

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Definisi Kemiskinan

Menurut World Bank (2000), definisi dari kemiskinan adalah kehilangan kesejahteraan (*deprivation of well being*). Sedangkan inti permasalahan pada kemiskinan adalah batasan-batasan tentang kesejahteraan itu sendiri.

Dalam teori ekonomi, semakin banyak barang yang dikonsumsi berarti semakin tinggi pula tingkat kesejahteraan seseorang. Tingkat kesejahteraan dapat diartikan sebagai kemampuan untuk mengakses sumber daya yang tersedia (barang yang dikonsumsi). Kemampuan akses sumber daya yang tersedia ini dapat diukur melalui jumlah pendapatan ataupun pengeluaran seseorang.

Jika definisi kemiskinan dihubungkan dengan tingkat kesejahteraan, kemiskinan dapat diartikan sebagai ketidakmampuan dalam memenuhi kesejahteraan atau dengan kata lain kekurangan akses terhadap sumber daya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Kekurangan akses di sini maksudnya adalah kurangnya pendapatan seseorang.

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) dan Departemen Sosial, kemiskinan adalah ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak (baik makanan maupun nonmakanan). Garis kemiskinan yang ditetapkan oleh BPS adalah jumlah pengeluaran yang dibutuhkan oleh setiap individu untuk dapat memenuhi kebutuhan makanan setara dengan 2100 kalori per orang per hari dan kebutuhan nonmakanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya (Suharto).

2.2 Metode Pengukuran

Pada dasarnya cara penghitungan kemiskinan dapat dibagi menjadi tiga metode, yaitu:

1. Pendapatan

Definisi dari pendapatan adalah jumlah barang maupun jasa yang dikonsumsi ditambah dengan perubahan dari total aset bersih. Akan tetapi untuk negara seperti Indonesia, di mana pekerjaan nonformal lebih banyak daripada pekerjaan formal, sangat sulit untuk menghitung tingkat pendapatan seseorang karena kurang tersedianya data untuk sektor informal. Penyebab lainnya adalah sulitnya untuk menilai perubahan harga rumah yang dimiliki, perubahan nilai binatang yang di peternakan, dan lain-lain.

Selain itu terdapat beberapa alasan mengapa penghitungan melalui pendapatan dapat terjadi berbeda dengan kenyataan :

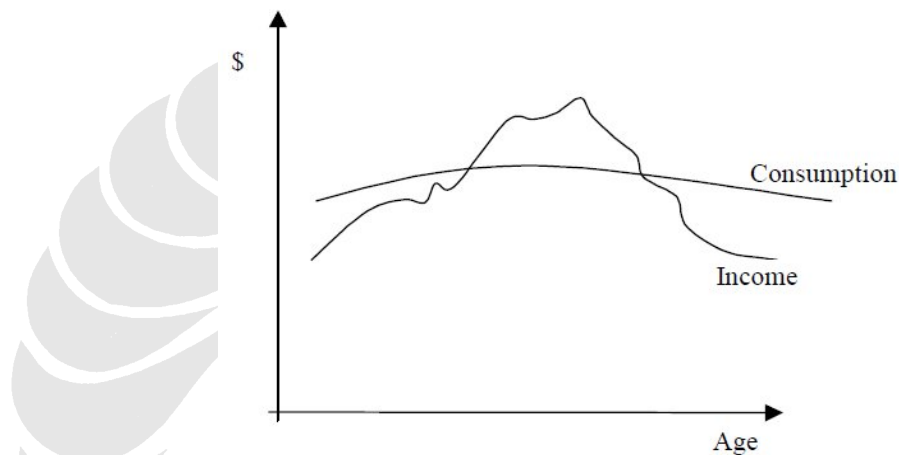
1. Orang sering lupa tentang pendapatan yang diterimanya dan barang yang dijualnya apabila telah terjadi setahun yang lalu.
2. Orang khawatir apabila ditanyakan tentang pendapatannya karena khawatir akan dikenakan pajak.
3. Orang tidak mau untuk menjelaskan pendapatannya jika berasal dari sesuatu yang ilegal, seperti menjual narkoba.
4. Sulit untuk menentukan bagian-bagian tertentu dari pendapatan yang sulit untuk diberikan nilai, seperti nilai dari seekor sapi.

2. Konsumsi

Pengertian dari konsumsi adalah barang-barang yang dihabiskan/dipakai oleh seseorang baik dengan dibeli maupun berasal dari usaha sendiri (berasal dari ternak sendiri atau menanam tumbuhan).

Seperti dalam penghitungan GDP, di mana pada negara maju akan lebih efektif untuk dihitung melalui metode pendapatan sedangkan untuk negara berkembang lebih efektif melalui metode konsumsi, penghitungan angka kemiskinan di Indonesia juga lebih efektif dihitung melalui metode konsumsi. Keadaan ekonomi seseorang akan lebih mudah dilihat melalui penghitungan konsumsi dibandingkan penghitungan pendapatan. Namun seperti telah diungkapkan diatas, informasi mengenai pendapatan lebih sulit didapatkan dibandingkan dengan informasi mengenai konsumsi walaupun hasil penghitungan berdasarkan pendapatan akan lebih baik daripada melalui konsumsi/ pengeluaran.

Selain lebih mudah dalam penghitungannya, metode penghitungan angka kemiskinan dengan menggunakan metode konsumsi juga mempunyai kelebihan lainnya. Jika kenaikan maupun penurunan pada pendapatan dapat terjadi dengan signifikan pada rentang waktu yang sebentar, hal ini tidak dapat terjadi pada konsumsi. Konsumsi akan lebih bersifat mulus (*smooth*) atau bersifat lebih stabil. Seperti yang terlihat pada Gambar 2.1



Gambar 2.1. Hubungan Pendapatan dengan Umur

Sumber : Introduction to Poverty Analysis, World Bank Institute

Metode penghitungan kemiskinan melalui konsumsi masih dapat mengalami ketidaksesuaian dengan kenyataannya dikarenakan :

1. Orang tidak akan memberitahukan berapa besar pengeluaran yang telah dilakukan jika menyangkut barang mewah (alkohol) maupun barang ilegal (narkoba dan prostitusi). Hal ini terbukti dari adanya perbedaan data pengeluaran yang dikeluarkan Amerika. Data yang dihimpun dari masyarakat hanya setengah dari jumlah penjualan yang dilakukan oleh perusahaan minuman alkohol.
2. Pertanyaan kuesioner. Semakin detail pertanyaan yang diberikan, semakin baik hasil yang didapatkan. Jika pertanyaan tidak diberikan secara detail, perbedaan pemahaman dalam pengisian kuesioner dapat terjadi sehingga terjadinya bias dan mengakibatkan keakuratan data berkurang.

Penghitungan untuk barang yang tahan lama memiliki tingkat kesulitan tersendiri, di mana kita harus mengetahui berapa harga saat dibeli, harga saat ini, tingkat inflasi, dan nilai tambah yang diterima jika tidak jadi membeli barang tersebut dan menggunakan uangnya untuk investasi (ditabung). Survei penghitungan kemiskinan di Vietnam menggunakan metode ini. Penghitungan ini diperlukan untuk melihat perbedaan orang yang membeli barang A dan yang menyewa barang A. Jika seseorang menyewa barang A, nominalnya akan langsung terlihat di pengeluaran tahun tersebut dan dapat terjadi berulang kali. Tetapi jika membeli barang A, nominalnya hanya akan terhitung satu kali saja dan tidak terhitung kembali untuk tahun selanjutnya.

Antara satu rumah tangga dan rumah tangga lainnya biasanya terdapat perbedaan karakteristik. Contohnya adalah terdapat perbedaan komposisi antara rumah tangga yang memiliki dua anak dan dua orang dewasa dengan tiga orang dewasa dan satu anak. Selain dari perbedaan komposisi rumah tangga, juga dapat terjadi *economies of scales* yang membuat terjadinya perbedaan pengukuran. Sebagai contoh, adanya perbedaan antara sebuah rumah tangga dengan orang telah menikah dengan rumah tangga yang memiliki dua individu yang bukan merupakan pasangan. Orang yang telah menikah dapat lebih berbagi antara satu sama lainnya sehingga lebih *economies of scales* jika dibandingkan dengan dua orang yang bukan merupakan pasangan. Hal-hal seperti inilah yang menyebabkan terjadinya pemberatan (*weighten*) pada masing-masing keluarga. Orang dewasa membutuhkan pemberatan yang lebih daripada anak-anak karena orang dewasa mengkonsumsi lebih banyak makanan daripada anak-anak dan rumah tangga yang didalamnya terdapat pasangan akan lebih cepat mencapai *economies of scales* daripada rumah tangga yang memiliki dua individu berbeda (bukan pasangan).

Ukuran pemberatan inilah yang menjadi masalah dalam menggunakan metode ini karena ukuran yang digunakan dapat berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya sehingga kurang dapat dijadikan acuan dalam menentukan apakah suatu negara memiliki lebih banyak orang

miskin daripada negara lainnya. Selain itu, landasan yang digunakan dalam penetapan angka pemberat juga berbeda antara satu negara dengan Negara lainnya pada waktu yang berbeda sehingga kurang bisa menjadi patokan dalam menentukan apakah masyarakatnya menjadi lebih baik atau tidak.

Salah satu contoh penggunaan dari pemberat ini adalah metode yang disebut *OECD scale*. Metode ini memberikan pemberatan yang tetap pada orang dewasa maupun anak-anak. *OECD scale* akan memberikan pemberat pada anak-anak sebesar 0.5. Pada metode ini diperlukan tingkat *economies of scales* sebesar 0.7. Umumnya semakin maju suatu negara maka semakin tinggi angka *economies of scale*. Persamaan pemberat *OECD scale* ini adalah:

$$AE = 1 + 0.7(N_{adult} - 1) + 0.5N_{children} \quad (2.1)$$

di mana AE berarti *adult equivalence*. AE akan menghitung berapa besar perhitungan yang tepat bagi suatu rumah tangga sehingga terlihat perbedaan antara keluarga yang memiliki dua orang dewasa dan satu anak dengan keluarga yang memiliki tiga orang dewasa antara negara maju dengan negara berkembang atau miskin.

3. Pengukuran Lainnya

Pengukuran di atas masih memiliki kekurangan, antara lain tidak memasukkan waktu istirahat (*leisure*), nilai dari barang publik, maupun dari aset yang tidak berwujud (*intangible assets*).

