

BERBAGAI URUSAN KEMISKINAN

Edi Santosa

ABSTRACT

There are some methods in the social literature to estimate the level of poverty. Poverty is a latent and still a big problem in many developing countries. Many theories, concept and approaches have been developed and are being developed to find to most suitable way in describing and estimating poverty. It is not an easy task since understanding and definitions of poverty should considerate various aspects. It is hoped that better understanding on this matter can help alleviate poverty accutely suffered by many Indonesians.

PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan masalah sosial laten yang senantiasa hadir di tengah-tengah masyarakat, khususnya di negara-negara berkembang. Kemiskinan senantiasa menarik perhatian berbagai kalangan, baik para akademisi maupun para praktisi. Berbagai teori, konsep dan pendekatan pun terus menerus dikembangkan untuk menyibak tirai dan mungkin "misteri" mengenai kemiskinan ini. Dalam konteks masyarakat Indonesia, masalah kemiskinan juga merupakan masalah sosial yang senantiasa relevan untuk dikaji secara terus menerus. Ini bukan saja karena masalah kemiskinan telah ada sejak lama, melainkan pula karena masalah ini masih hadir di tengah-tengah kita dan bahkan kini gejalanya semakin meningkat sejalan dengan krisis multidimensional yang masih dihadapi oleh Bangsa Indonesia. Meskipun pembahasan kemiskinan pernah mengalami tahap kejenuhan sejak pertengahan 1980-an, upaya pengentasan kemiskinan kini semakin mendesak kembali untuk dikaji ulang.

A. KONSEP KEMISKINAN

Pengertian atau batasan tentang kemiskinan bukanlah sesuatu hal yang mudah dirumuskan. Kemiskinan sebagai suatu gejala ekonomi sangat berbeda dengan konsep kemiskinan dilihat dari gejala sosial. Ekonomi kemiskinan merupakan suatu gejala yang terjadi di sekitar lingkungan penduduk miskin dan biasanya dikaitkan dengan masalah rendahnya pendapatan. Sebaliknya kebudayaan kemiskinan lebih banyak terdapat dalam diri penduduk miskin itu sendiri seperti cara hidup, filosofi, tingkah laku, nilai-nilai tradisional, persepsi, dan sikap setiap individu yang memiliki perbedaan mendasar tentang pemahaman kehidupan yang diobsesikan. Segenap gejala kemiskinan di lingkungan kita dengan mudah dapat dikenali seperti; kekurangan gizi, busung lapar, buta huruf, lingkungan hidup yang kotor, tingginya angka kematian dan rendahnya harapan hidup. Tetapi untuk mengoperasionalkan konsep kemiskinan tersebut masih diperlukan beberapa perkiraan kuantitatif guna lebih mempertajam permasalahan yang dihadapi.

Kita sering bertanya mengapa penduduk Indonesia masih banyak yang termasuk kategori keluarga miskin (GAKIN)? Apa yang dijadikan dasar kebijakan pemerintah dalam program pengentasan kemiskinan di perkotaan dan perdesaan, serta mengapa jumlah orang miskin cenderung bertambah dan sukar diatasi?. Tentu jawabnya amat

beragam karena pemahaman seseorang tentang kondisi sosial ekonomi suatu komunitas baik secara deskriptif dan preskriptif tentang masalah kemiskinan bersifat relatif.

B. DEFINISI KEMISKINAN

Pada dasarnya konsep kemiskinan dikaitkan dengan perkiraan tingkat pendapatan dan kebutuhan. Perkiraan kebutuhan hanya dibatasi pada kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar minimum sehingga memungkinkan seseorang dapat hidup secara layak. Bila sekiranya tingkat pendapatan tidak dapat mencapai kebutuhan minimum, maka orang atau keluarga tersebut dapat dikatakan miskin. Ini berarti diperlukan suatu tingkat pendapatan minimum sehingga memungkinkan orang atau keluarga tersebut memperoleh kebutuhan dasarnya. Dengan perkataan lain kemiskinan dapat diukur dengan membandingkan tingkat pendapatan orang atau keluarga tersebut dengan tingkat pendapatan yang dibutuhkan untuk memperoleh kebutuhan dasar minimum. Dengan demikian tingkat pendapatan minimum akan merupakan pembatas antara keadaan miskin dan tidak miskin atau biasa disebut sebagai *garis kemiskinan*. Konsep ini dikenal sebagai **kemiskinan mutlak** (absolut).

Sebaliknya ada pula yang berpendapat, walaupun tingkat pendapatan sudah mampu mencapai tingkat kebutuhan dasar minimum tetapi masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan keadaan masyarakat sekitarnya, maka orang atau keluarga tersebut masih berada dalam keadaan miskin. Hal ini terjadi karena kemiskinan lebih banyak ditentukan oleh keadaan lingkungan kebudayaan sekitarnya daripada lingkungan orang atau keluarga yang bersangkutan. Konsep ini dikenal sebagai **kemiskinan relatif**.

Ukuran untuk menentukan tingkat kemiskinan paling tidak dapat dilihat dari beberapa hal, sebagai berikut:

1. KEBUTUHAN MINIMUM

Kesulitan utama di dalam konsep kemiskinan mutlak adalah penentuan komposisi dan tingkat kebutuhan minimum. Kebutuhan minimum bukan saja dipengaruhi oleh adat dan kebiasaan tetapi erat pula hubungannya dengan tingkat pembangunan, iklim dan berbagai faktor ekonomi lainnya. Namun demikian, tidak pula dapat disangkal bahwa untuk memungkinkan seseorang dapat hidup secara layak dibutuhkan seperangkat barang-barang dan jasa-jasa baik untuk memenuhi kebutuhan biologis maupun kebutuhan sosial.

