

BAB II LANDASAN TEORI

2.1. Konsep Kemiskinan

Kemiskinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif adalah konsep kemiskinan yang mengacu pada kepemilikan materi dikaitkan dengan standar kelayakan hidup seseorang atau kekeluarga. Kedua istilah itu menunjuk pada perbedaan sosial (*social distinction*) yang ada dalam masyarakat berangkat dari distribusi pendapatan. Perbedaannya adalah bahwa pada kemiskinan absolut ukurannya sudah terlebih dahulu ditentukan dengan angka-angka nyata (garis kemiskinan) dan atau indikator atau kriteria yang digunakan, sementara pada kemiskinan relatif kategori kemiskinan ditentukan berdasarkan perbandingan relatif tingkat kesejahteraan antar penduduk.

Untuk melihat lebih jauh kondisi kemiskinan yang terjadi di Indonesia berikut ini ditampilkan tabel perkembangan jumlah penduduk miskin yang terjadi di daerah perkotaan dan pedesaan beserta persentase penduduk miskin.

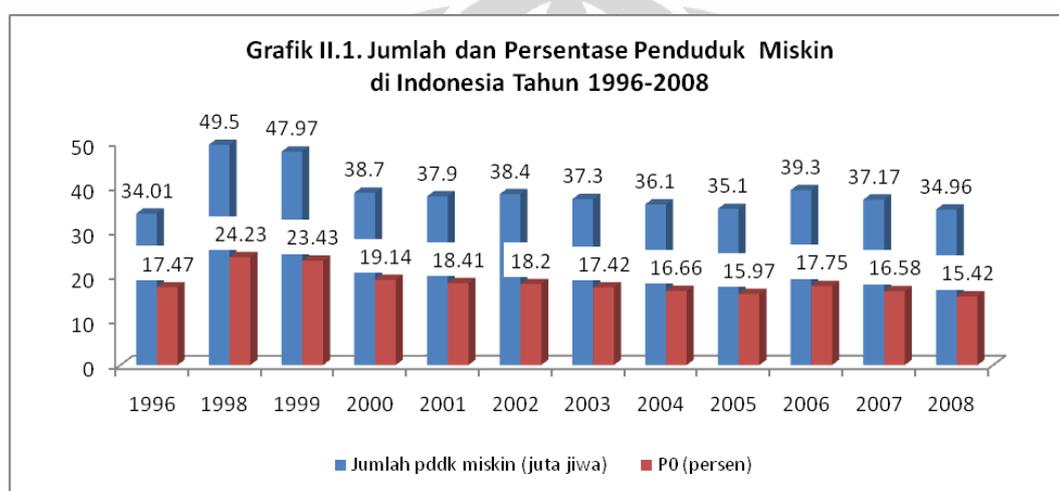
Tabel 2.1. Jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia tahun 1996-2008

Tahun	Jumlah penduduk miskin (juta)			Persentase penduduk miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1996	9,42	24,59	34,01	13,39	19,78	17,47
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,23
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43
2000	12,30	26,40	38,70	14,60	22,38	19,14
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	28,84	18,41
2002	13,30	25,10	38,40	14,46	21,10	18,20
2003	12,20	25,10	37,30	13,57	20,23	17,42
2004	11,40	24,80	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	19,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58
2008	12,77	22,19	34,96	11,65	18,93	15,42

Sumber: Badan Pusat Statistik

Perkembangan jumlah dan persentase penduduk miskin periode 1996-2008 dapat dilihat berfluktuasi dari tahun ke tahun meskipun adanya kecenderungan menurun pada tahun 2000-2005.

Pada periode 1996 hingga 1999 jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 13,96 juta orang akibat dari karena krisis ekonomi dimana dari 34,01 juta orang pada tahun 1996 menjadi 47,97 juta orang pada tahun 1999. Sementara itu, persentase penduduk miskin meningkat dari 17,47 persen menjadi 23,43 persen pada periode tersebut.