Beberapa metode lain untuk mengukur kesejahteraan adalah :

1. Jumlah kalori yang dikonsumsi per hari per orang

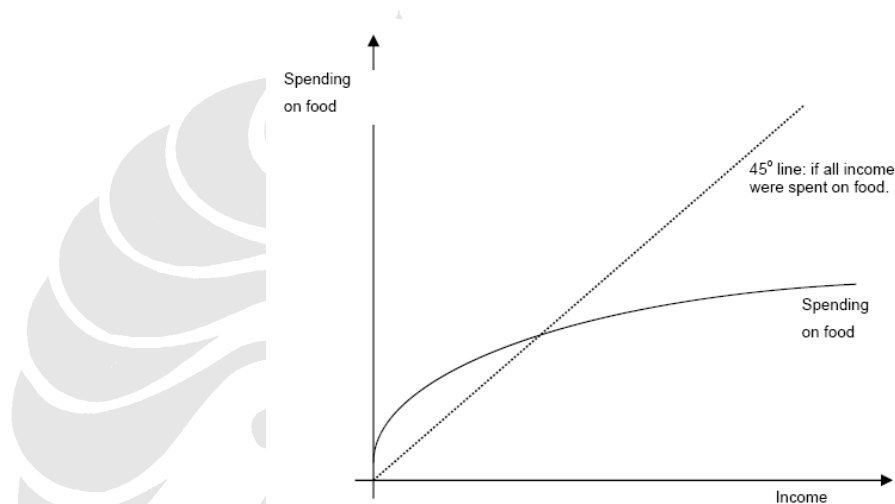
Jumlah nutrisi yang tercukupi merupakan tanda dari terjadinya kesejahteraan sehingga dapat disimpulkan bahwa berdasarkan jumlah kalori (nutrisi) yang dikonsumsi seseorang setiap harinya dapat diketahui tingkat kesejahteraan orang tersebut. Dalam kasus Indonesia, orang yang mengkonsumsi kurang dari 2100 kalori per hari akan dianggap miskin.

Penggunaan metode ini dilakukan dengan proses, yaitu pertama, memilih barang apa sajakah yang cocok untuk dimasukkan dalam penghitungan kalori tersebut. Barang yang dimasukkan haruslah sesuai dengan kebiasaan hidup orang yang berada di sekitar garis kemiskinan. Hal ini dilakukan agar karakteristik kebiasaan orang miskin lebih terlihat sehingga dapat dibedakan orang kaya dengan orang miskin. Selanjutnya adalah dengan memasukkan komponen nonmakanan yang diperlukan. Seperti telah dibahas di atas, orang miskin juga memerlukan kebutuhan nonmakanan seperti pakaian, tempat tinggal, dan lain-lain. Setelah didapatkan barang-barang yang akan dimasukkan, selanjutnya dilihat berapa jumlah uang yang dibutuhkan untuk mendapatkan barang-barang tersebut untuk memenuhi kebutuhan sebesar 2100 kalori per hari per orang. Setelah mendapatkan jumlah pengeluaran yang seharusnya, dilakukan penghitungan jumlah orang yang berada dibawah garis kemiskinan (dibawah pengeluaran untuk 2100 kalori per hari). Seperti metode lainnya, metode ini juga memiliki kelemahan. Kelemahan metode ini yaitu dalam hal banyaknya kalori yang dibutuhkan sebagai dasar pembentukan tingkat acuan.

Jumlah kalori yang dibutuhkan setiap orang tergantung pada beberapa faktor seperti umur, jenis aktivitas, jenis kelamin, dan lain-lain. Oleh karena itu, penentuan acuan jumlah kalori yang dibutuhkan mempunyai efek yang sangat besar. Angka 2100 kalori awalnya dipakai oleh Food and Agriculture Organization (FAO) dan kemudian diikuti banyak negara, salah satunya adalah Indonesia.

2. Pengeluaran makanan sebagai bagian dari pengeluaran total
Kurva Engel (*Engel's curve*) mengindikasikan bahwa ketika pendapatan seseorang semakin tinggi, proporsi pengeluaran untuk makanan dari pendapatan tersebut akan menurun. Berdasarkan hukum tersebut, dapat disimpulkan bahwa proporsi pengeluaran untuk makanan pada orang miskin akan sangat besar. Akan tetapi hal ini tentu saja sangat tidak jelas (*robust*) penghitungannya. Hal ini

dikarenakan kita juga harus melihat komposisi dari keluarganya, di mana pada umumnya anak-anak akan mengeluarkan lebih banyak pengeluarannya untuk makanan dibandingkan dengan orang tua dan harga relatif dari makanan (harga makanan yang tinggi akan menaikkan proporsi pengeluaran untuk makanan). Berikut ini adalah gambar dari kurva Engel:



Gambar 2.2. Kurva Engel

Sumber : Introduction to Poverty Analysis, World Bank Institute

3. Melihat Hasil Input

Pengertian dari input dalam metode ini adalah jumlah makanan yang dikonsumsi untuk melihat keadaan nutrisi seseorang. Orang dapat dikatakan miskin jika ia mengalami kekurangan gizi (*malnutrition*). Tentu saja pengecekan gizi ini membutuhkan seorang yang mengerti benar tentang tubuh manusia sehingga dapat diputuskan ukuran apa saja yang membuat seseorang dianggap mengalami kekurangan gizi. Melalui metode ini, dapat dilihat bagaimana keadaan setiap anggota keluarga karena tidak membagi sama besar pengeluaran masing-masing anggota.

4. Antropologi

Metode ini memerlukan penelitian yang mendalam tentang kondisi rumah tangga sehingga dapat diketahui kondisi sosial dan ekonomi rumah tangga tersebut dalam masyarakat. Akan tetapi, metode ini hanya dapat dilakukan dengan menggunakan sampel yang kecil dan tidak mungkin dapat dilakukan dalam area nasional karena keterbatasan waktu dan tenaga peneliti.

Dilihat dari sisi moneter, semua metode tersebut mengindikasikan diperlukan sebuah garis kemiskinan. Garis kemiskinan merupakan garis yang digunakan untuk menentukan tingkat konsumsi atau pendapatan yang dibutuhkan bagi orang miskin untuk keluar dari kemiskinan (INDOPOV, 2007). Secara formal, garis kemiskinan untuk rumah tangga z_i merupakan batas minimum pendapatan/pengeluaran/metode lainnya (e) untuk memenuhi tingkat kebutuhan minimum u_z . Jika harga adalah p dan karakteristik dari rumah tangga tersebut adalah x , persamaannya adalah:

$$z_i = e(p, x, u_z) \quad (2.2)$$

Akan tetapi pada kenyataannya kita tidak dapat menentukan u dan $e(\cdot)$.

Terdapat dua macam metode untuk menentukan tingkat kemiskinan secara moneter. Pertama, yaitu dengan menghitung perbedaan harga pada masing-masing rumah tangga dan melihat karakteristik demografi masing-masing. Metode ini digunakan oleh BPS untuk menghitung tingkat kemiskinan di Indonesia. Lebih lanjut, metode ini dapat digunakan untuk melihat perbedaan antara rumah tangga yang berada di desa dengan di kota akibat adanya *housing service* dan harga makanan yang lebih rendah.

Kedua, dengan cara menghitung pendapatan per kapita untuk seluruh individu. Metode ini merupakan metode yang paling umum digunakan oleh negara-negara di dunia untuk melakukan penghitungan garis kemiskinan karena metode ini lebih sederhana dibandingkan dengan metode pertama. Akan tetapi, perlu dilakukan penyesuaian pendapatan per kapita pada harga dan komposisi rumah tangga. Pendapatan per kapita kemudian dibandingkan dengan garis kemiskinan untuk menentukan apakah individu tersebut berada dibawah garis kemiskinan.

Jenis kemiskinan sendiri dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu kemiskinan relatif (*relative poverty*) dan kemiskinan absolut (*absolute poverty*). Jika dimisalkan

bahwa 10% dari orang Indonesia dan Jerman adalah miskin, angka ini tidak dapat dibandingkan begitu saja karena Jerman sebagai negara maju tentu saja memiliki pendapatan per kapita yang jauh lebih tinggi. Sebagai perbandingan, pendapatan perkapita di Jerman adalah US\$44,660 dan Indonesia adalah US\$2,246 pada tahun 2008 menurut International Monetary Fund (IMF). Hal inilah yang membuat bahwa batas kemiskinan di negara maju lebih tinggi daripada di negara berkembang. Bahkan, orang yang termasuk miskin di negara maju dapat dianggap orang yang kaya di negara miskin, minimal berkecukupan jika hanya dilihat pada tingkat pendapatannya. Hal inilah yang disebut dengan kemiskinan relatif.

Kemiskinan absolut merupakan garis kemiskinan yang ditandai dengan tingkat daya beli yang sama dari tahun ke tahun. Contohnya, garis kemiskinan yang paling sering digunakan didunia untuk dapat membandingkan setiap negara adalah garis kemiskinan US\$1/hari/orang. Garis kemiskinan tersebut sering digunakan oleh berbagai badan internasional untuk melihat kemiskinan di setiap negara. Kemiskinan absolut mempermudah untuk melihat apakah suatu kebijakan itu berguna untuk mengurangi kemiskinan atau tidak karena sifatnya yang konstan dari tahun ke tahun.

Seperti telah diungkapkan diatas, bahwa angka kemiskinan dapat dihitung melalui pengukuran tingkat konsumsi kalori per hari per orang, maka kita akan melihat lebih jelas bagaimana cara penghitungan tersebut. Terdapat dua macam cara penghitungan melalui tingkat konsumsi kalori seseorang, yaitu melalui *Cost of Basic Needs* (CBN) dan *Food Energy Intake* (FEI).

1. *Cost of Basic Needs*

Metode ini diperkenalkan pertama kali oleh Seebohm Rowntree dalam penelitiannya tentang kemiskinan yang dilakukan pada 1936. Proses dari penghitungan dengan metode ini adalah:

- a. Memilih tingkat nutrisi yang dibutuhkan oleh tubuh dalam keadaan normal, sebagai contoh adalah dengan angka 2100 kalori yang dilakukan oleh Food and Agricultural Organization (FAO). Namun sebenarnya dapat menggunakan tingkat kecukupan kalori yang berbeda.
- b. Memperkirakan biaya yang dikeluarkan untuk memenuhi jumlah kalori tersebut. Penghitungan biaya dilakukan disesuaikan dengan kebiasaan dari rumah tangga yang berada di sekitar garis kemiskinan. Proses ini

bertujuan untuk melihat biaya yang dibutuhkan oleh orang miskin untuk memenuhi kebutuhannya. Contoh dari proses ini adalah pemilihan jenis beras. Orang miskin tidak akan membeli beras dengan kualitas yang baik dan mahal seperti Pandan Wangi, Rojolele, dan sebagainya. Mereka akan lebih melihat ke arah kuantitas yang bisa didapatkan semaksimal mungkin dengan uang yang tersedia. Perbedaan inilah yang ingin ditangkap melalui proses kedua ini. Namun, metode tersebut akan mengalami kesulitan jika terjadi perbedaan jenis makanan yang cukup besar antardaerah. Hasil dari penghitungan ini disebut dengan Z^F .

- c. Kemudian Z^F ditambahkan dengan komponen nonmakanan (Z^{NF}).
 d. Garis kemiskinan dengan metode ini dapat dihitung dengan rumus :
- $$Z^{BN} = Z^{NF} + Z^F \quad (2.3)$$

2. *Food Energy Intake* (FEI)

Metode ini dilakukan hampir serupa dengan metode CBN di atas. Namun, tidak digunakan data tentang harga yang ada karena tidak tersedianya data tersebut. Ide dasar dari penggunaan metode ini adalah pada *calori income function*, di mana ketika terjadi kenaikan pada pendapatan maupun pengeluaran, asupan makanan ikut meningkat walaupun kenaikannya lebih lambat. Secara matematis, fungsinya adalah :

$$k = f(y) \quad (2.4)$$

$$y = f^{-1}(k) \quad (2.5)$$

kemudian diberikan kebutuhan minimum k_{min} , lalu didapatkan

$$z = f^{-1}(k_{min}) \quad (2.6)$$

dimana Z adalah garis kemiskinan.