Berbagai komponen telah dipergunakan di dalam mengukur tingkat kehidupan manusia. Sebuah laporan PBB, *Report on International Definition and Measurement of Standards and Level of Living* (selanjutnya disebut Laporan PBB-I) mengemukakan 12 macam komponen sebagai dasar untuk memperkirakan kebutuhan dasar manusia. Komponen-komponen itu terdiri dari kebutuhan langsung maupun tidak langsung terutama yang berkaitan dengan keadaan lingkungan kehidupan.

Komponen-komponen tersebut terdiri dari kesehatan, pangan dan gizi, pendidikan, kondisi pekerjaan, situasi kesempatan kerja, konsumsi dan tabungan, pengangkutan, perumahan, sandang, rekreasi dan hiburan, jaminan sosial, dan kebebasan manusia. Perangkat kebutuhan dalam Laporan PBB-I ini mencakupi bidang yang sangat luas. Setelah diadakan berbagai pembahasan antar anak organisasi PBB (ILO, WHO, FAO, UNESCO dan sebagainya), komponen-komponen konsumsi dan tabungan serta pengangkutan tidak dapat dimasukkan sebagai pengukur tingkat kehidupan. Sehingga dalam Laporan PBB-II hanya dipergunakan 9 komponen.

Kebutuhan dasar sebenarnya dapat dibagi dalam dua golongan besar. *Pertama*, kebutuhan dasar yang sangat diperlukan oleh manusia untuk mempertahankan hidupnya. *Kedua*, kebutuhan lain-lain yang bersifat lebih tinggi. Berdasarkan pertimbangan tersebut *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD) menggolongkan kebutuhan gizi, perumahan, dan kesehatan sebagai kebutuhan fisik primer. Di samping itu pendidikan, rekreasi, dan ketenangan hidup selaku kebutuhan kultural. Baru setelah kebutuhan ini terpenuhi, kelebihan pendapatan dipergunakan untuk mencapai kebutuhan lain yang lebih tinggi.

Di samping kebutuhan fisik dan kultural, Drewnowski telah memasukkan pula komponen-komponen sandang, lingkungan sosial, dan lingkungan fisik sebagai unsur-unsur yang perlu diperhatikan dalam mengukur kualitas kehidupan manusia. Ia menganggap gizi, perumahan, pelayanan pengobatan, pendidikan, dan sandang sebagai komponen primer. Atau dengan perkataan lain sebagai perangkat kebutuhan dasar yang sangat diperlukan agar seseorang dapat hidup secara layak. Komponen-komponen lainnya - waktu terluang, ketenangan dan lingkungan hidup sebagai komponen sekunder atau kebutuhan dasar kedua.

Kebutuhan dasar bukan saja mencakupi kebutuhan orang atau keluarga tetapi mencakupi pula kebutuhan fasilitas-fasilitas lingkungan kehidupan manusia. Hal ini dikemukakan secara jelas oleh *International Labour Organization* (United nations, 1976) sebagai berikut:

"Basic needs, ... include two elements. First, they include certain minimum requirements of a family for private consumption: adequate food, shelter and clothing, as well as certain household equipment and furniture. Second, they include essential services provided by and for the community at large, such as safe drinking water, sanitation, public transport and health, educational and cultural facilities"

Perkiraan kebutuhan minimum yang dilakukan secara objektif mungkin jauh berbeda dengan perkiraan subjektif. Kebutuhan minimum objektif dilakukan secara ilmiah dengan memperhatikan faktor-faktor kesehatan dan kelayakan kehidupan. Sebaliknya perkiraan subyektif diperoleh dari pola konsumsi rill penduduk.

Perkiraan kebutuhan gizi minimum yang diperlukan seseorang agar dapat hidup secara layak dapat dilakukan secara teknis-ilmiah: Hal ini sering

dilakukan mengingat kebutuhan terhadap perangkat pangan yang memenuhi persyaratan kesehatan merupakan kebutuhan dasar primer di dalam kehidupan manusia. Sehingga pengertian kemiskinan tidak jarang dikaitkan dengan "kekurangan gizi". Berdasarkan konsep ini, penduduk miskin adalah mereka yang berada di bawah kebutuhan gizi minimum.

Konsep kemiskinan yang di dasarkan atas perkiraan perangkat kebutuhan dasar minimum merupakan suatu konsep yang mudah dimengerti. Bila sekiranya posisi seseorang atau keluarga berada di bawah kebutuhan minimum tersebut, maka orang atau keluarga tersebut sudah dapat dikatakan miskin.

Akan tetapi konsep yang sederhana bukanlah berarti konsep yang terbaik. Penentuan garis kemiskinan berdasarkan kebutuhan minimum lebih banyak bersifat rekaan (*arbitrary*) daripada suatu pertimbangan obyektif. Tidak mungkin suatu garis kemiskinan ditentukan secara obyektif mengingat banyak sekali faktor yang mempengaruhinya. Garis kemiskinan ini akan berbeda antara satu tempat dengan tempat lainnya, bahkan antara jenis kelamin. Sehingga tidak ada satu garis kemiskinan pun yang dapat dianggap berlaku umum.

Pemilihan perangkat barang-barang dan jasa-jasa yang akan dimasukkan dalam komponen kebutuhan dasar sukar sekali ditentukan secara tepat. Walaupun perkiraan kebutuhan gizi minimum dapat dilakukan secara ilmiah, namun kondisi masyarakat belum tentu dapat menerimanya.

