan terakhir, apakah responden pernah kekurangan bahan makanan sehingga tidak bisa makan secara teratur? - Apakah rumahtangga anda bisa mendapatkan air yang bersih untuk air minum? - Apakah anggota rumah tangga memiliki pakaian layak pakai minimal 3 pasang? - Apakah tempat tinggal responden layak huni? (luas bangunan/anggota rumah tangga, lantai, atap, dsb) - Apakah tanah dan bangunan yang dihuni responden merupakan milik sendiri? - Apakah ada anggota rumah tangga yang tidak mampu berobat ke fasilitas kesehatan dasar? - Apakah ada bayi/balita yang kekurangan gizi? - Apakah ada bayi/balita yang meninggal? - Apakah ada anggota rumah tangga yang terkena penyakit parah? - Apa tingkat pendidikan tertinggi dari anggota rumah tangga dewasa? (perolehan ijazah terakhir) - Apakah ada anak-anak usia 7 s/d 15 tahun di rumahtangga anda yang tidak bersekolah? |

| | | |
|--|------------|---|
| | Harga Diri | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah responden puas pada kondisi saat ini? - Apa motivasi responden untuk mengembangkan diri? - Apakah responden pernah mengalami tindakan pelecehan? |
| | Kebebasan | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah responden memiliki kebebasan dalam menyuarakan pendapatnya? - Apakah responden memiliki kebebasan untuk memilih dalam berpolitik? - Apakah responden memiliki hak yang sama untuk dipilih dalam berpolitik? - Apakah anggota rumah tangga perempuan pernah mengalami perbedaan perlakuan terkait gender? - Apakah responden pernah mengalami tindakan kejahatan di lingkungan sekitar responden? - Apakah responden memperoleh perlakuan hukum yang sama di masyarakat? |

Sumber : Sen, 1999

Hal yang sama juga dilakukan untuk variabel kesempatan (*opportunity*). Dalam hal ini tidak seluruh indikator dari ketujuh dimensi dalam variabel kesempatan diambil dari World Development Report 2000. Dalam hal dimensi kesempatan kerja, misalnya, indikator yang berhubungan dengan usia produktif, ketersediaan lapangan pekerjaan dan jenis pekerjaan mayoritas penduduk merupakan indikator yang ditanyakan dalam penelitian terdahulu (Tabel 4.3).

Begitu pula dengan indikator dalam dimensi akses pelatihan bisnis, akses jalan, dan akses terhadap listrik/

energi. Beberapa indikator dalam tiap dimensi ini diambil dari hasil temuan penelitian lalu. Sedangkan indikator yang berkaitan dengan dimensi akses pasar, pendidikan, kesehatan, sanitasi dan air bersih selain juga diambil dari penelitian lalu juga terdapat dalam World Development Report 2000, kecuali indikator dalam dimensi akses terhadap jaringan telekomunikasi yang seluruhnya diambil dari World Development Report 2000.

Tabel 4.3.

Variabel, Dimensi dan Indikator Kesempatan

| <i>Variabel</i> | <i>Dimensi</i> | <i>Indikator</i> |
|--------------------------------------|-------------------------------|--|
| Kesempatan (<i>Opportunity</i>) | Akses Kredit | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah rumah tangga ini pernah memperoleh pinjaman kredit dari lembaga keuangan formal? - Untuk keperluan apa kredit tersebut dipergunakan? (kredit konsumtif atau produktif) |
| | Kesempatan Kerja | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah ada anggota rumah tangga di usia produktif (15-64 tahun) yang tidak bekerja? - Apa yang menyebabkan ART tersebut tidak bekerja? - Bagaimana ketersediaan lapangan pekerjaan di daerah responden? - Apa pekerjaan mayoritas penduduk di lokasi responden? |
| | Akses Jaringan Telekomunikasi | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah rumah tangga ini memiliki jaringan internet? - Untuk keperluan apa biasanya jaringan internet dipergunakan? - Apakah tempat tinggal responden sudah terhubung oleh jaringan telepon? |
| | Akses Pelatihan Bisnis | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah rumah tangga ini pernah memperoleh pelatihan bisnis? - Bagaimana jarak dari tempat tinggal menuju pelatihan bisnis tersebut? |

| | | |
|--|---|--|
| | Akses Jalan | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah tempat tinggal responden sudah terhubung dengan pusat bisnis, sekolah, rumah sakit, dan fasilitas sosial lainnya? - Bagaimana jarak dari tempat tinggal responden menuju ke pusat bisnis, sekolah, rumah sakit, dan fasilitas sosial lainnya? - Bagaimana kondisi jalan di sekitar tempat tinggal responden? - Apakah ada fasilitas angkutan/transpor-tasi umum yang menghubungkan antara tempat tinggal responden dengan pusat bisnis, sekolah, rumah sakit, dan fasilitas sosial lainnya? |
| | Akses Listrik/ Energi | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah tempat tinggal responden memiliki kendala dalam menjangkau akses kelistrikan? - Apakah tempat tinggal responden jauh dari akses pembelian bahan bakar seperti BBM, Gas, dll? |
| | Akses Pasar, Pendidikan, Kesehatan, Sanitasi dan Air Bersih | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah di sekitar tempat tinggal respon- den terdapat pasar untuk mema- sarkan hasil produksi responden? - Apakah responden mampu meman- faatkan pasar untuk memasarkan hasil produksi? - Apakah di sekitar tempat tinggal respon- den terdapat sekolah atau lembaga pendidikan lainnya? - Apakah responden mampu bersekolah? - Apakah di sekitar tempat tinggal respon- den terdapat puskesmas, rumah sakit, atau fasilitas kesehatan lainnya? - Apakah responden mampu berobat di rumah sakit tersebut? - Apakah di sekitar tempat tinggal respon- den terdapat sistem sanitasi dan air bersih yang baik? - Apakah responden mampu meman- faatkan fasilitas sanitasi dan air bersih yang ada? |

Sumber : World Development Report, 2000.

Untuk dimensi dan indikator dalam variabel keamanan, seluruhnya diambil dari World Development Report 2000. Hal ini karena dalam penelitian terdahulu variabel keamanan tidak ditanyakan sama sekali. Menariknya perhatian peserta FGD di Surabaya, Semarang, dan Bogor juga sependapat dengan tingkat kepentingan variabel ini untuk diakomodasikan dalam penetapan garis kemiskinan. Tentu hal ini tidak mengherankan karena persoalan kemiskinan bagi penduduk di lokasi penelitian khususnya dan di Indonesia secara umum lebih terkait pada tiga variabel utama yakni *empowerment*, *capability* dan *opportunity*. Sedangkan untuk variabel keamanan (*security*) beserta dimensi dan indikatornya belum dianggap mutlak penting dalam penetapan GK. Detail dimensi dan indikator dari variabel keamanan dapat dilihat pada Tabel 4.4.

Tabel 4.4.
Variabel, Dimensi dan Indikator Keamanan

| | | |
|---------------------------------|-------------------------------------|---|
| Keamanan (<i>Security</i>) | Kerentanan Terhadap Krisis Keuangan | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah responden memiliki pekerjaan tetap? - Apakah responden memiliki penghasilan tetap setiap bulannya? - Apakah responden terkena dampak adanya krisis keuangan pada tahun 1998/2008 lalu? |
| | Kerentanan Terhadap Bencana | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah tempat tinggal responden berada dalam lokasi yang rawan terjadi bencana? |
| | Kerentanan Terhadap Konflik Sosial | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah di sekitar tempat tinggal responden rentan terjadi konflik sosial? - Apakah responden pernah mengalami tindak kejahatan di sekitar tempat tinggal responden? |

| | | |
|--|------------------------------|---|
| | Kerentanan Terhadap Penyakit | <ul style="list-style-type: none"> - Apakah ada anggota rumah tangga responden yang terkena penyakit menular atau penyakit berat? - Apakah lingkungan sekitar rumah responden rentan terhadap penyakit? |
|--|------------------------------|---|

Sumber : World Development Report, 2000.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa variabel, dimensi dan indikator *ECOPOS* yang perlu diakomodasi dalam menetapkan GK tidak dapat digeneralisir atau bervariasi dengan karakteristik lokasi dimana kemiskinan berada. Untuk kasus Indonesia telah ditetapkan bahwa variabel keamanan (*security*) belum dapat diterapkan baik untuk penetapan garis kemiskinan. Sedangkan variabel keberdayaan (*Empowerment*), kemampuan (*Capability*) dan kesempatan (*Opportunity*) disimpulkan perlu diakomodasi dalam penetapan garis kemiskinan. Namun dimensi dan detail dari ketiga variabel *ECOPOS* yang “wajib” diakomodasi dalam GK belum dijelaskan secara detail dalam bagian di atas. Oleh karena itu, berikut ini diungkapkan pikiran peserta FGD di tiga lokasi penelitian terhadap detail dimensi dan indikator yang dianggap penting untuk dimasukkan dalam GK di Indonesia.