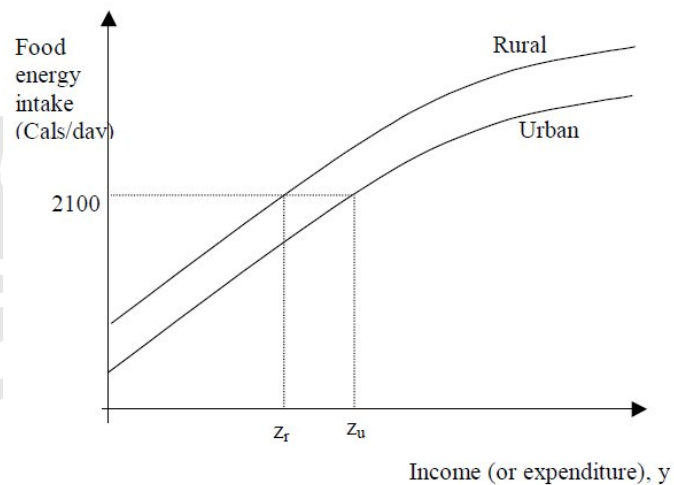
Dua macam kelemahan dalam metode penghitungan ini adalah:

a. Masalah desa kota

Kenyataannya, ketika mengkonsumsi makanan, orang tidak hanya mementingkan seberapa banyak makanan yang dikonsumsi tetapi juga rasa makanan, banyaknya aktivitas yang dilakukan, harga relatif makanan terhadap makanan lainnya, adanya barang publik, dan harga relatif makanan terhadap nonmakanan.

Pada rumah tangga di desa, orang mendapatkan harga makanan dengan harga yang lebih murah daripada di kota. Selain itu, mereka juga mempunyai keinginan untuk mendapatkan makanan yang lebih murah

dengan tingkat asupan yang sama (contohnya, memilih ubi daripada nasi). Sedangkan rumah tangga di kota memiliki keinginan untuk memakan makanan dengan kualitas yang lebih baik yang akan menyebabkan kenaikan biaya per kalori per orang. Implikasi dari kejadian ini adalah tingkat kemiskinan di pedesaan akan lebih rendah daripada di kota.



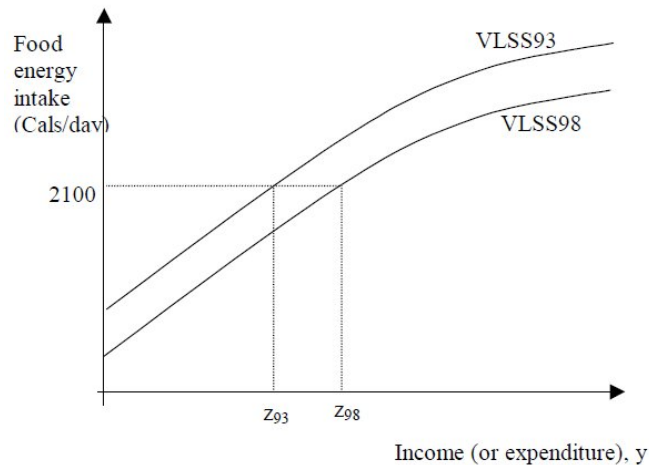
Gambar 2.3 Perbedaan Konsumsi Antara Desa dengan Kota

Sumber : Introduction to Poverty Analysis, World Bank Institute

Gambar di atas adalah grafik *calori income function* pada desa dan kota. Gambar tersebut menjelaskan bahwa biaya yang dibutuhkan seseorang untuk hidup di kota lebih besar daripada biaya yang dibutuhkan untuk hidup di desa. Untuk memenuhi kebutuhan sebesar 2100 kalori per orang per hari, pada daerah kota dibutuhkan biaya yang lebih besar dari pada di desa, dimana selisihnya adalah $Z_u - Z_r$.

b. Harga relatif

Pada penelitian mengenai kemiskinan dengan menggunakan FEI di Vietnam pada tahun 1998, terjadi kenaikan kemiskinan dibandingkan dengan tahun 1993. Pada saat yang sama, terjadi pertumbuhan ekonomi tahunan sekitar 9%. Selain itu dampak dari pertumbuhan ekonomi cukup terlihat di masyarakat.



Gambar 2.4 Perbandingan Kemiskinan di Vietnam Tahun 1993 dan 1998

Sumber : Introduction to Poverty Analysis, World Bank Institute

Dari gambar 2.4, terlihat bahwa dibalik kenaikan angka kemiskinan tersebut terjadi perubahan harga relatif di Vietnam. Harga barang berupa makanan naik hingga 70% dari tahun 1993 hingga 1998. Sedangkan kenaikan harga barang nonmakanan hanya sebesar 25%. Secara tidak langsung, masyarakat menganggap bahwa harga makanan relatif mahal. Kejadian inilah yang menyebabkan masyarakat melakukan tindakan yaitu merubah komposisi konsumsi barang makanan dengan nonmakanan. Mereka mengurangi pengeluaran untuk makanan dan menaikkan pengeluaran untuk nonmakanan. Hal inilah yang menyebabkan adanya kenaikan kemiskinan dari Z_{93} menjadi Z_{98} .

Di Filipina, terdapat suatu metode penelitian yang cukup unik untuk menghitung tingkat kemiskinan seseorang, yaitu dengan cara mereka menentukan sendiri apakah mereka termasuk ke dalam golongan orang miskin atau tidak. Terdapat beberapa kesimpulan yang dapat diambil berdasarkan penelitian tersebut, yaitu :

- a. Garis kemiskinan tinggi. Pada tahun 1997, median dari garis kemiskinan adalah 10.000 peso/bulan menurut rumah tangga. Sedangkan pada tahun yang sama garis kemiskinan yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah sebesar 4.495 peso/bulan. Hal ini menyebabkan tingginya angka kemiskinan di Filipina, di mana berdasarkan survey penilaian sendiri adalah sebesar 60%. Jauh

- berbeda jika dibandingkan dengan data yang dikeluarkan oleh pemerintah, yaitu hanya sebesar 25%.
- b. Garis kemiskinan yang diberikan oleh rumah tangga miskin hanya sedikit lebih rendah dibandingkan dengan rumah tangga yang tidak miskin.
 - c. Terdapat perbedaan persepsi antara rumah tangga di kota dengan di desa. Hal ini mungkin terjadi karena beberapa hal, yaitu ketidakmerataan membuat adanya kenaikan ekspektasi dan perbedaan tingkat akses terhadap media. Selain itu, penduduk kota terkena efek konsumerisme dan rumah tangga perkotaan memperhitungkan bahwa perkataan mereka akan mempengaruhi proses politik sehingga dapat mempengaruhi pembuat kebijakan.

2.3 Indikator Kemiskinan

Terdapat berbagai macam indeks yang dapat digunakan dalam menghitung tingkat kemiskinan. Mulai dari yang paling umum yaitu *headcount index*, *poverty gap index*, *poverty severity gap index*, *Sen index*, *Sen-Shorrocks-Thon (SST) index*, *Watts index*, dan *Foster, Greer and Thorbecke (FGT) index*. Namun, yang akan dibahas hanya ketiga contoh pertama diatas.

- *Headcount Index (Po)*

Penghitungan P_0 ini merupakan cara yang paling sering digunakan untuk mengukur kemiskinan. Cara penghitungannya juga tergolong mudah, yaitu berapa persentase orang miskin dari seluruh penduduk. Cara penghitungannya adalah jumlah orang miskin dibagi dengan jumlah penduduk dikalikan dengan 100%:

$$P_0 = \frac{N_p}{N} \quad (2.7)$$

dimana P_0 merupakan proporsi dari orang miskin, N_p adalah jumlah orang miskin, dan N adalah jumlah penduduk. Persamaan diatas dapat juga ditulis sebagai

$$P_0 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N I(y_i < z) \quad (2.8)$$

Pada persamaan diatas $I(\cdot)$ terdapat indikator di mana bernilai 1 jika y kurang dari z dan 0 jika sebaliknya. Jika pendapatan (y) lebih kecil dari

garis kemiskinan (z), orang tersebut tergolong orang miskin dan diberi nilai 1. Kelemahan metode ini adalah:

- a. Tidak melihat intensitas dari tingkat kemiskinan.

Tabel 2.1 Perhitungan *Headcount Poverty* (P_0)

Headcount Poverty Rates in A and B, assuming poverty line of 125					
	Expenditure for each individual in country				Headcount poverty rate (P_0)
Expenditure in country A	100	100	150	150	50%
Expenditure in country B	124	124	150	150	50%

Sumber : Introduction to Poverty Analysis, World Bank Institute

Dari tabel di atas, terlihat bahwa negara A lebih miskin daripada negara B. Akan tetapi dengan menggunakan metode P_0 , intensitas kemiskinan tersebut tidak terlihat.

- b. Tidak menunjukkan tingkat kemiskinan dari orang miskin
Dengan adanya kelemahan seperti ini, tidak dapat diketahui apakah kesejahteraan orang miskin bertambah atau berkurang sehingga kurang dapat memperlihatkan keefektifan suatu kebijakan.
- c. Terjadi bias. Tingkat kemiskinan seharusnya dihitung pada tingkat individu, tidak pada tingkat rumah tangga. Jika tingkat kemiskinan pada rumah tangga adalah 15%, pada tingkat individu dapat menjadi 20% (jika individu dalam rumah tangga banyak) maupun 10% (jika individu dalam rumah tangga sedikit). Hal inilah yang menyebabkan terjadinya bias dalam metode ini.

- *Poverty Gap Index* (P_1)

Metode ini merupakan metode yang melihat secara rata-rata bagaimana keadaan kemiskinan dan melihatnya sebagai persentase dari garis kemiskinan. Persamaan yang dibentuk adalah

$$G_i = (z - y_i) \cdot I(y_i < z) \quad (2.9)$$

di mana G_i adalah *poverty gap* yang merupakan selisih antara garis kemiskinan (z) dengan pendapatan (y) untuk orang yang dianggap miskin ($y < z$), selain itu dianggap 0. Lalu fungsi dari *poverty gap index* adalah:

$$P_1 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{G_i}{z} \quad (2.10)$$

Berikut ini adalah cara penghitungannya:

Tabel 2.2 Perhitungan *Poverty Gap Index* (P_1)

Calculating the Poverty Gap Index, assuming poverty line of 125					
	Expenditure for each individual in country				Poverty Gap Index (P_1)
Expenditure in country C	100	110	150	160	
Poverty gap	25	15	0	0	
G/z	0.20	0.12	0	0	0.08 [= 0.32/4]

Sumber : Introduction to Poverty Analysis, World Bank Institute

Sebagian orang percaya bahwa metode ini dapat digunakan untuk menghitung biaya yang harus dikeluarkan untuk mengeluarkan seseorang dari kemiskinan karena metode ini memperlihatkan berapa banyak yang harus diberikan (baik pendapatan maupun konsumsi) kepada orang miskin agar mereka keluar dari garis kemiskinan. Biaya minimum yang diperlukan untuk menghilangkan kemiskinan dengan menggunakan transfer adalah jumlah dari seluruh *gap* yang ada di populasi. Akan tetapi, interpretasi ini memungkinkan jika terjadi transfer yang sangat efisien.