Komposisi pangan akan dipengaruhi sekali oleh latar belakang adat, kebudayaan, dan kondisi sosial masyarakat yang bersangkutan. Variasi yang cukup besar jelas terdapat dalam komposisi pangan. Walaupun telah dianjurkan bagi seseorang laki-laki dewasa untuk memakan menu sehat yang terdiri dari nasi (500 gr beras), daging (50 gr), tempe (75 gr), sayuran (150 gr), dan sepotong pepaya (200 gr) setiap kali makan, belum tentu anjuran ini dapat diterima oleh masyarakat.

Perkiraan kebutuhan gizi yang sama sebenarnya dapat "diterjemahkan" dalam berbagai komposisi pangan. Tetapi siapa yang mampu menyusun menu yang demikian itu? Komposisi pangan yang memenuhi persyaratan gizi yang sehat sukar dilakukan oleh ibu-ibu rumah tangga apalagi ibu-ibu rumah tangga miskin. Di samping itu kebutuhan kalori penduduk miskin jauh lebih besar dibandingkan dengan golongan berpendapatan tinggi, karena mereka biasanya lebih banyak sebagai pekerja kasar dibandingkan dengan mereka yang berpendapatan tinggi. Ini berarti aktivitas fisik mereka lebih besar pula sehingga membutuhkan jumlah kalori yang lebih banyak. Faktor ini justru kurang mendapat perhatian dalam memperkirakan tingkat kebutuhan gizi minimum.

Konsensus mengenai komposisi kebutuhan dasar akan lebih sukar diperoleh bagi barang-barang yang bukan merupakan bahan pangan. Hal ini jelas terlihat dalam memperkirakan kebutuhan minimum meliputi sandang, papan (perumahan), pendidikan, dan kesehatan. Ada yang beranggapan bahwa kebutuhan sandang minimum hendaknya diukur dengan pemakaian tekstil per kapita atau bagi Indonesia pemakaian kain

batik per kapita per tahun. Walaupun pertimbangan tersebut mempunyai dasar yang cukup kuat tetapi dalam praktek sukar diperhitungkan secara tepat. Kualitas tekstil yang demikian banyak ragamnya di samping pengaruh iklim dan adat kebiasaan sangat mempengaruhi pemakaian tekstil tersebut. Kriteria kebutuhan perumahan tidaklah begitu mudah dilakukan. Hal ini tentu dipengaruhi pula oleh jumlah anggota rumah tangga dan faktor-faktor lingkungan lainnya. Sedangkan mengenai kebutuhan papan cukup hanya diperhitungkan kebutuhan satu rumah untuk satu keluarga.

Ukuran yang diperlukan untuk menentukan kebutuhan pendidikan dan kesehatan minimum masih tetap merupakan hal yang kontroversial. Bila lamanya pendidikan dipergunakan selaku dasar perkiraan kebutuhan minimum, tentu timbul kesukaran di dalam memperkirakan besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk mencapai tingkat pendidikan minimum tersebut. Kebutuhan kesehatan minimum merupakan suatu hal yang mustahil untuk diperhitungkan. Hal ini menjadi bertambah sukar bila dalam komposisi kebutuhan minimum tersebut dimasukkan pula komponen lingkungan sosial, lingkungan fisik, kebebasan manusia, dan sebagainya. Perkiraan garis kemiskinan dengan mempergunakan konsep kebutuhan minimum merupakan pula suatu konsep yang statis. Perkembangan tingkat garis kemiskinan biasanya disesuaikan menurut indeks kenaikan harga. Ini berarti tingkat kehidupan penduduk miskin sama sekali tidak mengalami perubahan apa-apa, sedangkan golongan penduduk lain telah mengalami kenaikan

2. KEMISKINAN RELATIF

Dengan memperhatikan berbagai kelemahan tersebut, konsep kemiskinan ini lebih tepat diperlakukan secara relatif daripada mutlak. Ini berarti garis kemiskinan ditentukan oleh keadaan masyarakat sekitarnya daripada orang atau keluarga itu sendiri. Suatu garis kemiskinan tidaklah dapat ditentukan dalam keadaan vakum, tetapi dilihat dalam hubungannya dengan lingkungan masyarakat tertentu dalam waktu tertentu.

Kemiskinan relatif biasanya diperkirakan dengan memperhatikan golongan berpendapatan rendah dari suatu pola pembagian pendapatan. Sehingga dapat dikatakan bahwa $x\%$ dari suatu pola pembagian pendapatan golongan bawah akan berada dalam posisi kemiskinan. Atau garis kemiskinan tersebut dikaitkan dengan nilai-nilai statistik seperti nilai *rata-rata (mean)* atau *median*.

Berdasarkan konsep kemiskinan relatif ini garis kemiskinan akan mengalami perubahan bila sekiranya seluruh tingkat kehidupan masyarakat mengalami perubahan. Hal ini jelas merupakan perbaikan dari konsep kemiskinan mutlak. Tetapi kelemahan konsep ini justru terletak pada sifatnya yang dinamis. Secara implisit akan terlihat bahwa "kemiskinan akan selalu berada di antara kita". Dalam setiap waktu akan selalu terdapat $x\%$ dari jumlah penduduk yang dapat dikategorikan selaku miskin. Sehingga berbeda dengan konsep kemiskinan mutlak, jumlah orang miskin tidak mungkin habis sepanjang zaman.