Pada periode 1999 hingga 2002 terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 9,57 juta orang, yaitu dari 47,97 juta orang pada tahun 1999 menjadi 38,40 juta orang pada tahun 2002. Secara relatif juga terjadi penurunan persentase penduduk miskin dari 23,43 persen pada tahun 1999 menjadi 18,20 persen pada tahun 2002.

Penurunan jumlah penduduk miskin juga terjadi pada periode 2002 hingga 2005 sebesar 3,3 juta orang, yaitu dari 38,40 juta orang pada tahun 2002 menjadi 35,10 juta orang pada tahun 2005. Secara relatif juga terjadi penurunan persentase penduduk miskin dari 18,20 persen pada tahun 2002 menjadi 15,97 persen pada tahun 2005.

Akan tetapi pada periode 2005 hingga 2006 terjadi peningkatan jumlah penduduk miskin sebesar 4,20 juta orang, yaitu dari 35,10 juta orang pada tahun

2005 menjadi 39,30 juta orang pada tahun 2006. Akibatnya persentase penduduk miskin juga meningkat dari 15,97 persen menjadi 17,75 persen.

Selanjutnya pada periode tahun 2006 hingga tahun 2008 jumlah penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan sebesar 4,34 juta orang, yaitu dari 39,30 juta orang pada tahun 2006 menjadi 34,96 juta orang pada tahun 2008. Secara relatif terjadi juga penurunan persentase penduduk miskin dari 17,75 persen menjadi 15,42 persen pada periode yang sama.

2.1.1. Kemiskinan Absolut

Kemiskinan absolut atau mutlak berkaitan dengan standar hidup minimum suatu masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk garis kemiskinan (*poverty line*) yang sifatnya tetap tanpa dipengaruhi oleh keadaan ekonomi suatu masyarakat. Garis Kemiskinan (*poverty line*) adalah kemampuan seseorang atau keluarga memenuhi kebutuhan hidup standar pada suatu waktu dan lokasi tertentu untuk melangsungkan hidupnya. Pembentukan garis kemiskinan tergantung pada defenisi mengenai standar hidup minimum. Sehingga kemiskinan abosolut ini bisa diartikan dari melihat seberapa jauh perbedaan antara tingkat pendapatan seseorang dengan tingkat pendapatan yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Tingkat pendapatan minimum merupakan pembatas antara keadaan miskin dengan tidak miskin.

Pada tahun 1976 *International Labor Organization* (ILO) menggunakan ukuran kebutuhan pokok untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat miskin. Indikator-indikator kebutuhan pokok yang dimaksud adalah pangan, papan, sandang dan fasilitas umum seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih dan transportasi. Strategi yang digariskan oleh ILO tersebut menyebutkan adanya keharusan usaha langsung untuk memperbaiki nasib golongan yang paling miskin tanpa menunggu bekerjanya proses tetesan ke bawah (*Bigsten, Anne dalam Gammel, Norman, dkk dalam Budi Jati, ibid: hal 229-230: Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Yayasan Agro Ekonomika, Kajian Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Era Otonomi Daerah, Jakarta, 2002, hal I-1*).

World Bank (2008) menghitung tingkat dan jumlah penduduk miskin absolut dengan menggunakan ukuran tunggal yang seragam untuk semua negara. Di negara-negara sedang berkembang seseorang disebut miskin bila berpendapatan kurang dari \$ US 1 per hari, dimana diperkirakan ada sekitar 1,2 milyar penduduk dunia yang hidup dibawah ukuran tersebut. Sementara garis kemiskinan yang diukur berdasarkan ukuran \$ US 2 juga telah dipublikasikan dimana lebih dari 2 milyar penduduk yang hidup kurang dari batas tersebut. US dolar yang digunakan adalah US \$ PPP (*Purchasing Power Parity*) bukan nilai tukar resmi (*exchange rate*). Kedua batas ini adalah garis kemiskinan absolut.

Garis kemiskinan di Indonesia secara luas digunakan pertama kali dikenalkan oleh *Sajogyo* pada tahun 1964 yang diukur berdasarkan konsumsi setara beras per tahun. Menurut *Sajogyo* terdapat tiga ukuran garis kemiskinan yaitu miskin, sangat miskin dan melarat yang diukur berdasarkan konsumsi per kapita per tahun setara beras sebanyak 480 kg, 360 kg dan 270 kg untuk daerah perkotaan dan 320 kg, 240 kg dan 180 kg untuk daerah pedesaan (*Arndt, Pembangunan dan Pemerataan, hal 58, 1987*).