Walaupun begitu, metode ini tetap memiliki kelemahan, yaitu tidak dapat melihat dengan detil manakah wilayah yang memiliki tingkat kemiskinan yang lebih parah karena yang dilihat dari metode ini adalah jumlah dari *gap*. Perhatikan tabel dibawah ini:

Tabel 2.3 Perbandingan P_0 dengan P_1

Poverty Gap Poverty Rates in A and B, assuming poverty line of 125						
	Expenditure for each individual in country				Poverty gap rate (P_1)	Headcount index (P_0)
Expenditure in country A	99	101	150	150	0.10	50%
Expenditure in country B	79	121	150	150	0.10	50%

Sumber : Introduction to Poverty Analysis, World Bank Institute

Sebagian besar orang akan berkata bahwa tingkat kemiskinan di negara B lebih parah jika dibandingkan di negara A. Hal ini dikarenakan pada negara B terdapat tingkat kemiskinan yang ekstrem (pengeluaran hanya 79). Namun, hal tersebut tidak dapat terlihat karena metode ini hanya melihat penjumlahan dari seluruh *gap* yang ada.

- *Squared Poverty Index* (P_2)

Untuk menghitung adanya ketidakmerataan diantara orang miskin, beberapa peneliti menggunakan metode *poverty severity index* ini. Metode ini merupakan pemberatan dari seluruh gap kemiskinan, di mana pemberat tersebut adalah proporsi dari *gap* kemiskinan mereka sendiri. Fungsi dari metode ini adalah:

$$P_2 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{G_i}{z}\right)^2 \quad (2.11)$$

Tabel di bawah ini memperlihatkan cara penghitungan *Squared Poverty Index*:

Tabel 2.4 Perhitungan *Squared Poverty Index* (P2)

Calculating the Squared Poverty Gap Index, assuming poverty line of 125					
	Expenditure for each individual in country				Squared Poverty Gap Index (P_2)
Expenditure in country C	100	110	150	160	
Poverty gap	25	15	0	0	
G_i/z	0.20	0.12	0	0	
$(G_i/z)^2$	0.04	0.0144	0	0	0.0136 [= 0.0544/4]

Sumber : Introduction to Poverty Analysis, World Bank Institute

Berdasarkan tabel diatas, terlihat perbedaan bahwa pembeda antara P2 dengan P1 adalah terjadi pengkuadratan pada P2. Selain itu, tidak terdapat perbedaan lainnya. Dengan adanya pengkuadratan, jika gap yang ada semakin besar, hasilnya akan semakin besar dan jika semakin kecil, semakin kecil pula hasilnya. Melalui pengkuadratan ini, perbedaan di dalam tingkat kemiskinan akan semakin terlihat jelas. Bandingkan dengan dengan penggunaan P1 yang hanya melihat total dari *gap* dengan P2 yang melihat lebih detil perbedaan *gap* pada masing-masing individu. Akan tetapi, metode ini kurang memiliki intuisi ekonomi karena lebih menggunakan statistik. Hal inilah yang membuat metode ini jarang digunakan.

Keseluruhan indeks ini dapat dijadikan sebuah keluarga tersendiri. Indeks tersebut dikemukakan oleh Foster, Greer and Thorbecke (1984), disebut juga dengan indeks FGT. Fungsi dari metode ini adalah:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{G_i}{z} \right)^{\alpha}, \quad (\alpha \geq 0) \quad (2.12)$$

dimana α merupakan tingkat sensitivitas dari indeks kemiskinan. Ketika α adalah 0 disebut dengan *headcount index*, α adalah 1 disebut dengan *poverty gap index*, dan jika α adalah 2 disebut juga dengan *poverty severity index*.

2.4 Kemiskinan Nonpendapatan

Pada bagian di atas, kita melihat kemiskinan dari segi pendapatan. Akan tetapi, sesungguhnya kemiskinan tidak hanya memiliki satu dimensi. Menurut David Cox kemiskinan terbagi atas beberapa dimensi, yaitu:

- Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi menghasilkan pihak yang menang dan pihak yang kalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju sedangkan negara-negara berkembang seringkali terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi.
- Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Contohnya, kemiskinan subsisten (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan pedesaan (kemiskinan akibat terpinggirnya pedesaan dalam proses pembangunan), dan kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan).
- Kemiskinan sosial, yaitu kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak, dan kelompok minoritas.
- Kemiskinan konsekuensial, yaitu kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal di luar orang miskin itu sendiri, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk.

Sedangkan menurut SMERU, sebagai salah satu lembaga penelitian di Indonesia, dimensi dalam kemiskinan adalah :

- Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang, dan papan).
- Tidak adanya akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih, dan transportasi).

- Tidak adanya jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga).
- Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun massal.
- Rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber daya alam.
- Tidak dilibatkannya dalam kegiatan sosial masyarakat.
- Tidak adanya akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan.
- Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.

Indonesia memang telah menunjukkan adanya perbaikan dimensi kemiskinan nonpendapatan dari tahun 1980-an hingga sekarang. Akan tetapi, masih terdapat beberapa dimensi lainnya yang masih harus dibenahi oleh pemerintah. Berikut ini adalah dimensi nonpendapatan yang mencapai kemajuan di Indonesia (INDOPOV, 2007):

1. Pendidikan

Pendidikan di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup pesat pada tahun 1940 hingga sekarang. Pada tahun 1940, kemungkinan seorang anak untuk bersekolah adalah 60%, dimana 40% peluang untuk menamatkan sekolah dasar (SD), dan hanya 15% yang berpeluang menamatkan SMP. Kemajuan yang dicapai pada tahun 1980 sangat pesat, yaitu lebih dari 90% anak yang lahir pada tahun 1980 berhasil tamat SD dan sekitar 60% berhasil menamatkan SMP.

2. Peningkatan jangkauan pelayanan kesehatan dasar

Pada 1989, pemerintah mulai mempekerjakan bidan yang terlatih serta menempatkan mereka di daerah pedesaan melalui suatu kegiatan yang dinamakan kemudian dengan Bidan di Desa. Menjelang akhir tahun 1994, lebih dari 50.000 bidan telah ditempatkan di desa (Parker dan Roestam, 2002). Berdasarkan Survey Kehidupan Keluarga Indonesia/*Indonesian Life Family Survey* (SKKI/IFLS), ditemukan bahwa kelompok masyarakat yang memiliki bidan di suatu daerah meningkat dari hanya 10% pada tahun 1993 menjadi hampir 46% pada tahun 1997 (Frankenberg et. al., 2004). Pada tahun 2002, hampir separuh dari seluruh jumlah kelahiran di daerah pedesaan telah ditolong oleh bidan desa (Badan Pusat Statistik dan

ORC Marco, 2003). Walaupun telah terjadi kemajuan yang cukup signifikan, wabah polio masih saja muncul di beberapa daerah.

3. Penurunan Angka Kematian Balita

Angka kematian anak berusia dibawah lima tahun (balita) pada tahun 1960 di Indonesia termasuk angka yang sangat tinggi, yaitu lebih dari 200 per 1000 anak, dua kali lipat lebih banyak jika dibandingkan dengan Filipina dan Thailand pada saat itu. Namun pada tahun 2005, pemerintah Indonesia berhasil menurunkan angka kematian balita hingga mencapai 50 per 1000 anak. Angka ini masih tergolong tinggi jika dibandingkan dengan negara-negara yang berada pada kawasan Asia Timur walaupun penurunan ini merupakan salah satu penurunan tercepat pada kawasan tersebut.

Dalam hal dimensi kemiskinan di atas, negara Indonesia telah memperlihatkan kemajuan yang cukup signifikan. Akan tetapi, masih terdapat beberapa dimensi lainnya yang perlu lebih diperhatikan karena beberapa dimensi tersebut menunjukkan adanya ketertinggalan. Beberapa dimensi tersebut adalah (INDOPOV, 2007):

1. Angka peralihan dari SD ke SMP

Sejak terjadi krisis ekonomi pada tahun 1998, laju perbaikan angka partisipasi sekolah bersih (*nett enrollment*) siswa tingkat sekolah menengah pertama (SMP) menurun. Walaupun angka partisipasi sekolah meningkat selama kurun waktu 1992 hingga 1997, sebesar 16%, dalam kurun waktu lima tahun setelah 1997 angka partisipasi sekolah hanya tumbuh sebesar 4%. Bahkan, terjadi hal yang lebih buruk lagi, yaitu tingginya angka anak yang mengalami putus sekolah, terutama anak-anak keluarga miskin yang putus sekolah dasar (SD). Padahal tingkat SD merupakan tingkat terpenting dalam tingkatan sekolah karena pada tingkat SD diajarkan pengetahuan-pengetahuan dasar yang akan berguna bagi kehidupan seseorang. Di antara anak-anak berusia 16 hingga 18 tahun dari seperlima golongan penduduk miskin, hanya 55% yang menamatkan SMP, sedangkan dari golongan penduduk kaya dari kelompok yang sama mencapai angka 89%. Pengamatan lebih jauh menunjukkan bahwa kenaikan angka partisipasi siswa SMP sejak tahun 2001 disebabkan oleh

banyaknya anak yang telah menyelesaikan kelas satu SMP dan melanjutkan ke kelas dua dan kelas tiga. Oleh karena itu, perbaikan yang terlihat sebenarnya bukan disebabkan oleh adanya perbaikan angka peralihan yang lebih baik antara SD dengan SMP tetapi lebih kepada pelanjutan ke tingkat yang lebih tinggi di SMP.

2. Angka kekurangan gizi

Angka kekurangan gizi di Indonesia tergolong cukup tinggi untuk negara dengan level kesehatan secara keseluruhan seperti Indonesia. Dengan menggunakan ukuran perbandingan berat tubuh dan usia, lebih dari seperempat dari jumlah anak yang berusia dibawah lima tahun mengalami masalah kekurangan gizi yaitu mencapai angka 18%. Meskipun angka kematian balita di Indonesia sekitar sepertiga dari yang terjadi di Kamboja, persentase anak-anak yang mengalami kekurangan gizi di Indonesia hanya sekitar 20% lebih rendah dibandingkan dengan di Kamboja (Susenas 2004). Selain itu, dengan melihat perbaikan standar hidup yang bersifat tetap di Indonesia belakangan ini, hal yang mengejutkan adalah adanya kenaikan jumlah anak-anak yang mengalami kekurangan gizi pada tahun 2000-2003. Sampai dengan tahun 2000, angka kekurangan gizi mengikuti tren penurunan angka yang mencapai 23% pada tahun itu, Namun, setelah itu mengalami kenaikan hingga hampir mencapai 26% pada tahun 2003.