Untuk menghindari hal ini, masalah kemiskinan dapat dilihat dari aspek ketimpangan sosial. Semakin besar ketimpangan antara tingkat kehidupan golongan atas dan golongan bawah akan semakin besar pula jumlah penduduk yang dapat dikategorikan miskin

Namun demikian, ketimpangan pembagian pendapatan dan kemiskinan bukanlah merupakan suatu hal yang sama walaupun mempunyai hubungan yang erat satu sama lainnya. Transfer pendapatan dari golongan berpendapatan sedang ke golongan berpendapatan tinggi akan memperbesar tingkat ketimpangan. Tetapi sebaliknya golongan miskin tidak mengalami perubahan apa-apa. Di lain pihak ketimpangan pembagian pendapatan mungkin tidak akan mengalami perubahan dengan meningkatnya tingkat pendapatan, tetapi tingkat kemiskinan akan semakin menurun. Sehingga dengan tegas Sen mengemukakan bahwa kedua konsep ini sukar dimasukkan dalam kategori yang sama.

Dengan demikian efikasi apa pun yang dipergunakan selalu terdapat kelemahan di dalam merumuskan konsep kemiskinan. Alternatif lain yang dapat ditempuh adalah mempergunakan kedua konsep tersebut secara bersamaan dengan memperhatikan perbedaan yang terdapat di antara keduanya. Suatu keluarga dapat saja mengalami kenaikan tingkat kehidupan tetapi tidak mengalami perubahan apa-apa bila dibandingkan dengan keluarga lain. Ini berarti posisi keluarga tersebut tetap tidak berubah dibandingkan dengan masyarakat sekitarnya walaupun garis kemiskinan telah dapat dilampaui.

3. KEMISKINAN ABSOLUT (Perkiraan Garis kemiskinan Mutlak)

Penentuan garis kemiskinan berdasarkan konsep kemiskinan mutlak dapat dilakukan dengan menempuh berbagai cara pendekatan. Di dalam beberapa negara terdapat perkiraan garis kemiskinan resmi baik untuk merumuskan kebijaksanaan kesejahteraan sosial maupun penyusunan perencanaan pembangunan. Pemakaian garis kemiskinan untuk merumuskan kebijaksanaan kesejahteraan sosial terutama terdapat di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Inggris, Prancis, dan sebagainya. Sebaliknya usaha-usaha untuk mempergunakan konsep garis kemiskinan di dalam perencanaan pembangunan terdapat di negara-negara sedang berkembang.

Baik penentuan garis kemiskinan resmi maupun perkiraan-perkiraan yang dilakukan para ahli sebagian besar didasarkan atas kebutuhan gizi minimum atau komposisi pangan yang dibutuhkan seseorang agar dapat hidup secara layak. Pendekatan lain yang biasa dipergunakan adalah pendekatan kebutuhan dasar manusia, dan garis kemiskinan internasional.

4. GARIS KEMISKINAN RESMI

Garis kemiskinan resmi merupakan garis kemiskinan yang ditetapkan oleh pemerintah di dalam usaha-usahanya untuk mengukur tingkat kemiskinan. Dasar perkiraan garis kemiskinan resmi ini berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya.

Garis kemiskinan resmi di Amerika Serikat semula berasal dari perkiraan komposisi pangan ekonomis yang disusun oleh Departemen Pertanian dengan maksud untuk mengatasi keadaan darurat atau keadaan sementara bila sekiranya dana yang tersedia tidak mencukupi. Perkiraan garis kemiskinan tersebut dilakukan dengan memperhatikan jumlah anggota keluarga dan lapangan pekerjaan (petani dan bukan petani).

Setiap tahun perkiraan garis kemiskinan ini disesuaikan dengan perkembangan harga.

Pemakaian garis kemiskinan di dalam perencanaan pembangunan mempunyai sifat yang berbeda. Bagi negara-negara sedang berkembang masih terlalu berat untuk menyelenggarakan program anti kemiskinan sebagaimana yang terdapat di negara-negara maju. Walaupun tidak mempunyai pekerjaan, rakyat di negara maju dapat memperoleh tunjangan jaminan sosial dari pemerintah. Hal yang demikian ini, tentu sukar dilakukan di negara-negara berkembang karena tingkat pendapatan negara tersebut masih rendah sekali.

4.1. Kebutuhan Beras

Mengingat beras merupakan kebutuhan primer rakyat Asia, maka perkiraan garis kemiskinan tidak jarang pula dilakukan dengan mempergunakan ukuran kebutuhan beras atau berasekuivalen. Di samping itu terdapat pula semacam anggapan bahwa perkembangan harga-harga komoditi lainnya akan dipengaruhi sekali oleh perkembangan harga beras.

Metode perkiraan garis kemiskinan yang seperti ini telah dipergunakan pula oleh Sajogyo di Indonesia. Ia mengemukakan besarnya kebutuhan minimum dalam beras-ekuivalen. Menurut Sajogyo, kebutuhan minimum rakyat Indonesia adalah sebesar 360 kg dan 240 kg beras-ekuivalen per orang per tahun masing-masing untuk daerah kota dan daerah pedesaan. Dengan memperhatikan harga beras yang berlaku (1969), diperoleh garis kemiskinan di daerah kota sebesar Rp 18.000 per orang per tahun dan di daerah pedesaan sebesar Rp 12.000 per orang per tahun.