4.4. Apa Indikator *ECOPOS* yang Dipersepsikan Penting dalam GK?

Hasil FGD yang diikuti oleh peserta yang berlatar belakang akademisi, pegawai pemerintah, lembaga swadaya masyarakat dan pihak-pihak terkait di Surabaya, Semarang dan Bogor ditemukan bahwa keempat variabel *ECOPOS* tidak dapat dibuat ranking atau *hierarchy* secara tegas dalam penetapan GK. Ini mengindikasikan

bahwa keempat variabel secara umum memiliki tingkat kepentingan yang sama untuk diakomodasikan dalam GK. Temuan ini sesuai dengan pernyataan Bank Dunia dalam World Development Report 2000 sebagai berikut.

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

Namun berbeda dengan catatan World Development Report 2000, dari keempat konsep ECOPOS tersebut, variabel *security* relatif tidak dianggap sebagai variabel yang mutlak harus dimasukkan dalam penetapan GK. Peserta dan nara sumber FGD sepakat untuk menjadikan variabel keamanan sebagai variabel dalam konteks penetapan kebijakan dan program kesejahteraan penduduk secara umum dan bukan dikhususkan pada penetapan GK.

Pandangan dan pikiran nara sumber dan peserta FGD di atas tentu dapat dipahami. Hal ini karena dimensi dan indikator dalam variabel keamanan yang dirumuskan dalam topik pertanyaan yang disusun penelitian ini tidak hanya merupakan kebutuhan penduduk miskin tetapi juga penduduk non-miskin. Adapun dimensi dan indikator dari variabel keamanan dimaksud yakni menyangkut keamanan dalam pemenuhan kebutuhan pangan pada saat ekonomi sulit, keamanan jika terjadi bencana alam, keamanan perlindungan terhadap penyakit dan keamanan perlindungan jika terjadi konflik sosial.

Dengan catatan di atas, logis jika nara sumber dan peserta FGD di lokasi penelitian tidak mengharuskan pentingnya variabel keamanan dalam penetapan GK. Dengan kata lain, penetapan GK terkait dengan keamanan dalam pemenuhan

kebutuhan pangan pada saat ekonomi sulit, keamanan jika terjadi bencana alam, keamanan perlindungan terhadap penyakit dan keamanan perlindungan jika terjadi konflik sosial tidak harus diperuntukkan hanya bagi penduduk miskin saja. Barangkali temuan ini akan berbeda jika indikator yang diungkapkan dalam pembahasan FGD tidak dalam konteks keamanan yang terkait dengan empat indikator di atas.

Untuk indikator dalam variabel dan dimensi keberdayaan, hasil FGD menekankan pentingnya seluruh indikator yang dirumuskan dalam pedoman penelitian. Adapun indikator dimaksud yakni indikator keberdayaan berpolitik dan berpendapat, keberdayaan memanfaatkan fasilitas publik, keberdayaan memperoleh lapangan kerja, keberdayaan penyelesaian masalah hukum, keberdayaan melakukan kehidupan sosial masyarakat, keberdayaan melakukan kegiatan usaha dan keberdayaan memenuhi kebutuhan pangan.

Namun jika dari tujuh indikator yang disusun dalam variabel keberdayaan di atas harus dipilih indikator mana yang paling dipentingkan, ternyata hasil FGD di tiga tempat penelitian hanya menekankan empat indikator. Indikator dimaksud adalah indikator keberdayaan memenuhi kebutuhan pangan, keberdayaan melakukan kegiatan usaha, keberdayaan memperoleh lapangan kerja dan keberdayaan memanfaatkan fasilitas publik. Sedangkan indikator keberdayaan berpolitik, penyelesaian masalah hukum, dan keberdayaan melakukan kehidupan sosial masyarakat diindikasikan tidak secara mutlak diperlukan bagi penetapan GK.

Terkait dengan indikator dalam kemampuan (*capability*), temuan dari hasil FGD mengindikasikan pentingnya dua belas indikator yang ditetapkan dalam rancangan penelitian. Ke dua belas indikator dimaksud menyangkut kemampuan memenuhi kecukupan pangan, air bersih, pakaian layak, tempat tinggal, makanan bergizi dan kesehatan, pendidikan dasar, pekerjaan/nafkah untuk rumah tangga, pemilikan asset, kecukupan pendapatan, pengeluaran dan pemenuhan kebutuhan sosial kemasyarakatan. Sedangkan indikator yang menyangkut kemampuan mengembangkan diri nyaris tidak dipentingkan dalam upaya menetapkan GK.

Namun jika ke dua belas indikator dari variabel kemampuan di atas harus diranking berdasarkan tingkat kepentingan, para nara sumber dan peserta FGD agaknya tidak mampu secara tegas menyatakan indikator mana yang harus lebih didahulukan. Ini menunjukkan bahwa tingkat kepentingan ke dua belas indikator relatif dinilai oleh peserta FGD tidak berbeda satu sama lain baik untuk diakomodasikan dalam penetapan GK.

Untuk variabel kesempatan (*Opportunity*), hasil FGD menunjukkan 9 indikator yang disusun dalam variabel kesempatan penting untuk diakomodasikan dalam penetapan GK. Sembilan indikator dimaksud meliputi akses memperoleh kredit, pekerjaan, pelatihan berusaha, jalan, memperoleh listrik, bbm dan gas, akses pasar, pendidikan, kesehatan dan air bersih. Sedangkan untuk indikator pelayanan hidup bersih, dan mendapatkan informasi dan komunikasi diindikasikan memiliki nilai kepentingan yang rendah oleh peserta FGD. Ini berarti bahwa kedua indikator tersebut relatif dianggap sebagai indikator yang

tingkat kepentingannya rendah untuk digunakan dalam menetapkan GK.

Dari uraian di atas semakin jelas bahwa variabel dan dimensi untuk menetapkan garis kemiskinan perlu mengakomodasi paling tidak variabel dan dimensi keberdayaan, kemampuan dan kesempatan. Sedangkan untuk variabel dan dimensi keamanan, upaya untuk mencari indikator-indikator yang tidak dicantumkan dalam penelitian ini perlu dilakukan lebih lanjut. Jika tidak, penetapan GK perlu mengakomodasi adanya asumsi bahwa variabel atau dimensi keamanan adalah variabel yang harus ada (*given variabel*) dalam penetapan GK nasional.

Selain temuan di atas, temuan lain dari studi ini adalah sebagai berikut. Pertama, studi ini menemukan pentingnya menekankan tidak saja pada aspek ketersediaan (*availability*), namun juga harus memperhatikan kemampuan untuk mencapai akses tersebut (*accessibility*), kemampuan memanfaatkan akses dimaksud (*affordability*), serta kesadaran untuk memanfaatkannya (*awareness*). Kedua, konsep pengukuran kemiskinan ECOPOS harus juga mempertimbangkan untuk memasukkan *sense of efficacy* (perasaan kecukupan) serta *social exclusion*. Definisi untuk mengukur orang miskin harus memperhatikan karakter 4L berikut ini, yaitu *The Last* (paling akhir), *The Least* (paling sedikit), *The Loss* (paling dirugikan), dan *The Lowest* (paling bawah). Dari empat dimensi ECOPOS, Dimensi Keberdayaan merupakan dimensi paling penting dalam pengukuran kemiskinan. Tantangan terbesar adalah bagaimana cara mengkuantifikasi dalam bentuk rupiah berbagai indikator kualitatif dalam konsep kemiskinan ECOPOS.

Ketiga, pengukuran kemiskinan secara subjektif lebih dianggap realistis oleh para peserta FGD. Namun pandangan ini disesuaikan dengan lokasi (*location specific*). Bahkan ada kecenderungan bahwa dalam usaha pengentasan kemiskinan perlu dilakukan pendekatan secara *holistic* pada tingkat daerah. Untuk memungkinkan hal itu dapat dilakukan, perlu peningkatan kapasitas daerah. Selain itu, sensitivitas pemerintahan daerah dalam menyelesaikan masalah kemiskinan di daerah masing-masing perlu ditingkatkan, antara lain dengan meningkatkan kemampuan menganalisis penyebab kemiskinan di berbagai kelompok masyarakat dan memberikan solusi terhadap kemiskinan tersebut.