BPS menghitung jumlah dan persentase penduduk miskin (*head count index*) yaitu penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan berdasarkan data hasil Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Garis kemiskinan yang merupakan dasar penghitungan jumlah penduduk miskin dihitung dengan menggunakan pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) yaitu besarnya rupiah yang dibutuhkan untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum makanan dan non makanan atau lebih dikenal dengan garis kemiskinan makanan dan non makanan.

Garis kemiskinan makanan yang dimaksud adalah pengeluaran konsumsi per kapita per bulan yang setara dengan 2.100 kalori per kapita per hari. Sedangkan garis kemiskinan non makanan adalah besarnya rupiah untuk memenuhi kebutuhan non makanan seperti perumahan, kesehatan, pendidikan, angkutan, pakaian dan barang atau jasa lainnya. Komponen garis kemiskinan makanan adalah nilai rupiah yang dikeluarkan untuk memenuhi 52 komoditi makanan terpilih hasil Susenas modul konsumsi. Sedangkan garis kemiskinan non makanan adalah nilai rupiah dari 27 sub kelompok pengeluaran yang terdiri atas

51 jenis komoditi dasar non makanan di perkotaan dan 47 jenis komoditi di pedesaan.

Dapat disimpulkan secara umum bahwa kemiskinan absolut adalah kondisi kemiskinan yang terburuk yang diukur dari tingkat kemampuan suatu keluarga dalam membiayai kebutuhan yang paling minimal untuk dapat hidup sesuai dengan taraf hidup kemanusiaan yang paling rendah. Oleh karena itu, penelitian ini selanjutnya mengacu kepada definisi kemiskinan tersebut.

2.1.2. Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif pada dasarnya menunjuk pada perbedaan relatif tingkat kesejahteraan antar kelompok masyarakat. Mereka yang berada dilapis terbawah dalam persentil derajat kemiskinan suatu masyarakat digolongkan sebagai penduduk miskin. Dalam kategori seperti ini, dapat saja mereka yang digolongkan sebagai miskin sebenarnya sudah dapat mencukupi hak dasarnya, namun tingkat keterpenuhannya berada dilapisan terbawah.

Kemiskinan relatif memahami kemiskinan dari dimensi ketimpangan antar kelompok penduduk. Pendekatan ketimpangan tidak berfokus pada pengukuran garis kemiskinan, tetapi pada besarnya perbedaan antara 20 atau 10 persen masyarakat paling bawah dengan 80 atau 90 persen masyarakat lainnya. Kajian yang berorientasi pada pendekatan ketimpangan tertuju pada upaya memperkecil perbedaan antara mereka yang berada dibawah (miskin) dan mereka yang makmur dalam setiap dimensi statifikasi dan diferensiasi sosial. Ketimpangan merupakan suatu permasalahan yang berbeda dengan kemiskinan.

Dalam hal mengidentifikasi dan menentukan sasaran penduduk miskin, maka garis kemiskinan relatif cukup untuk digunakan dan perlu disesuaikan terhadap tingkat pembangunan negara secara keseluruhan. Garis kemiskinan relatif tidak dapat dipakai untuk membandingkan tingkat kemiskinan antar negara dan waktu karena tidak mencerminkan tingkat kesejahteraan yang sama.

World Bank mengelompokkan penduduk kedalam tiga kelompok sesuai dengan besarnya pendapatan: 40 persen penduduk dengan pendapatan rendah, 40 persen penduduk dengan pendapatan menengah dan 20 persen penduduk dengan pendapatan tinggi. Ketimpangan pendapatan diukur dengan menghitung

persentase jumlah pendapatan penduduk dari kelompok yang berpendapatan 40 persen terendah dibandingkan total pendapatan seluruh penduduk.