Sebagaimana juga halnya dengan ukuran-ukuran lain, perkiraan garis kemiskinan berdasarkan kebutuhan berasekuivalen mengandung pula beberapa kelemahan. *Pertama*, sukar menentukan kebutuhan beras minimum yang diperlukan seseorang atau suatu keluarga. *Kedua*, perkembangan harga-harga barang lain belum tentu dipengaruhi sepenuhnya oleh perkembangan harga beras. *Ketiga*, hubungan antara harga beras dengan harga barang-barang lainnya tidaklah selalu konstan. *Keempat*, proporsi pengeluaran untuk beras dan kebutuhan lainnya akan berubah sesuai dengan perubahan tingkat pendapatan. Semakin tinggi tingkat pendapatan akan semakin berkurang pula proporsi pengeluaran untuk beras.

Namun demikian, tidak pula dapat disangkal bahwa metode perkiraan garis kemiskinan dengan mempergunakan perhitungan beras-ekuivalen tersebut mudah dipahami masyarakat.

4.2. Belanja Pangan

Proporsi pengeluaran untuk belanja pangan pada saat tertentu akan berbanding terbalik dengan tingkat pendapatan. Bila tingkat pendapatan meningkat, konsumsi pangan akan meningkat pula. Tetapi pada saat tertentu-titik jenuh pangan-proporsi pengeluaran untuk pangan akan menurun. Ini berarti pada saat terjadinya titik balik tersebut, pengeluaran

terhadap bahan bukan-pangan akan mulai meningkat. Dengan demikian titik balik ini dapat dianggap sebagai garis kemiskinan karena justru pada saat itu kebutuhan minimum terhadap pangan telah terpenuhi.

4.3. Kebutuhan Gizi Minimum

Pendekatan kemiskinan dengan mempergunakan konsep kebutuhan gizi minimum akan memberikan perkiraan garis kemiskinan yang berbeda dengan pendekatan belanja pangan. Sebagaimana diketahui kebutuhan kalori akan tergantung sekali dari jenis kelamin, umur, kegiatan, iklim, dan faktor-faktor ekologi lainnya. Sebaliknya kebutuhan protein dipengaruhi oleh berbagai ketegangan-ketegangan dalam kehidupan sehari-hari (*stress*), panas (*heat*), jenis pekerjaan, dan infeksi luka. Kebutuhan protein ini diperhitungkan setelah terpenuhinya kebutuhan kalori minimum. Dengan memperhatikan faktor-faktor tersebut dapat diperkirakan kebutuhan gizi minimum baik secara global maupun secara nasional. Dalam hal ini para ahli gizi sering berbeda pendapat di dalam memperkirakan kebutuhan gizi tersebut.

Perbedaan-perbedaan di dalam memperkirakan kebutuhan gizi minimum ini terdapat juga di Indonesia. Repelita III memperkirakan kebutuhan kalori minimum per orang per hari sebesar 2.100 kalori dan 46 gr protein. Sebaliknya, Sajogyo (2002) beranggapan kebutuhan kalori minimum cukup bila dapat mencapai 1.900 kalori dan 40 gr protein.

Masalah utama di dalam memperkirakan garis kemiskinan berdasarkan kebutuhan gizi minimum adalah "menerjemahkan" nilai kalori dan protein tersebut ke dalam nilai pengeluaran per kapita atau per keluarga. Metode *linear programming* dapat dipergunakan untuk menentukan jumlah pengeluaran minimum agar tercapai tingkat hidup yang sehat. Ini berarti tingkat kebutuhan gizi minimum dapat dicapai dengan biaya yang serendah-rendahnya.

5. GARIS KEMISKINAN INTERNASIONAL

Pendekatan garis kemiskinan internasional di dalam menentukan garis kemiskinan suatu negara merupakan suatu cara tidak langsung di dalam mengukur tingkat kemiskinan. Perkiraan semacam ini terutama sekali dilakukan untuk studi perbandingan antar negara di samping memperkirakan tingkat kemiskinan global. Namun tidak jarang pula hal ini dilakukan untuk memperkirakan tingkat kemiskinan suatu negara tertentu

54

Metode perkiraan garis kemiskinan internasional mulai diperkenalkan oleh McNamara di dalam sidang gabungan Bank Dunia (2002) dan Dana Moneter Internasional di Nairobi dalam tahun 1973. Konsep garis kemiskinan ini kemudian dipertegas oleh Ahluwalia dengan mempergunakan patokan \$ 75 dan \$ 50. Penyempurnaan perhitungan garis kemiskinan ini kemudian dilakukan dengan memperhatikan perkembangan nilai dolar. Perbandingan nilai daya beli uang dolar antar negara dilakukan berdasarkan konsep *purchasing-power-parity* (PPP) yang jauh berbeda dengan nilai tukar resmi. Walaupun penentuan

patokan \$ 75 dan \$ 50 diperoleh secara rekaan (*arbitrary*) tetapi hal ini dilakukan dengan memperhatikan pula kebutuhan dasar minimum bagi tingkat kehidupan yang layak.

Mengingat studi kemiskinan di India telah dilakukan secara intensif sekali, Ahluwalia telah mempergunakan pula tingkat pendapatan golongan 40% penduduk berpendapatan rendah di India selaku patokan garis kemiskinan internasional⁵⁷. Berdasarkan kriteria ini, garis kemiskinan di India (berdasarkan harga konstan 1970) diperkirakan telah mencapai US\$ 80 dalam perhitungan kurs resmi atau US\$ 250 dalam nilai *purchasing power parity* (PPP). Garis kemiskinan inilah yang dipergunakan untuk mengukur tingkat kemiskinan negara-negara lain. Ini merupakan batas bawah (*lower limit*) dari tingkat kemiskinan global.