3. Angka kematian ibu hamil

Angka kematian ibu hamil di Indonesia jauh lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara setingkat Indonesia di kawasan Asia Timur. Resiko kematian ibu hamil selama atau tidak lama setelah persalinan cukup tinggi di Indonesia. Rasio kematian ibu hamil (*maternal mortality ratio*, MMR) secara nasional adalah 307 per 100.000 kelahiran. Ini berarti seorang wanita yang melahirkan empat anak memiliki rata-rata probabilitas sebesar 1,2% meninggal akibat kehamilannya. Kematian ibu akibat melahirkan mencapai kira-kira 21% dari seluruh kematian perempuan usai produktif (Djaja, 2000; Survey Kesehatan Rumah Tangga, 1995).

4. Rendahnya akses air bersih

Akses air bersih di pedesaan telah mengalami peningkatan sebesar 17% pada satu dekade terakhir. Akan tetapi, seperlima dari penduduk termiskin belum mendapatkan akses terhadap air bersih yang memadai. Data keseluruhan menunjukkan perbedaan yang signifikan antara daerah pedesaan dengan perkotaan dalam hal akses terhadap air bersih. Akses air bersih di pedesaan diperkirakan mencapai 69% sedangkan untuk daerah perkotaan mencapai 90%. Bagi seperlima golongan penduduk termiskin, akses terhadap air bersih di wilayah pedesaan hanya sebesar 48% sedangkan di daerah perkotaan mencapai 78%. Data Susenas tahun 1994 dan 2004 menunjukkan bahwa tingkat kenaikan akses terhadap air bersih telah mengalami pemerataan di kalangan seluruh penduduk di wilayah pedesaan sementara pada wilayah perkotaan laju kenaikan mengalami stagnasi akibat tingkat akses air bersih di daerah perkotaan sudah tinggi.

5. Sanitasi yang buruk

Pelayanan sanitasi Indonesia di kawasan Asia merupakan salah satu yang terburuk. Hanya kurang dari 1% penduduk Indonesia yang mendapatkan layanan saluran pembuangan kotoran. Data Susenas menunjukkan bahwa 80% penduduk miskin pada wilayah pedesaan dan 59% pada wilayah perkotaan tidak memiliki akses terhadap sanitasi yang memadai. Biaya yang ditimbulkan akibat sanitasi yang tidak memadai tergolong sangat tinggi dan biaya kesehatan serta lingkungan di perkotaan melambung. Dengan mempertimbangkan bahwa terdapat 70 juta orang yang menggunakan dan berbagi fasilitas sanitasi lainnya, diperkirakan bahwa biaya sanitasi penduduk miskin (yang diukur dengan waktu menunggu dan berjalan) kurang lebih sebesar Rp. 53.000 per orang per hari, atau hampir sebesar 2,6% PDB.

Fakta menunjukkan bahwa apabila kemiskinan didefinisikan sebagai kemiskinan dalam hal pengeluaran/pendapatan maupun kekurangan dari salah satu dimensi kemiskinan nonpendapatan seperti yang telah dibahas di atas, kira-kira separuh dari penduduk Indonesia merupakan penduduk yang tergolong dalam keadaan miskin. Apabila definisi kemiskinan diperluas hingga mencakup dimensi-dimensi lain kesejahteraan manusia, seperti konsumsi, pendidikan, kesehatan, dan akses

terhadap infrastruktur dasar yang memadai, kemiskinan tetap menjadi isu utama di Indonesia. Berdasarkan penjabaran di atas, hampir separuh penduduk Indonesia mengalami sedikitnya satu jenis kemiskinan. Jangkauan kemiskinan yang sebenarnya bahkan lebih menonjol di daerah pedesaan, dengan dua per tiga penduduk mengalami kekurangan sedikitnya satu jenis kebutuhan dasar. Walaupun terdapat kecenderungan bahwa penduduk miskin mengalami kekurangan, sebenarnya dimensi-dimensi kekurangan lainnya tidak sepenuhnya berkorelasi dengan kemiskinan dari segi pengeluaran. Sekitar 42% rumah tangga yang disebut sebagai tidak miskin tidak memiliki akses air bersih dan sekitar 32 persen rumah tangga tidak miskin harus hidup tanpa sanitasi yang memadai (INDOPOV, 2007).

Keragaman sifat kemiskinan yang terdapat di Indonesia pada setiap wilayah berimplikasi terhadap pertimbangan mengenai strategi-strategi penanggulangan kemiskinan yang berbeda pula untuk setiap wilayah. Sehingga proses yang harus dilakukan adalah pertama, merupakan suatu keharusan untuk dapat mengenali perbedaan-perbedaan pada tingkat wilayah dan memecah data hingga ke tingkat wilayah untuk dapat menentukan masalah kemiskinan menonjol apakah yang dihadapi oleh masyarakat di daerah tersebut. Kedua, strategi yang berlainan dibutuhkan untuk mengatasi indikator tingkat kemiskinan yang berbeda-beda. Ketiga, strategi-strategi ini harus memanfaatkan sistem pemerintahan Indonesia yang terdesentralisasi yang memungkinkan penerapan strategi yang berbeda untuk masing-masing wilayah. Perbedaan karakteristik kemiskinan ini menyebabkan dibutuhkan suatu pendekatan yang lebih terkonsentrasi pada satu bidang.

2.5 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kemiskinan dan Perkembangannya di Indonesia

Terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi kemiskinan. Beberapa faktor tersebut adalah sisi infrastruktur (Sudhir Wanmali dan Yassir Islam, 1997), harga komoditas yang dikonsumsi (Ghose, 1989), *labor market* (Ravallion dan Datt, 1994), kegiatan *nonagricultural* (Sen, 1997), dan lainnya. Karena luasnya cakupan yang akan dibahas, faktor yang akan dibahas pada penelitian ini hanya merupakan faktor-faktor yang berasal dari model yang dikeluarkan oleh Shenggen

Fan, Peter Hazzel, dan Sukhadeo Thorat (1998) pada penelitiannya. Begitu pula dengan model yang digunakan.

2.5.1 Upah dan Pekerjaan di Desa

Upah merupakan pendapatan seseorang yang akan mempengaruhi jumlah pengeluaran seseorang. Oleh karena itu, upah merupakan faktor yang sangat penting dalam penentuan garis kemiskinan di Indonesia. Merupakan suatu hal yang tidak mungkin apabila upah/pendapatan dikatakan hal yang tidak signifikan dalam penentuan garis kemiskinan, terkecuali jika subsidi maupun pendapatan lainnya yang diberikan jauh lebih besar daripada pendapatan. Upah buruh tani di India menunjukkan hasil yang sesuai dengan teori bahwa semakin besar upah maka tingkat kemiskinan akan semakin berkurang (Fan, Hazel, Thorat, 1998).

Akan tetapi yang perlu diperhatikan adalah meningkatnya peran serta dari sektor nonagrikultur pada perekonomian pedesaan. Saat ini, peran serta sektor nonagrikultur bertambah besar karena sektor agrikultur yang merupakan sumber pendapatan sebagian besar masyarakat desa sudah tidak lagi mencukupi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari berdasarkan penelitian di Jawa Tengah (Supadi dan Achmad, 2004). Sundaram dan Tendulkar (2002) menyebutkan bahwa pentingnya perempuan, upah, dan pekerjaan dalam kemungkinan menjadi miskin, di mana jika seorang perempuan dalam rumah tangga tidak memiliki pekerjaan dalam bidang nonagrikultur di desa, kemungkinan rumah tangga tersebut menjadi miskin adalah sedikit di atas 20%. Apabila pekerja menambah sehari jam kerjanya, kemungkinan untuk menjadi miskin turun sedikit diatas 2%. Berdasarkan penelitian di atas, terlihat bahwa upah sangat berpengaruh pada tingkat kemiskinan. Kenaikan pendapatan dalam bidang pertanian bahkan telah memberikan peran yang sangat besar terhadap penurunan angka kemiskinan di India (Tendulkar et. al., 1995). Akan tetapi, kenyataan yang terjadi di India adalah pada pertengahan 1970an, terjadi kenaikan upah riil di India walaupun pada beberapa negara bagian produktivitas pekerja agrikultur menurun (Bhalla 1997). Bahkan ada pendapat yang menyatakan bahwa kenaikan upah riil di bidang agrikultur disebabkan oleh adanya kenaikan lapangan pekerjaan pada bidang nonagrikultur di India (Mukherjee 1996). Fan dan Rao (2002) bahkan

menyebutkan bahwa pekerjaan di bidang nonagrikultur menjadi penting dalam menurunkan angka kemiskinan selama masa pascarevolusi hijau di negara-negara Asia.

Secara riil, rata-rata upah buruh tani terus meningkat dari tahun ke tahun walaupun terkadang terdapat penurunan pada daerah tertentu dan tahun tertentu. Pada tahun 1998, terjadi penurunan pada setiap daerah yang diteliti karena krisis ekonomi yang menimpa petani. Upah riil mereka mengalami penurunan cukup signifikan, yaitu sekitar Rp.1.000. Selain itu, terjadi penurunan upah pada sebagian besar propinsi yang diteliti pada tahun 2004. Kemungkinan besar hal ini diakibatkan adanya perubahan metode penelitian, di mana terjadi perubahan jumlah jam kerja dari 5-6 jam/hari menjadi 4-6 jam/hari.

Pada sektor pekerjaan, persentase jumlah pekerja pada bidang nonagrikultur relatif stabil dari tahun 1992 hingga 2004 pada daerah pedesaan setiap propinsi yang diteliti maupun secara keseluruhan di Indonesia. Kenaikan yang terjadi hanya sedikit pada setiap propinsi, kecuali Sumatera Selatan. Pada tahun 2005 terjadi penurunan drastis dari seluruh propinsi di Indonesia dan di Indonesia secara keseluruhan. Hal ini lebih diakibatkan oleh adanya perubahan metode penelitian, di mana jika sebelumnya orang yang termasuk dalam pekerjaan adalah yang berumur 10 tahun ke atas, pada tahun 2005 terjadi perubahan menjadi orang yang berumur 15 tahun ke atas. Perubahan metode ini disesuaikan dengan International Labour Organization (ILO) bahwa tidak diperbolehkan mempekerjakan anak-anak (dibawah usia produktif, yaitu 15 tahun). Penurunan terbesar terjadi pada Propinsi Jawa tengah yaitu sebesar 24%. Penurunan ini merupakan hal yang cukup mengejutkan karena perubahan metodologi hanya mencakup lima tahun usia. Namun, penurunan yang terjadi tergolong sangat signifikan. Hal ini dapat berarti bahwa banyak sekali anak yang dijadikan sebagai pekerja di Jawa Tengah. Namun, pada tahun 2006 terjadi kenaikan kembali yang sangat besar. Persentase orang yang bekerja di nonagrikultur kembali hampir menyerupai angka sebelum terjadi perubahan metode. Hal ini dapat diartikan bahwa pada tahun 2006 terjadi penyerapan tenaga kerja nonagrikultur yang sangat besar atau terjadi penurunan persentase tenaga kerja pada sektor agrikultur secara besar-besaran.