Keempat, observasi lapangan juga menunjukkan adanya sekelompok masyarakat yang telah mengalami kemiskinan secara terus-menerus selama 6-7 tahun dan tidak mengalami perubahan pada tingkat kemiskinan mereka, walaupun sudah banyak program pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu, perlu dilakukan perubahan pola/strategi pengentasan kemiskinan yang lebih sesuai bagi kelompok masyarakat tersebut.

Indikator kemiskinan untuk masing-masing dimensi ECOPOS tidak mampu untuk dijelaskan dan dioperasionalkan dalam bentuk yang terukur dalam FGD. Harus dipertajam pemahaman antara *opportunity* dan *accessibility*. Demikian pula, perlu juga ditegaskan perbedaan antara keberdayaan dengan kemampuan. Narasumber sependapat agar definisi kemiskinan tidak hanya memasukkan penilaian ekonomi, tetapi juga non ekonomi. Nilai kuantitatif garis kemiskinan nasional dinyatakan sangat

kecil untuk mengukur tingkat kemiskinan seseorang. Nilai rupiah GK disetujui responden secara umum adalah minimal Rp. 500 ribu/bulan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alkire, S. Dan Santos, M.E. 2011. "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries". *OPHI Working Paper* No. 38. University of Oxford. UK.
- Anker, R., I. Chernyshev, P. Egger, F Mehran and J. Ritter, 2002. "Measuring Decent Work with statistical indikator", *Working Paper*, Geneva.
- BPS, 2011. *Berita Resmi Statistik*. No 06 /01/th XV, 2 Januari 2012.
- _____, 2010. *Data Strategis BPS*, BPS, Jakarta.
- _____, 2010. *Berita Resmi Statistik*, 1 July 2010, BPS, Jakarta.
- _____, 2009. *Analisa Kemiskinan, Ketenagakerjaan dan Distribusi Pendapatan*, BPS, Jakarta.
- _____. 2011. *Data Strategis BPS*. Jakarta: BPS.
- _____. 2009. *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 2009*. Jakarta: BPS.
- _____. 1984. *Indikator Pemerataan Pendapatan: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Bappenas. 2003. *Advokasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (Buku Panduan)*.

<http://p3b.bappenas.go.id/handbook/docs/10.%20%20PANDUAN%20SPKD%20GAPRI%20OXFAM.pdf>

- _____. 2004. Rencana Aksi Penanggulangan Kemiskinan 2005-2009. Bappenas.go.id
- Chatterjee, S., Asra, A. and Estrada, G. 2006. "Geographical Targeting of Operations for Poverty Reduction". Poverty and Sosial Development Papers, Technical Note No. 1/July 2006, Asian Development Bank, Manila.
- Clark, David., 2005. "The Capability approach : Its Development, Critiques and Recent Advances", Global Poverty Research Group.
- David, I.P., A. Asra, dan M. de Castro. 1999. "Poverty Incidence in the Asian and Pacific Region: Data Situation and Measurement Issues." EDRC Briefing Notes. September. Manila: ADB.
- Foster, J., J. Greer, dan E. Thorbecke. 1984. "A Class of Decomposable Poverty Measures." *Econometrica* 52(3): 761-6.
- Goedhart, T. dkk. 1978. "The Poverty Line: Concept and Measurement." *The Journal of Human Resources*. XII.4.
- Gustafsson, B. dan Ximing Yue. 2006. "Rural People's Perception of Poverty in China." Discussion Paper No. 2486. The Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Herrera, J., M. Razaffindrakoto and F Roubaud, 2006. "The determinants of subjective poverty: A Comparative

- analysis between Madagaskar and Peru”, Document de Travail, France.
- Hulme, D. dkk. 2001. “Chronic Poverty: meanings and analytical frameworks.” CPRC Working Paper. No. 2. Chronic Poverty Research Centre. University of Manchester: Institute of Development Policy and Management.
- Jordan, G. 2004. “The Causes of Poverty- Cultural vs. Structural: Can There Be a Synthesis? Perspectives in Public Affairs. Spring 2004.
- Kakwani, N. 2003. “Issues in Setting Absolute Poverty Lines.” Poverty and Sosial Development Paper, No. 3/June. Manila: ADB.
- Kingdon, G.G and John Knight, 2004. “Subjective well being poverty versus income poverty and capabilities poverty”, Global Poverty Research Group.
- Mangahas, M. 2008. “SWS Monitoring of Self-Rated Deprivation.” Makalah untuk PIDS-NEDA-UNDP Project “Comprehensive Documentation and Analysis of Issues on the Official Poverty Estimation Methodology of the Philippines.” 24 July.
- Mubyarto, 2002. Penanggulangan Kemiskinan di Jawa Tengah dalam Era Otonomi Daerah. <http://indonesiaindonesia.com/f/8817-penanggulangan-kemiskinan-jawa-tengah-era-otonomi>
- Oceannaz, 2010 Kemiskinan: Pengertian, Dimensi, Indikator, dan Karakteristiknya. dalam oceannaz.wordpress.com/2010/07/29.

- Pattinama M.J. 2009. "Pengetahuan kemiskinan dengan kearifan lokal (Studi Kasus di Pulau Buru-Maluku dan Surade-Jawa Barat". Makara. Sosial Humaniora. VOL. 13, NO. 1, JULI 2009: 1-12
- Per Pinstrup-Andersen, 2009. Food Security: Definition and Measurement, Springer Science and Business Media B.V and International Society for Plant Pathology, USA.
- Ravallion, M. 1992. Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods. Washington, D.C.: World Bank.
- Sadikin. 2008. "Melihat kemiskinan, menakar pemahaman untuk usaha perubahan". Bulletin Elektronik, edisi 116, tahun IV. <http://www.prakarsa-rakyat.org>.
- Santoso, E. 2005. Berbagai urusan kemiskinan. http://eprints.undip.ac.id/3647/1/Artikel_Edi_Santosa.pdf
- Seers, D., 1969. "The Meaning of Development", International Development Review, vol. XI, No. 4, December.
- Sen, A. 1999. Development as Freedom, New York.
- UNDP, 2003. Promoting the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific, New York.
- Van Praag, Benard and AF Carbonnel, 2006. "A Multi-dimensional Approach to Subjective Poverty". Paper presented at the conference on the measurement of Multidimensional Poverty: Theory and Evidence, UNDP, Brazilia, August 29, 2005.

Wagle, U, 2002. "Rethinking Poverty: Definition and Measurement", International Sosial Science Journal, vol 54 (171). Hal. 155-165.

World Bank, 2001. World Development Report 2000/2001, Washington D.C: <http://go.worldbank.org/7KWQQ1WVTO>.

World Bank. 2006. Making the New Indonesia Work for the Poor. Washington, D.C.: World Bank.

BAB 5

KEBIJAKAN DAN PROGRAM PENGENTASAN KEMISKINAN ECOPOS

Oleh: Budi Kristianto

5.1. Pendahuluan

Pemikiran mengenai konsep kemiskinan dewasa ini telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Hal ini sejalan dengan kompleksnya permasalahan kemiskinan yang berlangsung di masyarakat yang disebabkan oleh luasnya wilayah serta beranekaragamnya kondisi sosial budaya masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, kemiskinan tidak lagi cukup dipandang atas dasar permasalahan ketidakcukupan pendapatan (ekonomi) saja, melainkan juga secara luas (multidimensi), sesuai dengan permasalahan-permasalahan kemiskinan yang terdapat pada setiap daerah.

Konsep kemiskinan yang diukur berdasarkan *non-income poverty measurement* pertama kali digagas oleh Amartya Sen pada tahun 1980-an dalam bukunya "*Development as Freedom*". Dalam teorinya (*Sen's Capability Approach*), Sen memandang kemiskinan pada taraf kualitas hidup seseorang. Kualitas hidup ini dianalisis menjadi dua konsep inti, yaitu *functioning* dan *capability*.