Dengan mempergunakan berbagai perkiraan garis kemiskinan - baik resmi maupun tidak-yang dilakukan di tujuh negara maju, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) telah mencoba pula menyusun suatu patokan garis kemiskinan internasional, dengan membandingkan garis kemiskinan masing-masing negara dengan tingkat pendapatan per kapita yang tersedia (*disposable income*) dan besarnya susunan anggota keluarga.

Garis kemiskinan internasional yang disusun oleh OECD ini lebih dikaitkan kepada kondisi negara-negara maju dan belum tentu dapat diterapkan begitu saja di negara-negara berkembang. Perkiraan garis kemiskinan internasional ini akan memberikan hasil yang "sangat kasar", dan kurang tepat dipergunakan pada tingkat nasional.

5.1. Perkiraan Garis Kemiskinan Relatif

Berbeda halnya dengan penentuan garis kemiskinan mutlak, garis kemiskinan relatif dikaitkan dengan pola ketimpangan pembagian pendapatan atau nilai-nilai statistik seperti nilai rata-rata (*mean*) dan median. Kedua metode penentuan garis kemiskinan ini lebih bersifat dinamis dengan memperhatikan keadaan masyarakat sekitarnya.

5.2. Ketimpangan Pembagian Pendapatan

Dalam menentukan garis kemiskinan berdasarkan konsep ketimpangan, perhatian banyak ditujukan terhadap proporsi jumlah penduduk yang berada di bagian bawah dari suatu pola pembagian pendapatan. Bank Dunia (2002) menyarankan patokan kemiskinan sebagai golongan 40% penduduk berpendapatan rendah. Sebaliknya, ada ahli-ahli lain yang beranggapan bahwa lebih tepat dipergunakan konsep 20% penduduk miskin. Kriteria penentuan x% golongan penduduk miskin sangat tergantung pada pertimbangan subyektif. Dengan mempergunakan konsep ini tidak akan mungkin kemiskinan dapat dihapuskan karena akan selalu terdapat x% penduduk miskin bagaimanapun meningkatnya pola kehidupan masyarakat.

5.3. Garis Kemiskinan dan Nilai Rata-rata Statistik

Nilai rata-rata sering dipergunakan selaku dasar penentuan garis kemiskinan. Di dalam studinya mengenai tingkat kemiskinan di India dalam tahun 1953/1954-1961/1962, ECAFE (*Economic Commission for*

Asia and the Far East) telah mempergunakan tingkat pendapatan rata-rata selaku garis kemiskinan. Hal ini terlihat pula dalam studi Esmara (1999) tentang tingkat kemiskinan di Indonesia. Dengan mempergunakan nilai rata-rata selaku garis kemiskinan, sudah dapat diperkirakan lebih dari seperdua jumlah keluarga atau penduduk akan berada di bawah garis kemiskinan. Hal ini terjadi karena nilai rata-rata dalam suatu pola pembagian pendapatan akan selalu lebih besar daripada nilai median. Hal ini mengakibatkan pula tingkat kemiskinan tidak dapat dihapuskan di masa mendatang.

Keadaan ini tidak akan terjadi bila hanya x bagian saja dari nilai rata-rata tersebut yang dipergunakan selaku garis kemiskinan, sehingga disarankan dipergunakan seperdua saja, sedangkan McNamara (World Bank, 2002) menyarankan sepertiga dari pendapatan nasional per kapita selaku garis kemiskinan. Gupta (1976) tidak mempergunakan konsep nilai rata-rata selaku dasar penentuan garis kemiskinan. Tetapi ia menganjurkan dipergunakannya seperdua dari nilai median untuk memperkirakan garis kemiskinan. Walaupun 50% dari jumlah penduduk akan berada di bawah median, tetapi hanya sebagian kecil saja yang akan berada di bawah seperdua nilai median. Sehingga pola pembagian pendapatan akan mempengaruhi sekali tingkat kemiskinan berdasarkan konsep ini. Diperkirakan jumlah penduduk miskin akan jauh lebih besar bila sekiranya penyebaran pola pembagian pendapatan lebih berat ke arah golongan berpendapatan rendah. Sebaliknya bila konsep ini dipergunakan di daerah yang telah maju, penduduk yang sebenarnya sudah kaya mungkin termasuk dalam kategori miskin. Sementara itu golongan penduduk miskin dapat juga terhitung sebagai golongan kaya bila sekiranya tingkat nilai median berada dalam posisi yang rendah sekali. Walaupun konsep ini lebih bersifat dinamis tetapi lebih bermanfaat di dalam menentukan posisi penduduk yang berada dalam golongan berpendapatan rendah daripada pengidentifikasian garis kemiskinan. Hal yang sama terdapat pula di dalam pemakaian konsep nilai rata-rata.

5.4. Skala Ekuivalen

Kebutuhan rumah tangga sangat tergantung pada jumlah anggota rumah tangga, jenis kelamin, umur, lapangan pekerjaan dan berbagai faktor lainnya. Ini berarti perkiraan garis kemiskinan harus pula memperhatikan faktor-faktor tersebut.

Di dalam rangka memperkirakan tingkat kemiskinan, tingkat kebutuhan rumah tangga harus dikonversikan ke dalam unit yang "sama" atau biasa juga disebut sebagai "rumah tangga model" atau "ekuivalen orang dewasa". Hal ini dilakukan karena kebutuhan orang dewasa tidaklah sama dengan kebutuhan anak-anak. Demikian pula halnya kebutuhan orang laki-laki tidaklah sama dengan kebutuhan orang perempuan. Konversi ini biasa dikenal dengan istilah "skala ekuivalen".