2.5.2 Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah merupakan faktor yang sangat berperan dalam mengurangi tingkat kemiskinan. Di Cina, total pengeluaran pemerintah untuk kemiskinan menurun dari 31% pada 1978 menjadi hanya 13% pada 1994. Di dalam anggaran pemerintah mereka, terjadi penurunan pengeluaran pada sektor kebudayaan, pendidikan, ilmu pengetahuan, dan kesehatan. Penurunan tersebut menandakan bahwa telah terjadi pelemahan dalam kemampuan fiskal pemerintah untuk memaksimalkan sumber daya yang ada. Hal ini tentu saja merupakan hal yang ironis bagi program pengentasan kemiskinan karena pemberdayaan orang miskin merupakan tanggung jawab pemerintah. Di Indonesia sendiri, tanggung jawab ini tertuang pada UUD 1945 pasal 34 yang berbunyi “ Fakir miskin dan anak-anak terlantar merupakan tanggung jawab negara.” Bahkan dalam penelitian yang dilakukan oleh State Council Research Center for Rural Development (RCRD) di Cina pada 1983-1984 menunjukkan bahwa reformasi pedesaan tidaklah cukup untuk meningkatkan produktifitas dari masyarakatnya jika dilakukan tanpa pendanaan yang cukup dari pemerintah. Akhirnya, pemerintah Cina mengeluarkan program yang bernama *Food-For-Work Programme* yang didesain agar persediaan gandum dan kapas mengalami surplus untuk membiayai pembangunan infrastruktur di daerah yang terbelakang. Dalam hal ini, terlihat bahwa telah terjadi perubahan metode pengentasan kemiskinan, di mana sebelumnya program pengentasan kemiskinan dilakukan untuk meningkatkan kapasitas produksi agar pada akhirnya mampu meningkatkan pendapatan masyarakat. Namun, terjadi hal yang tidak diinginkan pada sektor agrikultur yaitu terjadi penurunan pengeluaran pemerintah untuk sektor tersebut yang menyebabkan terjadinya pelambatan pertumbuhan sektor agrikultur dan pada akhirnya menyebabkan terganggunya proses pengentasan kemiskinan (Zhang, 1993).

Triest (1997) berkesimpulan bahwa peningkatan lapangan pekerjaan yang berpenghasilan rendah dan peningkatan pada kesempatan untuk mendapatkan pendidikan akan mempersempit kesenjangan kemiskinan antar regional.

Pemerintah juga dapat mengurangi kemiskinan berinvestasi pada modal sosial (*social capital*).

Investasi pada barang publik bersama dengan adanya reformasi pada institusi dan kebijakan menyebabkan terjadinya pertumbuhan ekonomi yang cepat sejak 1980-an di India. Pertumbuhan tersebut juga berdampak pada berkurangnya angka kemiskinan. Fan, Linxiu, dan Xiobo (2002) menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah pada pendidikan dan infrastruktur di desa membantu mengurangi kemiskinan di Cina. Faktor yang paling berpengaruh dalam pengurangan angka kemiskinan desa di Cina adalah pendidikan dan selanjutnya adalah pertumbuhan produksi.

Indonesia efektif menerapkan otonomi daerah sejak 2001. Peraturan tentang otonomi daerah terdapat dalam UU No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pada akhir Pemerintahan Megawati, pada tahun 2004, kedua UU ini direvisi menjadi UU No. 32 dan No. 33 Tahun 2004. Adanya perubahan mekanisme kerja di pemerintahan dari sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi ini membuat terjadinya perbedaan pemberian anggaran oleh pemerintah pusat. Akibat dari diberlakukannya otonomi daerah, pendapatan setiap daerah diusahakan untuk mendapatkan dana yang seimbang.

Transfer uang dari pemerintah pusat ke daerah dibagi atas tiga macam, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Sebagai salah satu bentuk transfer dana dari Pemerintah Pusat, alokasi DAU mempunyai peranan yang cukup besar bagi pendapatan daerah mengingat DAU menduduki porsi terbesar dibandingkan komponen lainnya dalam Dana Perimbangan. Secara definisi, DAU adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dengan adanya DAU ini, diharapkan perbedaan kemampuan keuangan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. DAU untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan *fiscal gap* yang dihitung berdasarkan potensi penerimaan (*fiscal capacity*) dan kebutuhan belanja (*fiscal needs*). Dengan

demikian, fungsi dari alokasi DAU adalah untuk menutup selisih atau *gap* yang terjadi karena *fiscal needs* melebihi *fiscal capacity* yang dimiliki suatu daerah.

Pada hakikatnya pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus. Pengalokasian DAK ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Kebutuhan khusus yang dapat dibiayai oleh DAK adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum. Kebutuhan ini merupakan komitmen atau prioritas nasional, contohnya 40% dari penerimaan negara yang berasal dari dana reboisasi disediakan kepada daerah penghasil sebagai DAK untuk membantu membiayai kegiatan reboisasi dan penghijauan.

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan penerimaan dari bagi hasil pajak dan sumber daya alam (SDA) diperluas daripada sebelum otonomi daerah diberlakukan sehingga bagi hasil atas penerimaan SDA meliputi penerimaan dari minyak bumi dan gas alam (migas), pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan. Sementara itu, untuk penerimaan bagi hasil pajak terdiri dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Dana bagi hasil tersebut diperoleh dengan prosentase tertentu yang ditetapkan dalam UU Nomor 25 Tahun 1999 dan PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan yang didasarkan atas daerah penghasil (*by origin*).

Transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah diperbesar karena daerah-daerah itu sendiri yang akan menentukan akan di alokasi dana tersebut. Akan tetapi, hal ini memicu terjadi ketidaksesuaian hasil alokasi dengan yang diharapkan. Hasil transfer dari pemerintah pusat ke daerah lebih banyak digunakan untuk membiayai gaji pegawai dan bukan untuk hal-hal yang lebih produktif. Dari tahun 2004 sampai 2006, besaran pengeluaran untuk belanja pegawai berturut-turut sebesar 28.59%, 28.22%, dan 26.31%. Sedangkan belanja modal berada dibawah belanja pegawai, yaitu berturut-turut dari 2004 sampai 2006 adalah 22.04%, 22.68%, dan 24.44%. Belanja pegawai merupakan proporsi belanja terbesar kedua setelah belanja bagi hasil. Namun, tentu saja belanja bagi hasil tidak dapat digolongkan kepada belanja riil karena belanja bagi hasil masih harus ditransfer atau dibagikan kembali ke institusi lainnya.

Pengeluaran pemerintah daerah meningkat pesat setelah diadakannya otonomi daerah untuk beberapa daerah dan bidang tertentu. Hal yang perlu diperhatikan dari peningkatan pengeluaran ini adalah terjadinya perubahan format APBD untuk setiap sektor dimulai pada tahun 2003, di mana pengeluaran untuk belanja pegawai, belanja bagi hasil, belanja modal, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan, belanja barang dan jasa, dan belanja pegawai dijadikan satu untuk setiap bidang sedangkan untuk tahun sebelumnya beberapa bagian tersebut dipisahkan. Perubahan format inilah yang menyulitkan dilakukannya analisis.

2.5.3 Teknologi dan Infrastruktur

Teknologi yang dimaksud adalah teknologi dalam bidang pertanian. Seperti telah diketahui, pengertian dari pertanian di Indonesia tidak hanya pada tanaman padi. Pengertian ini mencakup tanaman palawija, tanaman hortikultura, tanaman kehutanan, penangkaran satwa liar, peternakan/perunggasan, budidaya/penangkapan ikan/biota di tambak air payau, budidaya/penangkapan ikan/biota di laut /perairan umum, pemungutan hasil hutan/penangkapan satwa liar, dan jasa pertanian. Namun, peran dari tanaman padi dalam sektor pertanian masih merupakan yang terbesar dibandingkan dengan yang lainnya.

Saat ini telah banyak dilakukan penelitian tentang tanaman padi, mulai dari jenis padi yang ditanam di mana saat ini petani telah mampu untuk memanen padi sebanyak tiga hingga empat kali dalam setahun. Dahulu, tanaman padi hanya mampu dipanen dua kali selama setahun. Walaupun memiliki masa tanam yang semakin pendek, para petani juga harus melakukan penggantian jenis tanaman yang ditanam tergantung kepada cuaca. Jika tanah sawah terlalu kering, biasanya para petani akan menggantikan tanaman padinya menjadi berkebun, seperti menanam kacang.

Penelitian yang dilakukan terhadap padi adalah mengenai beberapa hal seperti ketahanan terhadap berbagai macam hama dan penyakit, seperti hama wereng, penyakit tahan blas, pangkal malai, tungro, dan lain-lain. Bahkan, terdapat juga padi yang lebih hemat air, dapat tumbuh di dataran tinggi, lebih dapat tahan pada musim kemarau/hujan hingga padi transgenik yang kontroversial. Dari situs Departemen Pertanian, diketahui bahwa saat ini telah dikembangkan 216 macam

varietas untuk padi, 175 untuk jagung, dan 61 untuk kedelai, 8 untuk sorgum, 28 untuk kacang tanah, 20 untuk kacang hijau, dan 7 untuk ubi kayu. Fokus utama dari penelitian yang dilakukan oleh Departemen Pertanian masih berada pada tanaman padi karena padi merupakan tanaman penghasil makanan pokok utama di Indonesia, yaitu nasi.

Dengan adanya penelitian yang dilakukan terhadap tanaman, terutama tanaman pangan, produktivitas dari petani diharapkan dapat meningkat. Dengan begitu, penghasilan dari para petani juga dapat meningkat. Selain itu, dengan adanya padi maupun tanaman lainnya yang lebih tahan terhadap gangguan, kerugian yang bisa didapat akan berkurang. Sebagai contoh adalah dengan adanya varietas padi yang tahan hama wereng coklat. Iklim di Indonesia sangat memungkinkan hama berkembang biak dengan cepat dan banyak. Hama wereng coklat tersebut sangat merugikan petani jika tidak ditemukan varietas tanaman padi yang tahan hama wereng coklat. Salah satu varietas dari tanaman padi yang tahan hama wereng coklat adalah Ayung. Varietas ini tahan terhadap wereng coklat biotipe 1 dan 3, cukup tahan terhadap wereng coklat biotipe 2, serta peka terhadap wereng hijau dan wereng punggung putih.

Dampak lanjutan dari adanya penelitian ini adalah naiknya pendapatan para petani sehingga para petani tersebut akan lebih makmur dan dapat keluar dari kemiskinan jika sebelumnya berada di bawah garis kemiskinan. Selain itu, adanya kemajuan teknologi juga dapat meningkatkan pasokan beras nasional sehingga Indonesia dapat mengalami surplus beras seperti pada zaman pemerintahan Soeharto.