Dalam buku tersebut, Sen mengusulkan untuk melihat kemiskinan sebagai adanya ketiadaan kapabilitas (*capability deprivation*) untuk menjalani kehidupan yang lebih baik, tidak hanya menekankan pada rendahnya pendapatan saja. Memang, Sen tidak memungkiri bahwa rendahnya pendapatan sebagai salah satu penyebab utama kemiskinan. Ini dikarenakan rendahnya pendapatan dapat berpengaruh terhadap rendahnya kapabilitas seseorang. Selanjutnya, Sen juga mengemukakan bahwa “pembangunan” (*development*) dipahami sebagai adanya perluasan kapabilitas. Oleh karena itu, pendekatan kapabilitas saat ini telah banyak digunakan dalam konteks pembangunan manusia (*Human Development*), misalnya oleh *United Nations Development Programme* (UNDP).

Selanjutnya pada tahun 1987, Robert Chambers juga mengemukakan adanya lima unsur utama permasalahan kemiskinan, atau disebut juga sebagai *deprivation trap*. Kelima unsur *deprivation trap* tersebut antara lain: (1) kemiskinan itu sendiri; (2) kelemahan fisik; (3) keterasingan; (4) kerentanan; serta (5) ketidakberdayaan.

Kemudian pada tahun 2000, World Bank, dalam *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, juga turut menegaskan bahwa permasalahan kemiskinan tidak hanya terbatas pada permasalahan *income* semata. Permasalahan kemiskinan meliputi masalah ketidakberdayaan dan ketiadaan kesempatan maupun keamanan seseorang. Oleh karena itu, untuk mengatasi permasalahan kemiskinan tersebut, penting untuk menekankan pada program-program pengentasan kemiskinan yang terdiri atas pemberdayaan masyarakat (*empowerment*), penciptaan kesempatan (*opportunity*), serta menjamin terciptanya keamanan (*security*).

Permasalahan kemiskinan yang bersifat multidimensi ini juga sudah tertuang dalam UU no 17 tahun 2007 mengenai Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Dalam UU tersebut disebutkan bahwa masalah kemiskinan bersifat multidimensi, karena bukan hanya menyangkut ukuran pendapatan, melainkan karena juga kerentanan dan kerawanan orang ataupun masyarakat untuk menjadi miskin. Selain itu, kemiskinan juga menyangkut kegagalan dalam pemenuhan hak-hak dasar dan adanya perbedaan perlakuan seseorang atau kelompok masyarakat untuk menjalani kehidupan secara bermartabat.

Oleh karena itu, strategi pengentasan kemiskinan harus didasarkan pada adanya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar rakyat secara bertahap, yaitu hak sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Misalnya dalam peningkatan partisipasi dan peningkatan aksesibilitas bagi masyarakat miskin.

Kemudian, mengacu pada pentingnya penerapan konsep multidimensi dalam pengukuran kemiskinan ini, *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI) telah merumuskan metode pengukuran kemiskinan multidimensi serta merumuskan indeks kemiskinan multidimensi di lebih dari 100 negara berkembang. Konsep kemiskinan multidimensi OPHI ini terdiri atas 3 dimensi kemiskinan yang kemudian dibagi lagi menjadi 10 indikator kemiskinan multidimensi.

Dimensi kemiskinan itu meliputi dimensi pendidikan dengan indikatornya yaitu lama sekolah dan tingkat partisipasi sekolah; dimensi kesehatan dengan indikatornya antara lain tingkat nutrisi dan angka kematian bayi; serta dimensi standar hidup dengan indikatornya bahan bakar,

sanitasi, air bersih, listrik, lantai rumah, dan kepemilikan aset.

Adanya pemikiran-pemikiran tersebut bertujuan untuk merumuskan metode penghitungan kemiskinan yang paling sesuai dengan kondisi kemiskinan yang ada di masyarakat saat ini. Dengan demikian, dapat diketahui permasalahan-permasalahan kemiskinan yang saat ini ada di masyarakat serta dapat disusun strategi pengentasan kemiskinan yang tepat sasaran sebagai “obat” atas “penyakit” kemiskinan yang masih membelenggu masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka pada bab ini diulas mengenai berbagai kebijakan dan program pengentasan kemiskinan berbasis *ECOPOS*. Namun sebelum mengulas hal tersebut, terlebih dahulu akan diulas mengenai perbandingan pengukuran kemiskinan moneter dan pengukuran kemiskinan multidimensi yang dilanjutkan dengan kerangka pikir dan model konsep kemiskinan *ECOPOS*. Untuk kebijakan pengentasan kemiskinan berbasis *ECOPOS* sendiri nantinya akan diulas berdasarkan dua aspek, yaitu berdasarkan unitnya serta berdasarkan dimensinya.

5.2. Perbandingan Kemiskinan Moneter dan Kemiskinan Multidimensi

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, metode pengukuran kemiskinan dapat dilakukan dengan beberapa cara, diantaranya dengan metode pengukuran kemiskinan kemiskinan moneter serta metode pengukuran kemiskinan multidimensi. Metode pengukuran kemiskinan moneter mengacu pada ditetapkannya standar garis kemiskinan

yang diukur dalam nilai rupiah, dimana untuk Indonesia pada tahun 2013 ditetapkan garis kemiskinan perkotaan adalah sebesar Rp 289.041 perkapita per bulan, sementara garis kemiskinan perdesaan adalah sebesar Rp 253.273 perkapita perbulan (BPS, 2014). Dengan demikian, bagi penduduk yang memiliki tingkat pengeluaran di bawah garis kemiskinan tersebut didefinisikan sebagai penduduk miskin.

Berbeda dengan metode pengukuran kemiskinan moneter, metode pengukuran kemiskinan multidimensi mengukur kemiskinan berdasarkan jumlah penduduk yang mengalami deprivasi atas berbagai dimensi dan indikator kemiskinan multidimensi, seperti dalam hal pendidikan, kesehatan, pelayanan dasar dan kebutuhan dasar manusia lainnya. Penduduk yang mengalami deprivasi terhadap dimensi dan indikator tersebut didefinisikan miskin berdasarkan dimensi dan indikator tersebut.

Terdapat beberapa aspek yang membedakan antara metode pengukuran kemiskinan moneter terhadap metode pengukuran kemiskinan multidimensi, diantaranya dalam hal sektor yang diukur, cara pengukuran, dan unit analisis. Setiap metode memiliki keunggulan dan kelemahannya masing-masing. Dilihat berdasarkan sektor yang diukur, pengukuran kemiskinan moneter hanya mengukur kemiskinan berdasarkan dimensi ekonomi saja, yaitu kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan pangan. Sementara itu pengukuran kemiskinan multidimensi mengukur kemiskinan bukan hanya dari dimensi ekonomi saja, melainkan kepada berbagai kebutuhan dasar manusia seperti pendidikan, kesehatan, pelayanan dasar, dan kebutuhan dasar lainnya.

Perbandingan antara metode pengukuran kemiskinan moneter dan metode pengukuran multidimensi juga terdapat pada cara pengukurannya. Pada metode pengukuran kemiskinan moneter, kemiskinan dihitung melalui tingkat pengeluaran minimum yang harus dipenuhi agar seseorang dapat hidup sesuai dengan standar minimalnya, yang diukur berdasarkan garis kemiskinan makanan dan garis kemiskinan non makanan. Jadi garis kemiskinan merupakan akumulasi dari garis kemiskinan makanan dan garis kemiskinan non makanan.

Berbeda dengan pengukuran kemiskinan moneter, pengukuran kemiskinan multidimensi menghitung penduduk miskin berdasarkan persentase jumlah penduduk yang mengalami deprivasi berdasarkan dimensi/indikator kemiskinan multidimensi, seperti pendidikan, kesehatan, pelayanan dasar, dan kebutuhan dasar manusia lainnya. Dengan demikian, pengukuran kemiskinan multidimensi mampu untuk memetakan permasalahan kemiskinan serta menjawab permasalahan kemiskinan yang dialami oleh suatu daerah terhadap daerah lainnya sehingga kebijakan pengentasan kemiskinan pun dapat dilakukan secara lebih tepat sasaran.

Sementara itu, perbandingan pengukuran kemiskinan juga dapat dilakukan berdasarkan unit analisisnya. Pada metode pengukuran kemiskinan moneter, unit analisis pengukuran kemiskinan hanya dilakukan terhadap individu. Sementara pada metode pengukuran kemiskinan multidimensi, unit analisis pengukuran kemiskinan dilakukan terhadap individu dan kelompok individu (grup), seperti keluarga atau kelompok masyarakat.