Skala ekuivalen telah dipergunakan pula dalam survei pengeluaran rumah tangga yang dilakukan di Indonesia dalam tahun 1925 dan 1926⁷⁵. Dalam hal ini yang dipergunakan selaku "rumah tangga model" adalah sepasang suami-istri dengan 3 orang anak, masing-masing berumur 14 tahun (perempuan, Sekolah Lanjutan Pertama), 12 tahun (laki-laki, Sekolah Dasar) dan 11 tahun (perempuan, Sekolah Dasar). Seluruh perkiraan pengeluaran - baik untuk pangan maupun bukan pangan - dikonversikan ke dalam "rumah tangga model". Namun demikian, perhitungan ini lebih ditujukan untuk memperkirakan pengeluaran rata-rata per bulan di dalam

rangka menghilangkan pengaruh musim terhadap hasil penelitian tersebut.

Pada dasarnya data-data yang diperlukan untuk memperhitungkan nilai skala ekuivalen sangat terbatas sekali bahkan dalam survei yang dilakukan di Indonesia sama sekali tidak tersedia. Sehingga perkiraan kebutuhan rumah tangga dilakukan dengan menggunakan konsep per kapita atau dengan perkataan lain membagi jumlah pendapatan/pengeluaran rumah tangga dengan jumlah anggota rumah tangga. Dengan konsep yang demikian ini bobot masing-masing anggota rumah tangga akan sama besarnya.

6. MENGUKUR TINGKAT KEMISKINAN

Perkiraan garis kemiskinan merupakan refleksi dari suatu konsep kemiskinan. Garis kemiskinan ini merupakan patokan terpenting di dalam mengukur tingkat kemiskinan. Pengambilan kebijaksanaan untuk mengatasi masalah kemiskinan akan menentukan pula garis kemiskinan yang akan dipergunakan di dalam memperkirakan tingkat kemiskinan.

Pada dasarnya terdapat dua pendekatan di dalam mengukur tingkat kemiskinan. *Pertama*, memperkirakan jumlah orang yang berada di bawah garis kemiskinan. Ukuran ini disebut sebagai ukuran jumlah orang (*head-count measure*). *Kedua*, memperhitungkan jumlah dana yang diperlukan untuk mengatasi masalah kemiskinan. Ukuran ini dikenal selaku kesenjangan kemiskinan (*poverty gap*). Dalam hal ini terdapat berbagai bentuk perkiraan kesenjangan kemiskinan seperti persentase Produk Domestik Bruto yang harus dipergunakan untuk menolong penduduk miskin, atau rasio kesenjangan kemiskinan dengan jumlah pendapatan golongan penduduk miskin, dan sebagainya. Sen⁷⁶ mengemukakan pula suatu ukuran yang mengkombinasikan ukuran pertama dan kedua. Sementara itu Watts⁷⁷ dan Tabbarang memperkenalkan konsep ukuran kesejahteraan.

6.1. Ukuran Jumlah Orang

Ukuran yang paling sederhana di dalam menentukan tingkat kemiskinan - dan paling sering dipergunakan - adalah ukuran jumlah orang yang berada di bawah garis kemiskinan. Ukuran ini memperlihatkan jumlah orang atau keluarga yang tingkat pendapatannya belum mampu mencapai tingkat kebutuhan minimum. Di samping perkiraan mutlak, ukuran ini biasa juga dinyatakan secara relatif. Ini berarti ukuran tersebut memperlihatkan persentase jumlah penduduk miskin dibandingkan dengan jumlah penduduk keseluruhan.

Ukuran jumlah orang di dalam menentukan tingkat kemiskinan diperoleh dari persamaan:

$$K = \frac{q}{N} \times 100$$

$$K = \frac{q}{n} \times 100$$

di mana: K = tingkat kemiskinan

q = jumlah penduduk miskin atau berada di bawah garis kemiskinan.

n = jumlah penduduk.

Di samping mudah memperhitungkannya, ukuran ini mempunyai pula beberapa kelemahan selaku alat pengukur tingkat kemiskinan. Setiap kali terjadi perubahan tingkat pendapatan dari golongan penduduk miskin tidak akan terdapat perubahan dalam tingkat kemiskinan sepanjang perubahan tersebut masih belum melampaui garis kemiskinan. Hal ini tentu kurang tepat. Kenaikan tingkat pendapatan golongan penduduk miskin - walaupun masih berada di bawah garis kemiskinan - tentu akan berpengaruh terhadap tingkat kehidupan golongan penduduk tersebut.

Kemungkinan seseorang atau suatu keluarga untuk melampaui garis kemiskinan akan semakin besar apabila tingkat pendapatannya berada di dekat garis kemiskinan. Kenaikan pendapatan yang tidak terlalu tinggi sudah cukup untuk mengubah tingkat kemiskinan. Atau dengan perkataan lain posisi orang atau keluarga tersebut telah berpindah dari di bawah menjadi di atas garis kemiskinan. Sebaliknya bagi mereka yang mempunyai tingkat pendapatan yang jauh dari garis kemiskinan, kemungkinan untuk berpindah tempat menjadi lebih kecil.

Dengan demikian, ukuran jumlah orang selaku dasar untuk mengukur tingkat kemiskinan sama sekali tidak sensitif terhadap perubahan-perubahan tingkat dan pola pembagian pendapatan di kalangan penduduk miskin.