Infrastruktur merupakan dasar dari pertumbuhan ekonomi yang dapat disediakan secara optimal oleh pemerintah (Barro, 1991). Infrastruktur memiliki peran yang cukup sentral dalam pemberdayaan masyarakat desa. Definisi infrastruktur tidak hanya merujuk kepada infrastruktur fisik seperti jalan, sekolah, irigasi dan lain-lain tetapi juga merujuk kepada institusi. Bank Dunia membagi infrastruktur menjadi tiga komponen, yaitu infrastruktur ekonomi, infrastruktur sosial, dan infrastruktur administrasi. Infrastruktur ekonomi adalah infrastruktur yang ditujukan untuk menunjang aktivitas ekonomi. Infrastruktur ini meliputi: *public utilities* (seperti listrik, telekomunikasi, air, sanitasi, dan gas), *public work* (seperti

jalan, bendungan, kanal, irigasi dan drainase), dan sektor transportasi (seperti jalan rel, pelabuhan, lapangan terbang). Sedangkan infrastruktur sosial mencakup pendidikan, kesehatan, dan perumahan. Contoh dari infrastruktur administrasi adalah penegakan hukum, kontrol administrasi, dan koordinasi. Jimenez (1995) merangkum penelitian yang dilakukan di 58 negara bahwa perbaikan sebesar 1% pada irigasi, jalan yang diaspal, dan kepadatan jalan di daerah mampu menciptakan kenaikan produktivitas agrikultur masing-masing sebesar 1.62%, 0.26%, dan 0.21%. Fan dan Zhang (2004) menyimpulkan tentang efek positif dari adanya pembangunan infrastruktur di pedesaan pada produktivitas di Cina dan India.

Irigasi dalam beberapa penelitian terbukti memiliki peran penting dalam pengurangan tingkat kemiskinan. Van de Walle (1996) menuliskan bahwa pentingnya irigasi dalam mengurangi kemiskinan berdasarkan Vietnam Living Standards Survey tahun 1992–1993. Sawada et. al. (2008) dalam penelitiannya di Sri Lanka memberikan hasil bahwa irigasi berguna dalam membantu mengeluarkan seseorang dari kemiskinan baik kemiskinan parah (*chronic poverty*) maupun kemiskinan sementara (*transient poverty*) dengan menggunakan data bulanan. Penurunan pada *chronic poverty* terjadi melalui adanya penambahan pendapatan serta pengurangan pada resiko pengeluaran untuk *transient poverty*. Jawa Timur merupakan daerah penelitian yang paling tinggi persentase sawah yang menggunakan irigasi publik, yaitu berada pada rata-rata 86% dari tahun 1993 hingga 2005. Sedangkan Kalimantan Selatan merupakan daerah yang paling sedikit persentase sawah yang mendapatkan irigasi publik, yaitu pada 40%. Sedangkan untuk irigasi yang berasal dari kepemilikan sendiri, Kalimantan Selatan merupakan propinsi tertinggi yang memilikinya, yaitu sebesar 60% dan paling rendah dimiliki oleh Jawa Timur yaitu 14%.

Infrastruktur ekonomi lainnya adalah jalan. Jalan merupakan penghubung antarkegiatan perekonomian. Jalan memiliki arti penting bagi suatu daerah karena tanpa adanya jalan yang baik, perputaran kegiatan perekonomian akan terhambat. Banyak studi mengenai efek dari jalan terhadap pertumbuhan ekonomi yang telah dilakukan. Menurut Ratner (1983), Binswanger et al. (1987), Aschauer (1989), jalan merupakan salah satu faktor produksi yang efektif. Penelitian dilakukan

untuk melihat hubungan kausalitas antara jalan dengan pertumbuhan perekonomian. Pertanyaan dari hubungan kausalitas tersebut apakah jalan menyebabkan pertumbuhan produktivitas ataukah sebaliknya, pertumbuhan produktivitas menyebabkan pertumbuhan jalan. Fernald (1999) mengadakan penelitian di Amerika Serikat tentang hubungan kausalitas tersebut. Hasil dari penelitian tersebut adalah adanya pertumbuhan jalan menyebabkan terjadinya pertumbuhan produktivitas. Bahkan dalam penelitiannya ditemukan bahwa turunnya produktivitas pada tahun 1973 diakibatkan adanya penurunan pengeluaran untuk jalan. Investasi pada jalan di Cina dan Thailand telah memberikan dampak yang signifikan terhadap pertumbuhan di nonagrikultur dan pertumbuhan ekonomi total sebaik pada pertumbuhan di pertanian (Fan et al. 2002, 2004). Meningkatnya akses ke kota-kota telah mengakibatkan peningkatan pembelian input pertanian, selain untuk nonmakanan barang dan jasa di Asia Selatan, serta di Afrika Selatan (Wanmali dan Dia, 1991; Wanmali, 1991a, 1992b). Di India, Khandker (1989) menemukan bahwa investasi pemerintah pada jalan menghasilkan efek yang positif terhadap hasil pertanian, pekerjaan di nonagrikultur, dan upah pertanian yang pada akhirnya akan mengurangi tingkat kemiskinan.

Kondisi jalan pedesaan di Indonesia pada tahun 2005 adalah hanya 49.54% desa yang memiliki jalan diaspal dominan. Jalan yang diaspal merupakan karakteristik dari jalan yang berada dalam kondisi baik. Hal ini merupakan sesuatu yang ironis. Tingkat pembangunan Indonesia dalam hal jalan di pedesaan hanya meningkat sebesar 13.6% untuk jangka waktu 15 tahun. Banyaknya jalan yang diaspal tidak selalu mengalami kenaikan, malah terjadi penurunan yang signifikan dari tahun 1990 ke 1993, di mana total penurunannya adalah 14.11%. Daerah yang mengalami penurunan terbesar adalah Jawa Timur, yaitu turun hingga 26.7%. Penurunan tersebut bahkan lebih dari setengah dari tahun 1990. Penurunan tersebut diakibatkan oleh kurang terawatnya kondisi jalan oleh pemerintah daerah. Pendidikan merupakan investasi pada *human capital* yang merupakan salah satu faktor penentu kemajuan suatu bangsa. Pendidikan memainkan peranan penting dalam kemampuan negara berkembang untuk menyerap teknologi modern dan membangun kemampuan agar dapat tumbuh berkembang sendiri (*self-sustaining*).

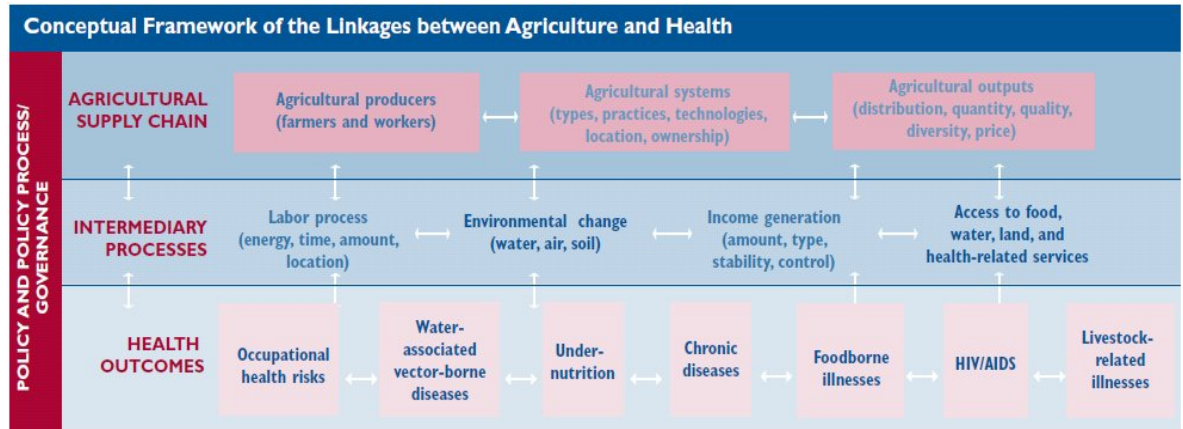
Pendidikan merupakan investasi jangka panjang dan merupakan solusi jangka panjang untuk mengurangi kemiskinan. Tingkat buta huruf di Indonesia pada tahun 2007 mencapai 9.93% untuk daerah pedesaan, turun 10% dibandingkan dengan tahun 1992. Sedangkan secara keseluruhan tingkat buta huruf di Indonesia pada tahun 2006 sebesar 7.61%, turun hanya 5.12% dibandingkan dengan tahun 1994. Terdapat temuan yang menarik tentang tingkat pendidikan, yaitu bahwa sebaiknya kita lebih memfokuskan pendidikan pada daerah yang padat (daerah perkotaan dan wilayah Jawa atau Bali). Jika tingkat pendidikan kepala dan anggota rumah tangga di daerah perkotaan dan masyarakat di wilayah Jawa dan Bali ditingkatkan hingga mencapai tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA), konsumsi rumah tangga miskin akan mengalami peningkatan sebesar 37%. Hasil ini jauh lebih tinggi dibandingkan jika pemerintah memfokuskan pendidikan secara nasional, yang hanya akan memberikan peningkatan sebesar 13%. Selain itu, manfaat yang diperoleh rumah tangga di perkotaan lebih besar daripada rumah tangga di pedesaan untuk setiap tambahan tahun pendidikan (INDOPOV, 2007). Handa, Simler, dan Harrower (2004) mengemukakan bahwa pendidikan untuk wanita lebih penting untuk daerah pedesaan, di mana hasil dari pendidikan untuk wanita akan lebih bersifat nonmoneter, yaitu merujuk pada tingkat kesehatan, nutrisi, dan tingkat sekolah anak-anak. Selain itu, tingkat pendidikan orang dewasa yang semakin tinggi memberikan keuntungan dengan adanya kenaikan pendapatan dan konsumsi.

Peningkatan belanja pendidikan di Indonesia telah meningkat dengan cukup pesat. Bahkan pada tahun 2009, jumlah anggaran pendidikan pemerintah pusat adalah sebesar 20% dari APBN, yaitu sebesar Rp 207.413.531.763.000,-, tertinggi pertama kali sejak Indonesia merdeka. Alasan utama dari terus meningkatnya belanja pemerintah pada bidang pendidikan adalah adanya peningkatan belanja rutin pemerintah daerah dan masih tetap tingginya tingkat belanja rutin dan belanja pembangunan pemerintah pusat untuk pendidikan. Meskipun telah diberlakukan desentralisasi, pemerintah pusat tetap memberikan dana untuk belanja daerah. Bahkan, pada tahun 2004 62% belanja pembangunan pendidikan tingkat daerah merupakan anggaran dari pemerintah pusat. Peran dari pemerintah

pusat terus menyamai peran dari pemerintah kabupaten dari segi tingkat belanja pembangunan di daerah.

Manfaat dari pendidikan dasar sebenarnya lebih berpihak kepada penduduk miskin karena penduduk miskin memiliki banyak anak dan memperoleh lebih banyak manfaat bantuan pendidikan dasar. Pada tingkat sekolah menengah pertama, penduduk miskin memperoleh keuntungan dengan jumlah yang sama dengan penduduk lainnya sehingga peningkatan belanja pemerintah untuk sekolah menengah pertama juga akan bermanfaat bagi kalangan penduduk miskin dalam hal peningkatan akses. Oleh karena itu, peningkatan kualitas dari pendidikan dasar akan berpihak kepada penduduk miskin, mengingat pola distribusi rata-rata saat ini (Akhmadi dan Suryadarma, 2004).