Pada unit analisis individu, kemiskinan multidimensi mencoba untuk melihat kondisi kemiskinan berdasarkan aspek *affordability* dan *awareness*. Kondisi kemiskinan multidimensi berdasarkan aspek *affordability* yaitu kemampuan individu untuk menjangkau pendidikan, kesehatan, serta pelayanan dasar berdasarkan aspek finansialnya. Selain itu, kemiskinan multidimensi dalam unit analisis individu juga melihat kondisi kemiskinan berdasarkan aspek *awareness*, yaitu kesadaran atau kemauan individu untuk mempergunakan berbagai fasilitas pendidikan, kesehatan serta pelayanan dasar lainnya yang sudah tersedia.

Sedangkan pada unit analisis kelompok individu (grup), kemiskinan multidimensi mencoba untuk melihat kondisi kemiskinan berdasarkan aspek *availability* dan *accessibility*. Kondisi kemiskinan multidimensi berdasarkan aspek *availability* yaitu melihat kondisi suatu kelompok individu (grup) berdasarkan faktor ketersediaan fasilitas pendidikan, kesehatan, dan pelayanan dasar lainnya, yang meliputi aspek fisik maupun sumber daya manusianya. Sementara itu, aspek *accessibility* dalam metode pengukuran kemiskinan multidimensi yaitu melihat kondisi kemiskinan berdasarkan akses yang diperlukan untuk menjangkau berbagai fasilitas pendidikan, kesehatan, dan pelayanan dasar lainnya tersebut.

Setiap metode pengukuran kemiskinan, baik secara moneter maupun multidimensi memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing. Kelebihan yang terdapat pada metode pengukuran kemiskinan secara moneter adalah memiliki standar yang dapat dibandingkan negara. Sementara kekurangannya, metode pengukuran kemiskinan moneter hanya menekankan pada kebutuhan fisik

saja. Selain itu, pada metode pengukuran kemiskinan moneter juga terdapat perubahan harga relatif serta tidak memperhatikan faktor kerentanan yang dapat menyebabkan kemiskinan.

Sementara itu, metode pengukuran kemiskinan multi-dimensi memiliki kelebihan mampu memetakan permasalahan kemiskinan di setiap daerah dengan lebih jelas serta mampu menjelaskan intensitas atau tingkat keparahan kemiskinan yang terdapat pada suatu daerah. Selain itu, metode pengukuran kemiskinan moneter juga mampu menjelaskan perbandingan antara faktor moneter dan non-moneter dalam kemiskinan serta perbandingan antar-indikator deprivasi. Sementara itu, kekurangan dalam pengukuran kemiskinan multidimensi ini adalah sulit untuk dibandingkan antar-negara, karena setiap negara memiliki indikator atau ukuran kemiskinan multidimensi yang berbeda-beda. Secara ringkas, perbandingan antara metode pengukuran kemiskinan moneter terhadap metode pengukuran kemiskinan multidimensi dapat dilihat melalui tabel 5.1 berikut ini.

Tabel 5.1

Perbandingan Metode Pengukuran Secara Moneter dan Multidimensi

| | Pengukuran Kemiskinan Moneter | Pengukuran Kemiskinan Multidimensi |
|--------------------|-------------------------------|---|
| Sektor yang diukur | Unidimensi, yaitu ekonomi | Multidimensi, yaitu kebutuhan dasar manusia seperti kesehatan, pendidikan, pelayanan dasar, dsb |

| | | |
|-----------------|--|---|
| Cara pengukuran | Garis Kemiskinan: Tingkat pengeluaran minimum berdasarkan garis kemiskinan makanan dan non-makanan | Indeks atau persentase jumlah penduduk yang mengalami deprivasi berdasarkan dimensi/indikator kemiskinan multidimensi |
| Unit Analisis | Individu | -Individu; -Kelompok individu (grup) |
| Kelebihan | Memiliki standar, sehingga dapat dipergunakan untuk membandingkan tingkat kemiskinan antar negara | -Mampu menjelaskan atau memetakan penyebab atau permasalahan kemiskinan di tiap daerah; -Mampu menjelaskan tingkat keparahan kemiskinan di tiap daerah; -Mampu menjelaskan perbandingan antara faktor moneter dan non-moneter dalam kemiskinan serta perbandingan antar indikator deprivasi |
| Kekurangan | -Fokus pada kebutuhan fisik individu; -Adanya perubahan harga relatif; -Tidak memperhatikan aspek kerentanan | Tidak memiliki suatu standar baku, sehingga sulit untuk dipergunakan untuk membandingkan tingkat kemiskinan antar negara. |

Sumber : Bappenas, 2014.

Konsep kemiskinan moneter tersebut memang mampu untuk menjawab pertanyaan siapa dan berapa jumlah penduduk miskin, namun tidak mampu untuk mendefinisikan permasalahan apa yang dialami oleh penduduk miskin. Hal ini mengakibatkan pemerintah tidak mampu menentukan kebijakan-kebijakan prioritas yang perlu dilakukan untuk mengatasi kemiskinan tersebut. Oleh karena itu, untuk mengatasi kekurangan tersebut, metode pengukuran kemiskinan di Indonesia harus juga dilengkapi oleh metode kemiskinan multidimensi, di samping metode kemiskinan moneter yang telah ada saat ini.

5.3. Model ECOPOS

Seperti telah disebutkan sebelumnya, konsep kemiskinan ECOPOS memiliki tujuan untuk memetakan permasalahan kemiskinan yang terjadi di daerah-daerah. Dengan demikian kebijakan pengentasan kemiskinan pun dapat dirumuskan sesuai dengan permasalahan kemiskinan yang terdapat pada setiap daerah.

Secara umum, alur proses konsep ECOPOS memiliki empat fase utama guna mencapai tujuannya tersebut. Fase pertama adalah fase input yang terdiri dari berbagai macam kebutuhan dasar manusia, seperti pangan, pendidikan, kesehatan, fasilitas pelayanan dasar (meliputi bahan bakar, listrik, sanitasi, air bersih, transportasi, komunikasi, dan sebagainya), dan kebutuhan dasar manusia lainnya. Berbagai macam kebutuhan dasar tersebut merupakan potensi dasar yang dimiliki oleh individu yang dapat dikembangkan agar individu tersebut dapat terlepas dari jerat kemiskinan.

Fase kedua dalam konsep ECOPOS adalah fase proses, dimana terdapat dimensi pertama dalam konsep ECOPOS, yaitu pemberdayaan (*empowerment*). Konsep pemberdayaan dalam pengentasan kemiskinan ini dipopulerkan oleh World Bank pada publikasinya tahun 2000/2001 yang berjudul *Attacking Poverty*. Dalam publikasi tersebut, pemberdayaan didefinisikan sebagai suatu proses peningkatan kemampuan bagi individu atau kelompok dalam membuat keputusan serta mengubahnya menjadi tindakan dan outcomes.

“Empowerment is the process of increasing the capacity of individuals or groups to make choices and to transform those choices into desired actions and outcomes. Central to this process are actions which both build individual and collective assets, and improve the efficiency and fairness of the organizational and institutional context which govern the use of these assets”

(World Bank, 2000).

Dalam fase proses ini, variabel-variabel input, yang juga merupakan kebutuhan dasar manusia, dikembangkan agar terjadi peningkatan kapasitas bagi individu atau kelompok tersebut. Setelah melalui proses pemberdayaan, fase berikutnya dalam konsep ECOPOS adalah fase output. Dalam fase ini sudah terlihat keluaran dari proses pemberdayaan tersebut, yang berupa peningkatan kemampuan (*capability*) serta perluasan kesempatan (*opportunity*). Menurut Sen (1999), *capability* didefinisikan sebagai *“ability to achieve”*, yaitu suatu kemampuan untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai oleh individu.

“According to the capability approach, an individual is defined as poor if he or she lacks basic capabilities (health, education, shelter, clothing, nutrition and clean water)”

(Sen, 1999).

Sementara itu, World Bank juga menegaskan pentingnya *promoting opportunity* dalam pengentasan kemiskinan, yaitu untuk mengatasi kesenjangan antar individu yang terdapat pada akses terhadap peluang pasar dan juga aset. Adanya proses pemberdayaan yang tepat sasaran akan menghasilkan peningkatan kemampuan dan perluasan kesempatan yang dibutuhkan oleh individu atau kelompok agar dapat keluar dari jerat kemiskinannya. Sebaliknya, ketidakefektifan proses pemberdayaan tidak akan dapat meningkatkan kemampuan atau perluasan kesempatan dari individu atau kelompok.