6.2. Ukuran Kesenjangan Kemiskinan

Berbagai kelemahan yang terdapat di dalam pengukuran tingkat kemiskinan melalui konsep jumlah-orang akan diatasi dengan mempergunakan konsep kesenjangan kemiskinan (*poverty gap*). Berbeda halnya dengan ukuran jumlah orang, perkiraan kesenjangan kemiskinan sangat sensitif sekali terhadap perubahan-perubahan tingkat pendapatan golongan penduduk miskin.

Kesenjangan kemiskinan merupakan suatu ukuran yang memperlihatkan perbedaan tingkat pendapatan penduduk miskin dengan garis kemiskinan. Perbedaan ini akan selalu berubah bila terdapat perubahan dalam tingkat pendapatan walaupun hal ini belum mengubah posisi orang yang bersangkutan.

Walaupun jumlah orang atau keluarga yang berada di bawah garis kemiskinan sama antara dua periode waktu atau antara dua lokasi tetapi kesenjangan kemiskinan di antara keduanya belum tentu sama. Di satu pihak tingkat pendapatan golongan miskin berada jauh di bawah garis kemiskinan tetapi di lain pihak terdapat tingkat pendapatan yang berdekatan dengan garis kemiskinan. Bila dipergunakan ukuran jumlah orang, tidak terdapat perbedaan tingkat kemiskinan di antara kedua keadaan tersebut. Sebaliknya ukuran kesenjangan kemiskinan pertama akan jauh lebih besar dibandingkan dengan yang kedua.

Ukuran kesenjangan kemiskinan ini dilakukan dalam berbagai bentuk tergantung dari tujuan yang ingin dicapai dengan ukuran tersebut. Di samping perkiraan jumlah dana yang harus disediakan untuk menghapuskan kemiskinan, tidak jarang pula ukuran ini

dinyatakan secara relatif perbandingan antara jumlah kesenjangan kemiskinan dengan variabel lain seperti Produk Domestik Bruto, jumlah pendapatan penduduk miskin, jumlah pendapatan penduduk tidak miskin, jumlah pengeluaran pemerintah, jumlah bantuan luar negeri, atau nilai ekspor.

7. PERKEMBANGAN KEMISKINAN DI INDONESIA

Berbeda halnya dengan India, Malaysia, Amerika Serikat, dan beberapa negara Eropa lainnya, Indonesia belum mempergunakan konsep garis kemiskinan resmi. Namun demikian, beberapa tenaga peneliti telah mengadakan berbagai perkiraan mengenai tingkat kemiskinan di Indonesia baik berdasarkan konsep kemiskinan mutlak maupun kemiskinan relatif.

Perkiraan garis kemiskinan nasional berdasarkan pendekatan kebutuhan pangan dan pendekatan pengeluaran minimum telah dilakukan oleh beberapa ahli, misalnya oleh Esmara dan Sajogyo. Di samping itu perkiraan garis kemiskinan nasional dan konsep kemiskinan relatif dengan mempergunakan nilai rata-rata selaku garis kemiskinan telah dilakukan pula oleh Esmara (1999).

7.1. Perkiraan Garis Kemiskinan di Indonesia

- (a) Konsumsi betas minimum sebesar 125 kg per orang per tahun telah dipergunakan oleh Esmara selaku salah satu alternatif garis kemiskinan di Indonesia. Sebaliknya, Sajogyo mempergunakan konsep tingkat pengeluaran *ekuivalen* beras masing-masing sebesar 360 kg di daerah kota dan 240 kg di daerah pedesaan. Konsep garis kemiskinan Sajogyo ini kemudian diubah menjadi pita kemiskinan dengan menggunakan tiga tingkat kemiskinan. *Pertama*, paling miskin bila sekiranya jumlah pengeluaran yang diukur dengan ekuivalen beras hanya mencapai 270 kg di daerah kota dan 180 kg di daerah pedesaan. *Kedua*, miskin sekali bila pengeluaran mencapai 360 kg ekuivalen beras di daerah kota dan 240 kg di daerah pedesaan. *Ketiga*, miskin bila pengeluaran mencapai 480 kg ekuivalen beras di daerah kota dan 320 kg di daerah pedesaan.

DAFTAR PUSTAKA

B. N. Ganguli and Devendra B. Gupta, 1976, *Levels of Living in India* (New Delhi : S. Chand & Company Ltd.

Esmara, Hendra. Jakarta, 1986, Gramedia, *Perencanaan Dan Pembangunan Di Indonesia*

Jan Drewnowski, *On Measuring and Planning The Quality of Life* (The Hague : Institute of Social Studies, 1974).

USAID, Ringkasan Eksekutif. Yogyakarta, 2002. *Standard Kehidupan Di Indonesia Tiga Tahun Setelah Krisis (Hasil Survei Aspek Kehidupan Rumah Tangga Indonesia)*

Sajogjo, Pudjiwati. Yogyakarta, 2002. Gajah Mada University Press, *Sosiologi Pedesaan Kumpulan Bacaan*

United Nations, *Report on Definition and Measurement of Standard and Levels of Living (New York : United Nations, 1954)*

-----, *International Definition and Measurement of Levels of Living : An Interim Guide (New York : United Nations , 1961).*

UNRISD, Jan Drewnowski and Wold Scott, *The Level of Living Index (Geneva : United Nations Research Institute for Social Development, 1966).*

World Bank Institute. Jakarta, 2002. Badan Pusat Statistik, *Dasar-Dasar Analisis Kemiskinan*