Kesehatan juga merupakan salah satu bentuk *human capital*. Tingkat kesehatan yang baik akan meningkatkan produktivitas. Dimensi dari tingkat kesehatan suatu negara dapat dilihat dari beberapa sektor, seperti tingkat kematian bayi, angka harapan hidup, tingkat kematian ibu melahirkan, dan lain-lain. Hubungan antara kemiskinan dan kesehatan salah satunya dibuktikan dengan adanya hasil yang mengatakan bahwa terdapat hubungan antara pengalaman dalam kemiskinan dengan kesehatan di Afrika memberikan bukti bahwa kemiskinan harus dieliminasi sedari kecil (Jennifer, Hunn, dan Malat 2005). Nutrisi, sebagai salah satu faktor dari kesehatan, bahkan dapat meningkatkan 2.9% pendapatan seumur hidup (Behrman dan Hoddinott 2000). Terdapat suatu ungkapan dalam penelitian tentang hubungan antara kesehatan dengan tingkat kesejahteraan, yaitu *wealthier is healthier*. Pernyataan ini merupakan suatu ungkapan yang berarti bahwa sehat itu diakibatkan oleh adanya kesejahteraan, di mana jika seseorang sejahtera, orang tersebut akan memiliki nutrisi yang baik, pakaian yang layak, dan tempat tinggal yang layak. Ungkapan ini dikeluarkan oleh Pritchett dan Lawrence Summers (1996). Teori ini juga didukung oleh beberapa peneliti lainnya, yaitu Fogel (1997, 2004). Berikut ini adalah hubungan antara agrikultur dan kesehatan.

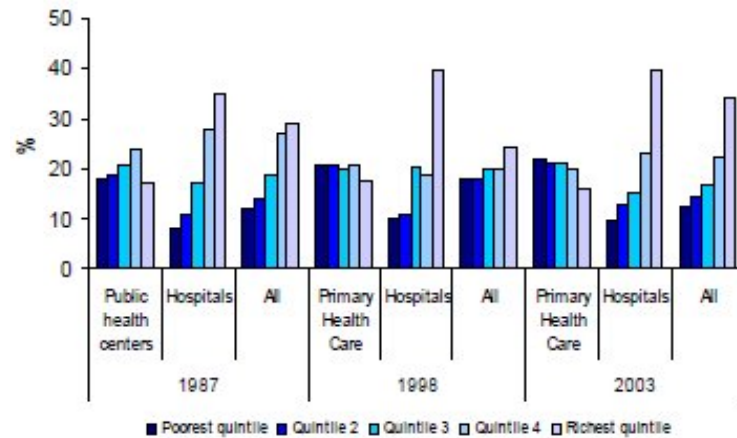


Gambar 2.5 Hubungan antara Agrikultur dengan Kesehatan

Sumber : Understanding The links Between Agriculture And Health, Hawkes dan Ruel

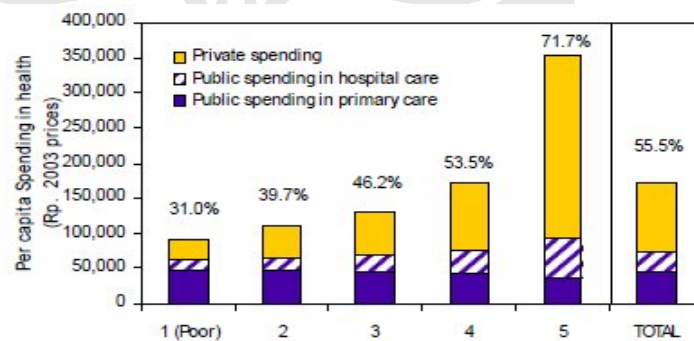
Dalam APBD, pengeluaran tertinggi untuk kesehatan pada daerah penelitian adalah pada Jawa Timur, diikuti oleh Jawa Tengah. Sama seperti pengeluaran lainnya, setelah diberlakukannya otonomi daerah, pengeluaran untuk kesehatan meningkat. Bahkan, untuk daerah Jawa Timur pengeluaran untuk kesehatan meningkat hingga 13.5 kali lipat dibandingkan dengan tahun 1993. Namun, belanja pemerintah di bidang kesehatan saat ini lebih menguntungkan kelompok penduduk kaya daripada penduduk miskin akibat subsidi yang diberikan pada jenis pelayanan kesehatan sekunder, di samping belanja kesehatan tersebut memang disalurkan ke daerah yang lebih kaya (lihat Gambar 2.6).

Jika melihat keadaan ini, pemerintah seharusnya meninjau kembali proses belanja di bidang kesehatan agar tepat target, tidak hanya dalam jenis fasilitas dan program yang didanai tetapi juga dalam hal pendistribusian pengeluaran secara geografis. Belanja di bidang pelayanan kesehatan sekunder tidak berpihak kepada penduduk miskin karena sebagian besar manfaatnya hanya bisa dirasakan oleh penduduk kaya. Sementara pelayanan kesehatan publik yang paling banyak digunakan oleh masyarakat miskin di Indonesia adalah fasilitas pelayanan kesehatan dasar. Indonesia bahkan menghabiskan 40% dana kesehatan publik untuk mensubsidi rumah sakit umum (Gambar 2.6). Padahal penduduk miskin hanya memiliki akses yang sedikit ke rumah sakit umum. Akibatnya adalah mereka tidak mendapatkan sebagian besar dana pemerintah yang digunakan untuk pelayanan kesehatan sekunder.



Gambar 2.6 Penerima Keuntungan Pengeluaran Kesehatan Publik

Sumber : INDOPOV



Gambar 2.7 Sumber Pengeluaran Kesehatan di Indonesia

Sumber : INDOPOV

Infrastruktur listrik merupakan penanda bahwa terjadinya kemajuan perekonomian suatu daerah. Infrastruktur listrik dan variabel penting lainnya tidak hanya akan meningkatkan pertumbuhan produktivitas melalui irigasi tetapi juga akan mengurangi kemiskinan melalui adanya penciptaan kesempatan pekerjaan nonagrikultur. Listrik di pedesaan merupakan salah satu komponen penting dalam peningkatan taraf hidup dari komunitas yang secara geografis dan ekonomi memiliki ketidakberuntungan (orang miskin) di negara berkembang (Chaurey et al. 2004). Tingkat elektrifikasi pedesaan di Indonesia pun telah mengalami kemajuan yang sangat pesat jika dibandingkan dengan tahun 1992, di mana pada saat itu tingkat elektrifikasi rumah tangga pedesaan di Indonesia hanya berada

pada tingkat 35.24%. Jika dibandingkan dengan tahun 2007, telah terjadi peningkatan tingkat elektrifikasi dengan sangat tinggi, yaitu dari 63.23% menjadi 98.47%. Pelonjakan selama 15 tahun tersebut merupakan angka yang sangat tinggi dan terjadi dalam waktu singkat.

2.5.4 Pertumbuhan Produksi dan Produktivitas

Adanya pertumbuhan tingkat produksi serta bertambahnya produktivitas merupakan tujuan dari investasi infrastruktur. Hal ini ditujukan agar terjadi peningkatan kesejahteraan dari orang miskin sehingga diharapkan orang miskin dapat keluar dari garis kemiskinan. Kenyataan membuktikan bahwa negara berkembang yang memiliki tingkat pertumbuhan yang tinggi dan berlangsung lama telah dapat menurunkan tingkat kemiskinan absolut. Pertumbuhan ekonomi tidak dapat dilakukan secara optimal tanpa adanya pemerataan pendapatan. Dampak dari pertumbuhan kemiskinan lebih berpengaruh pada negara kaya dibandingkan negara miskin, selain itu tingkat efektifitas dari pertumbuhan dan pemerataan tergantung pada kondisi garis kemiskinan. Semakin tinggi garis kemiskinan maka semakin tinggi peranan pertumbuhan dan semakin kecil peranan pemerataan (Lopez dan Servén 2006).

Tingkat produktivitas dihitung untuk mengetahui penyebab dari adanya pertumbuhan dalam produksi. Penghitungan ini dilakukan dengan mengurangi total output dengan total input. Selama 1980-2001, pertumbuhan produksi padi sawah di Indonesia menunjukkan penurunan yang cukup tajam. Hal ini disebabkan adanya stagnasi maupun penurunan panen dan produktivitas. Dari tiga sumber pertumbuhan produksi padi sawah yaitu pertumbuhan luas lahan, intensitas penanaman, dan produktivitas, hanya intensitas penanaman yang memberikan kontribusi berarti. Hal ini dapat dilihat dari angka pertumbuhan yang cenderung meningkat terutama pada periode 1995-2001, sementara pertumbuhan luas lahan dan produktivitas cenderung terus menurun. Bahkan di beberapa wilayah telah menunjukkan pertumbuhan yang negatif, kecuali wilayah Kalimantan yang masih dapat menjadikan intensitas pertanaman dan produktivitas sebagai sumber pertumbuhan produksi padi sawahnya. Selain itu indeks TFP padi sawah menunjukkan bahwa fluktuasi pertumbuhan penggunaan input tidak

berpengaruh banyak terhadap pertumbuhan produksi yang cenderung menurun (Maulana 2004).

2.5.6 Kemiskinan di Desa

Angka kemiskinan di desa menurut BPS pada tahun 2008 adalah 18.93% di Indonesia. Tren angka kemiskinan di desa selalu menurun dari tahun 2006 hingga 2008, di mana persentase kemiskinan terendah terdapat pada propinsi Kalimantan Selatan, sedangkan persentase kemiskinan tertinggi terdapat pada Propinsi Jawa Timur pada tahun 2008. Angka kemiskinan pedesaan di Indonesia sangat terpusat di Pulau Jawa, di mana sekitar 50% dari jumlah penduduk miskin pedesaan di Indonesia berada. Bahkan kemiskinan di pedesaan di Pulau Jawa berada pada kisaran 33%. walaupun angka tersebut menurun pada tahun 2008 menjadi 29%. Angka ini menunjukkan bahwa Pulau Jawa merupakan daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Indonesia, sekaligus merupakan pulau dengan tingkat kepadatan yang paling tinggi di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa seharusnya fokus pemerintah terhadap kemiskinan lebih ditujukan untuk wilayah Pulau Jawa. Angka kemiskinan tertinggi di Indonesia terjadi pada tahun 1998, yaitu saat dimana terjadinya krisis ekonomi. Pada saat itu, terjadi inflasi besar-besaran dan depresiasi nilai tukar rupiah terhadap Dollar AS yang sangat buruk. Tingkat kedalaman kemiskinan di desa pada tahun 2007 adalah 3.78 dan menurun pada tahun 2008 menjadi 3.42. Sedangkan tingkat kemiskinan pada tahun 2007 adalah 1.09 dan menurun pada tahun 2008 menjadi sebesar 0.95. Hal ini membuktikan bahwa telah terjadi pemerataan tingkat kemiskinan di desa. *Gap* kemiskinan antar orang miskin baik di kota maupun desa telah berkurang, dimana telah terjadi kenaikan kesejahteraan walaupun masih dalam keadaan miskin.