“Poor people consistently emphasize the centrality of material opportunities: jobs, credit, roads, electricity, and markets for their produce, as well as schools, clean water, sanitation services, and health care. Promoting opportunities for poor people will entail addressing ingrained inequalities in access to market opportunities and assets” (World Bank, 2000).

Fase terakhir, yang juga merupakan hasil capaian dalam konsep ECOPOS, adalah fase outcomes, dimana dimensi keamanan (*security*) memegang peranan penting dalam fase ini. Konsep *Human Security* pertama kali digagas oleh *United Nations Development Program* (UNDP) pada tahun 1990-an. Fokus utama dari konsep *Human Security* adalah melindungi masyarakat sambil mempromosikan perdamaian dan menjamin pembangunan berkelanjutan. Isu ini menjadi penting pasca peristiwa perang dingin sebagai salah satu cara untuk menghubungkan isu-isu

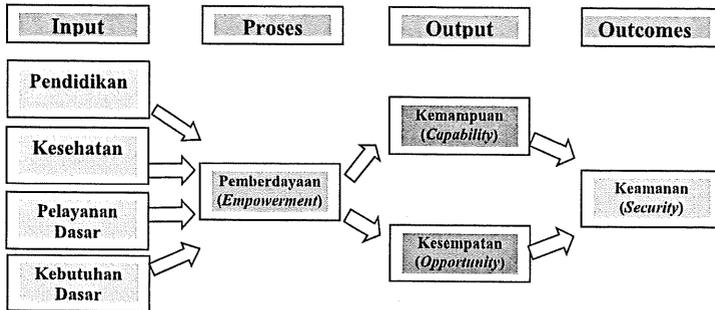
sosial, ekonomi, dan sisi kemanusiaan lainnya dengan tujuan mengurangi permasalahan kemanusiaan dan menjamin keamanan (*Human Security Initiative*, 2011).

Isu *Human Security* yang digagas dalam *Human Security Initiative* tersebut menyangkut berbagai hal, tidak hanya berupa keamanan secara militer. Keamanan yang dimaksud antara lain meliputi keamanan dari kejahatan kriminal yang terorganisir dan konflik bersenjata, terlindunginya demokrasi dan hak asasi manusia, keamanan dari penyakit (kesehatan) dan kebodohan (pendidikan), serta keamanan degradasi sumber daya alam dan lingkungan. Selain itu, konsep *Human Security* juga harus mencakup terbebasnya masyarakat dari kelaparan, kemiskinan, dan ketidakadilan.

Konsep mengenai *Human Security* juga ditegaskan dalam *World Summit Outcome 2005* paragraf 143, yang menekankan pada “*the right of all people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair*”. Selain itu, pada laporan tersebut juga disebutkan bahwa “*all individuals, in particular vulnerable people, are entitled to freedom from fear and freedom from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential*”. Konsep tersebut menggarisbawahi pentingnya universalitas dalam kebebasan yang bersifat fundamental bagi kehidupan manusia, yaitu kebebasan dari ketakutan, kebebasan dari keinginan, serta kebebasan untuk hidup bermartabat.

Jadi, *Human Security*, yang juga merupakan outcomes, dari konsep ECOPOS, menjamin adanya kelangsungan hidup, mata pencaharian, serta martabat manusia, agar terhindar dari berbagai ancaman yang ada, baik berupa kemiskinan absolut maupun konflik. Secara ringkas, model konsep ECOPOS dapat dilihat dalam gambar 5.1 berikut ini.

Gambar 5.1. Model Konsep ECOPOS

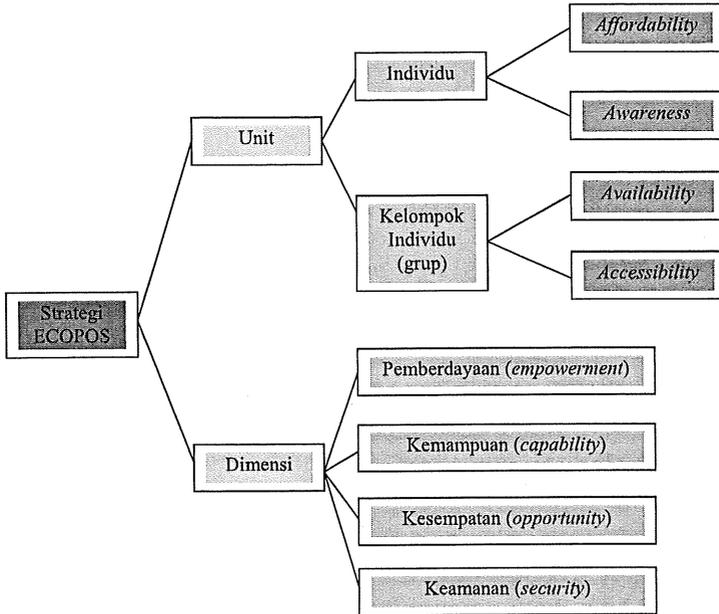


5.4. Strategi Pengentasan Kemiskinan Berbasis ECOPOS

Strategi pengentasan kemiskinan berbasis ECOPOS dapat diklasifikasikan menjadi dua macam, yaitu berdasarkan unitnya serta berdasarkan dimensi ECOPOS-nya. Jika ditinjau berdasarkan unitnya, strategi pengentasan kemiskinan berbasis ECOPOS kembali dibedakan menjadi strategi terhadap individu serta strategi terhadap kelompok individu (grup). Sementara jika ditinjau berdasarkan dimensinya, maka strategi pengentasan kemiskinan dibedakan menjadi strategi pemberdayaan (*empowerment*), strategi peningkatan kemampuan (*capabilities*), strategi perluasan kesempatan (*opportunity*), serta strategi penciptaan keamanan (*security*). Klasifikasi strategi pengentasan kemiskinan berdasarkan ECOPOS dapat dilihat berdasarkan gambar 5.2 berikut ini.

Gambar 5.2

Klasifikasi Strategi Pengentasan Kemiskinan Berbasis ECOPOS



5.4.1. Kebijakan Pengentasan Kemiskinan ECOPOS Berdasarkan Unit

Kebijakan pengentasan kemiskinan ECOPOS berdasarkan unitnya dapat dibedakan menjadi strategi untuk individu serta strategi untuk kelompok individu (grup). Strategi pengentasan kemiskinan ECOPOS yang menyasar terhadap individu difokuskan kepada aspek keterjangkauan dari sisi biaya (*affordability*) serta kesadaran individu untuk memanfaatkan suatu fasilitas atau program-program pengentasan kemiskinan yang diberikan pemerintah (*awareness*).

Penekanan dari aspek *affordability* menjadi sangat mendesak karena masih banyaknya individu yang tidak dapat menjangkau suatu fasilitas atau program yang diselenggarakan pemerintah karena biaya yang tidak terjangkau. Dalam sektor pendidikan misalnya, meskipun pada suatu daerah telah dibangun sarana pendidikan beserta tersedianya tenaga pendidik, namun ternyata masih terdapat individu yang tidak dapat menikmati pendidikan tersebut karena permasalahan biaya pendidikan, seperti mahalnya uang pangkal masuk ke sebuah lembaga pendidikan, biaya spp, atau buku pelajaran. Pun demikian terjadi pada sektor kesehatan atau pelayanan dasar lainnya. Banyak individu yang tidak mampu menjangkau fasilitas-fasilitas tersebut karena kendala biaya. Padahal baik pendidikan maupun kesehatan merupakan faktor-faktor yang sangat penting bagi pengembangan sumberdaya manusia guna terbebas dari jerat kemiskinan. Contoh kasus mengenai pentingnya aspek *affordability* dalam pengentasan kemiskinan ini diutarakan oleh seorang narasumber FGD di Surabaya, Jawa Timur. Menurut beliau, di beberapa daerah di Madura kurang mampu menjangkau adanya program sanitasi yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui pembangunan fasilitas MCK. Hal ini dikarenakan adanya pungutan (biaya) yang dikenakan pada setiap kali pemanfaatan fasilitas MCK tersebut. Oleh karena itu, strategi pengentasan kemiskinan yang baik harus memprioritaskan aspek *affordability* terhadap kebutuhan dasar manusia tersebut, melalui program pendidikan dan kesehatan gratis misalnya. Hal ini diyakini akan sangat membantu masyarakat agar bisa keluar dari jerat kemiskinan.

Aspek lainnya yang juga patut diperhatikan dari strategi pengentasan kemiskinan berbasis ECOPOS pada unit individu adalah aspek kesadaran individu untuk memanfaatkan suatu fasilitas atau program dari pemerintah (*awareness*). Hal ini disebabkan karena masih banyak individu yang tidak mau memanfaatkan fasilitas atau program yang diselenggarakan pemerintah. Pada program kesehatan misalnya, meskipun telah tersedia fasilitas sarana kesehatan beserta tenaga kesehatan formal, namun masih banyak individu yang tidak bersedia berobat karena lebih mempercayai dukun untuk menyembuhkan penyakit yang mereka derita.

Hal ini disebabkan karena faktor budaya (*culture*) yang masih kuat sehingga dapat mempengaruhi perilaku tersebut. Contoh lainnya adalah pembangunan sarana mandi, cuci, kakus (MCK) oleh pemerintah guna mengatasi permasalahan kesehatan akibat buruknya sanitasi. Namun, meskipun sudah tersedia, masih banyak warga yang enggan menggunakan sarana MCK tersebut dan tetap buang air secara sembarangan. Di Mentawai misalnya, salah seorang peserta FGD dari Universitas Andalas Padang menceritakan mengenai program MCK guna mengatasi permasalahan sanitasi pada wilayah tersebut ternyata kurang berhasil, warga tetap melakukan aktivitas mandi, mencuci, dan buang air di sungai. Ternyata terdapat nilai kultural disana. Warga masyarakat terbiasa untuk bersosialisasi dan mengobrol dengan warga lainnya disana. Adanya bilik-bilik MCK justru mengakibatkan terhambatnya aktivitas tersebut, sehingga pada akhirnya program tersebut kurang berhasil. Solusinya, setiap program harus mampu beradaptasi terhadap nilai-nilai budaya setempat. Selain itu, sosialisasi mengenai manfaat program juga harus gencar dilakukan

guna meningkatkan kesadaran masyarakat akan fasilitas/program pengentasan kemiskinan yang diselenggarakan pemerintah. Permasalahan pada pemanfaatan sarana MCK guna mengatasi permasalahan sanitasi di daerah Mentawai tersebut berbeda dengan permasalahan pemanfaatan sarana MCK di daerah Madura, meskipun program-nya adalah sama. Hal ini menegaskan bahwa kebijakan pengentasan kemiskinan bersifat *location specific*, karena setiap daerah memiliki permasalahan yang berbeda satu sama lain,

Sementara itu, strategi kebijakan pengentasan kemiskinan ECOPOS yang menyasar terhadap kelompok individu (grup) terdiri dari aspek ketersediaan sarana kebutuhan dasar manusia (*availability*) serta aspek akses untuk mencapai sarana tersebut (*accessibility*). Aspek *availability* tidak hanya mencakup aspek ketersediaan fisik bangunan saja, melainkan juga harus mencakup aspek sumber daya manusianya. Untuk kebutuhan dasar manusia dalam bidang pendidikan misalnya, adanya ketersediaan bangunan fisik sekolah serta jumlah tenaga pendidik yang mencukupi mutlak harus dimiliki oleh setiap daerah agar dapat memenuhi kebutuhan akan pendidikan pada setiap daerah tersebut.

Demikian pula halnya pada kebutuhan dasar akan kesehatan. Tidak hanya fisik bangunan sarana kesehatan (rumah sakit, puskesmas, pustu), melainkan jumlah tenaga kesehatan harus dapat mencukupi akan kebutuhan kesehatan pada setiap daerah tersebut. Aspek ketersediaan (*availability*) harus dimiliki secara merata pada setiap daerah agar tidak terjadi kesenjangan pembangunan sumber daya manusia di setiap daerah.

Selanjutnya, strategi pengentasan kemiskinan ECOPOS yang juga menyoasar terhadap kelompok individu adalah akses terhadap sarana kebutuhan dasar (*accessibility*). Aspek *accessibility* merupakan ukuran kemudahan atau kenyamanan untuk mencapai suatu lokasi. Untuk kebutuhan dasar pendidikan misalnya, ketersediaan sarana pendidikan perlu ditunjang dengan ketersediaan akses terhadap sarana pendidikan tersebut. Sebab jika tidak ditunjang dengan akses yang baik, maka sarana pendidikan tersebut tidak akan mampu memberikan manfaat secara optimal. Faktor-faktor yang perlu diperhatikan dalam aspek *accessibility* ini antara lain ketersediaan dan kondisi jalan; jarak dan waktu tempuh; serta sistem jaringan transportasi. Adanya faktor-faktor tersebut akan mampu meningkatkan aksesibilitas suatu kelompok masyarakat guna menjangkau berbagai sarana/program yang disediakan dalam upaya pengentasan kemiskinan.

5.4.2. Kebijakan Pengentasan Kemiskinan ECOPOS Berdasarkan Dimensi

Selain berdasarkan unitnya, strategi pengentasan kemiskinan ECOPOS juga dapat diklasifikasikan berdasarkan dimensinya, yaitu dimensi pemberdayaan (*empowerment*), dimensi kemampuan (*capability*), dimensi kesempatan (*opportunity*), serta dimensi keamanan (*security*).

Pembangunan ekonomi merupakan suatu proses berkesinambungan (*sustainable*) yang meliputi seluruh aspek dalam kehidupan bermasyarakat, termasuk aspek-aspek sosial dan budaya. Senada dengan hal tersebut, Chambers (1995), memperkenalkan suatu paradigma baru dalam pembangunan yang melibatkan masyarakat sebagai

suatu pion utama dalam proses pembangunan, yaitu pembangunan yang bersifat “*people-centered, participatory, empowering, and sustainable*”.

Solihin (2007) mengemukakan tiga upaya dalam memberdayakan masyarakat, yaitu menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*); memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*); serta mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat terhadap yang lemah (*protecting*).

Sementara itu, strategi pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) sebagaimana dikemukakan dalam *World Development Indicator 2000-2001* meliputi pembentukan iklim demokrasi dan partisipasi secara umum di tingkat nasional sampai desa, sebab melalui proses demokrasi yang baik akan memungkinkan adanya kemudahan bagi para elite masyarakat untuk mengidentifikasi berbagai permasalahan yang terjadi di lapisan bawah masyarakat. Selain itu, pemberdayaan masyarakat juga meliputi adanya kebijakan desentralisasi dan kemandirian dalam pengambilan keputusan sehingga meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam upaya penyelesaian masalah pembangunan.

Selanjutnya, adanya peningkatan kemampuan pemerintah pusat dan daerah dalam melayani kebutuhan penduduk miskin dan marjinal juga mutlak diperlukan dalam proses pemberdayaan masyarakat. Di samping itu, pemerintah pusat dan daerah juga harus menjamin keberlanjutan program atau proyek dengan memfasilitasi gerakan masyarakat dalam memelihara maupun meningkatkan hasil program dan proyek tersebut serta menye-

diakan fasilitator sekaligus kemampuan manajerial untuk menggerakkan kehidupan kelompok dan masyarakat lokal. Fasilitator tersebut juga berfungsi sebagai mediator antara penduduk miskin dan marjinal kepada pihak lainnya, sehingga akses kepada penduduk miskin menjadi semakin terbuka.

DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal. 2014. Sebuah Tawaran Konsep dan Pengukuran Kemiskinan Alternatif.
- Agusta, Ivanovich. 2014. Penyusunan Indikator Baru untuk Kemiskinan Indonesia.
- Alkire, S. 2011. "Multidimensional Poverty and Its Discontents." *Proceedings of the 8th AFD-EUDN Conference, 2010*. France: AFD/EUDN.
- Alkire, S. Dan Santos, M.E. 2011. "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries". *OPHI Working Paper No. 38*. University of Oxford. UK.
- Clark, David., 2005. "The Capability approach : Its Development, Critiques and Recent Advances", Global Poverty Research Group.
- Firdausy, C.M. 2012. *Konsep dan Ukuran Kemiskinan Alternatif*. Jakarta: LIPI.
- , 2013. *Konsep dan Ukuran Kemiskinan Multi Dimensi*. Jakarta: LIPI.
- _____, 2014. Alternative Poverty Measure in Indonesia, Asian Development Think Tank Forum, South Korea.

- Kakwani, N. 2003. "Issues in Setting Absolute Poverty Lines." *Poverty and Social Development Paper*, No. 3/ June. Manila: ADB.
- Mangahas, M. 2008. "SWS Monitoring of Self-Rated Deprivation." Makalah untuk PIDS-NEDA-UNDP Project "Comprehensive Documentation and Analysis of Issues on the Official Poverty Estimation Methodology of the Philippines." 24 July.
- Ravallion, M. 1992. *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*. Washington, D.C.: World Bank.
- Seers, D. 1969. "The Meaning of Development." *International Development Review*. Vol. XI. No. 4. December.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*, New York.
- Suyanto, Bagong. 2013. *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya*. Malang: In-TANS Publishing
- Wagle, U. 2002. "Rethinking poverty: definition and measurement." *International Social Science Journal*. 54 (171), pp. 155-165.
- World Bank. 2006. *Making the New Indonesia Work for the Poor*. Washington, D.C.: World Bank.

EPILOG

Kemiskinan merupakan masalah kompleks, dinamis dan tidak berdiri sendiri. Pengukuran kemiskinan tidak dapat hanya sebatas variabel ekonomi, tetapi juga non-ekonomi. Pengukuran *ECOPOS* sangat diperlukan dalam menetapkan GK. Namun dari 4 dimensi *ECOPOS* tersebut, GK yang ditetapkan paling tidak harus mengakomodasi variabel dan dimensi keberdayaan, kemampuan dan kesempatan. Sedangkan untuk variabel dan dimensi keamanan, upaya untuk mencari indikator-indikator yang tidak dicantumkan dalam penelitian ini perlu dilakukan lebih lanjut. Jika tidak, penetapan GK perlu mengakomodasi adanya asumsi bahwa variabel atau dimensi keamanan adalah variabel yang harus ada (*given variabel*) dalam penetapan GK nasional.

Selain catatan di atas, dari setiap dimensi *ECOPOS* penting diperhatikan hal berikut ini. Pertama, pentingnya penekanan tidak saja pada aspek ketersediaan (*availability*), namun juga harus memperhatikan kemampuan untuk mencapai akses tersebut (*accessibility*), kemampuan memanfaatkan akses dimaksud (*affordability*), serta kesadaran untuk memanfaatkannya (*awareness*). Kedua, konsep pengukuran kemiskinan *ECOPOS* harus juga mempertimbangkan

untuk memasukkan *sense of efficacy* (perasaan kecukupan) serta *social exclusion*.

Definisi untuk mengukur orang miskin harus memperhatikan karakter 4L berikut ini, yaitu *The Last* (paling akhir), *The Least* (paling sedikit), *The Loss* (paling dirugikan), dan *The Lowest* (paling bawah). Dari empat dimensi ECOPOS, Dimensi Keberdayaan merupakan dimensi paling penting dalam pengukuran kemiskinan. Tantangan terbesar adalah bagaimana cara mengkuantifikasi dalam bentuk rupiah berbagai indikator kualitatif dalam konsep kemiskinan ECOPOS.

Ketiga, pengukuran kemiskinan secara subjektif lebih dianggap realistis. Namun pandangan ini harus disesuaikan dengan lokasi (*location specific*). Bahkan ada kecenderungan bahwa dalam usaha pengentasan kemiskinan perlu dilakukan pendekatan secara *holistic* pada tingkat daerah. Untuk memungkinkan hal itu dapat dilakukan, perlu peningkatan kapasitas daerah. Selain itu, sensitivitas pemerintahan daerah dalam menyelesaikan masalah kemiskinan di daerah masing-masing perlu ditingkatkan, antara lain dengan meningkatkan kemampuan menganalisis penyebab kemiskinan di berbagai kelompok masyarakat dan memberikan solusi terhadap kemiskinan tersebut.

Namun demikian, penggunaan konsep dan definisi ECOPOS dalam menetapkan GK tidaklah sederhana. Hal ini tidak saja berkaitan dengan persoalan kuantifikasi dari setiap variable dan indikator kualitatif dalam masing-masing dimensi ECOPOS, melainkan juga pemahaman yang jelas terhadap variable dan indikator dari setiap dimensi ECOPOS. Oleh karena itu, berbagai uji coba dan penajaman konsep GK ECOPOS yang diajukan dalam buku

ini mutlak diperlukan agar tercapai ukuran kemiskinan yang lebih berkualitas sehingga tidak ada klaim untuk menyatakan bahwa GK hanya benar secara statistic, tetapi tidak benar dengan potret dan jumlah penduduk ada.

BIODATA PENULIS

Abuzar Asra, lulusan Akademi Ilmu Statistik (AIS), Jakarta, menyelesaikan M.Sc. dalam statistika terapan dari University of Michigan, USA, dan Ph.D. dalam ekonomi pembangunan dari Griffith University, Australia. Hampir 14 tahun bekerja di Asian Development Bank (ADB), Manila, Filipina dan di Islamic Development Bank (IDB), Jeddah, Saudi Arabia. Pernah bekerja di Munich Center for Advanced Training, Munich, Jerman dan menjadi Visiting Fellow di Research School of Pacific Studies, Australian National University, Australia. Pernah sebagai Ketua Sekolah Tinggi Manajemen dan Informasi Komputer Muhammadiyah, Jakarta, dan Kepala Laboratorium Statistik di Fakultas Ekonomi Universitas Pancasila dan Tarumanagara, dan dosen tidak tetap pada berbagai program Magister Manajemen dan MBA di Jakarta. Berkarir di Badan Pusat Statistik (BPS) sejak awal 1976 dan sekarang sebagai Peneliti Utama dan Profesor Riset (dalam Ekonomi Perkotaan) di BPS dan mengajar di Sekolah Tinggi Ilmu Statistik. Dosen tidak tetap di Sekolah Pasca Sarjana Universitas Indonesia dan School of Government and Public Policy, Jakarta. Telah menerbitkan buku-buku, terutama buku teks statistik, yaitu *Metode Penelitian Survei* (2015),

Pengambilan Sampel Dalam Penelitian Survei (2015), Cerdas Menggunakan Statistik (2014), Esensi Statistik Bagi Kebijakan Publik (2014), Pengantar Statistika II: Panduan Bagi Pengajar dan Mahasiswa (2014), Statistika Terapan Untuk Pembuat Kebijakan dan Pengambil Keputusan (Edisi Kedua, 2014), Pengantar Statistika Terapan Untuk Pemula (1984), dan Rumus-Rumus Statistik serta Penerapannya (1985).

Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy, M.Ec.Dev. APU., saat ini bekerja sebagai Professor Riset di Pusat Penelitian Ekonomi-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI), Jakarta dan sebagai Guru Besar Ilmu Ekonomi pada Universitas Tarumanagara (UNTAR), Jakarta. Latar belakang pendidikan tinggi yang dimiliki yakni Ph. D (Doktor) dalam Ilmu Ekonomi dari University of Queensland, St. Lucia, Brisbane, Australia (1989-1992), Master Degree dalam bidang Agricultural Development Economics dari Australian National University (ANU), Canberra, Australia (1983-1986) dan Master Degree of Economics, University of New Castle, Australia (1987-1989). Pendidikan Sarjana diselesaikan di Institut Pertanian Bogor, Bogor (1981). Beberapa publikasi ilmiah Internasional baik buku maupun artikel yang pernah diterbitkan yakni dalam Asian Development Review (ADB), Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES), Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), East Asian Development Network (EADN), UN-ESCAP, ILO, Toyota Foundation, Malaysian Economic Journal, dan Journal of Economic Development. Selain itu, banyak tulisan yang dipublikasikan dalam Jurnal Ilmiah nasional maupun dalam surat kabar nasional. Bidang

studi dan penelitian yang menjadi fokus utama adalah bidang ekonomi pembangunan, investasi, perdagangan, lingkungan dan manajemen. Email address: cmfirdausy@gmail.com

Zarida adalah peneliti senior yang telah menyelesaikan program master sosiologinya di School of Social Sciences di Flinders University of South Australia. Sebagian besar penelitiannya terkait dengan masalah-masalah kemiskinan, antara lain pergusuran dan sektor informal di perkotaan, perempuan pedagang di pasar tradisional, nelayan dan lain2.

Budi Kristianto adalah peneliti di Pusat Penelitian Ekonomi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E LIPI). Beliau bergabung di LIPI sejak tahun 2011. Pada tahun 2008 memperoleh gelar Sarjana Ekonomi (SE) di bidang Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan (IESP) dari Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. Penelitian dan publikasi ilmiah yang telah dilakukan antara lain terkait dengan isu-isu kemiskinan, infrastruktur, daya saing, serta ekonomi internasional. Beberapa dari penelitian tersebut merupakan penelitian kerjasama antara LIPI dengan berbagai instansi lain, baik Kementerian terkait maupun swasta. Email: budi_kristianto85@yahoo.com