Kategori ketimpangan ditentukan dengan menggunakan kriteria seperti berikut:

- Jika proporsi jumlah pendapatan dari penduduk yang masuk kategori 40 persen terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk kurang dari 12 persen dikategorikan ketimpangan pendapatan tinggi.
- Jika proporsi jumlah pendapatan dari penduduk yang masuk kategori 40 persen terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk antara 12-17 persen dikategorikan ketimpangan pendapatan sedang.
- Jika proporsi jumlah pendapatan dari penduduk yang masuk kategori 40 persen terendah terhadap total pendapatan seluruh penduduk lebih dari 17 persen dikategorikan ketimpangan pendapatan rendah.

2.1.3. Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan

Kemiskinan merupakan sebuah konsep abstrak yang dapat dijelaskan secara berbeda dimana tergantung dari pengalaman dan perspektif analis. Cara pandang analis akan menentukan pemahaman tentang kondisi, sifat dan konteks kemiskinan, bagaimana kemiskinan itu terjadi (sebab-sebab kemiskinan) dan bagaimana masalah kemiskinan dapat diatasi. Oleh karena itu, agar upaya penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan secara tepat maka hal pertama yang harus dilakukan adalah menjelaskan pengertian dan penyebab kemiskinan secara lengkap.

Ada banyak hal yang menyebabkan seseorang masuk kedalam kategori miskin. Namun, menurut *World Bank* setidaknya ada tiga faktor utama penyebab kemiskinan, yaitu:

1. Rendahnya pendapatan dan aset untuk memenuhi kebutuhan dasar, seperti: makanan, tempat tinggal, pakaian, kesehatan dan pendidikan.
2. Ketidakmampuan untuk bersuara dan ketiadaan kekuatan didepan institusi negara dan masyarakat.
3. Rentan terhadap guncangan ekonomi, terkait dengan ketidakmampuan menanggulangnya.

Bank Dunia (*World Bank*) memiliki indikator-indikator kemiskinan yang terdiri dari:

1. Kepemilikan tanah dan modal yang terbatas
2. Terbatasnya sarana dan prasarana yang dibutuhkan
3. Pembangunan yang bias di kota
4. Perbedaan kesempatan diantara anggota masyarakat
5. Perbedaan sumber daya manusia dan sektor ekonomi
6. Rendahnya produktivitas
7. Budaya hidup yang jelek
8. Tata pemerintahan yang buruk
9. Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan

World Bank (2005) menjelaskan bahwa kemiskinan memiliki banyak pengertian dimana menyimpulkan bahwa kemiskinan adalah suatu kondisi dimana orang ingin lepas darinya.

World Bank (2001) juga mendefinisikan kemiskinan sebagai ketercabutan dari kehidupan yang layak. Miskin adalah keadaan kelaparan, kurang tempat tinggal, kurang sandang dan kurang pendidikan. Menurut defenisi ini, orang menjadi miskin bukan karena kelemahan mereka, namun karena hal itu terjadi diluar kendali mereka. Biasanya, karena kebijakan yang buruk dari institusi negara atau masyarakat yang tidak memperhatikan suara mereka.

World Bank (2004) mendefinisikan masyarakat miskin sebagai mereka yang hidup dalam keluarga yang kemampuan konsumsinya dibawah garis tertentu, seperti dibawah \$1 atau \$2 per hari atau dibawah level yang ditetapkan negara masing-masing.

Sementara itu terdapat juga banyak faktor yang mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat kemiskinan, mulai dari produktivitas tenaga kerja, tingkat upah netto, distribusi pendapatan, kesempatan kerja, tingkat inflasi, pajak dan subsidi, investasi, alokasi serta sumber daya alam, ketersediaan fasilitas umum (seperti pendidikan dasar, kesehatan, informasi, transportasi, listrik, air bersih dan lokasi pemukiman), penggunaan teknologi, tingkat dan jenis pendidikan, kondisi fisik dan alam suatu wilayah, etos kerja dan motivasi pekerja,

budaya atau tradisi, politik, bencana alam dan peperangan. Sebagian besar dari faktor-faktor tersebut saling mempengaruhi satu sama lain (*Tambunan*, 2001).

Sedangkan menurut *Jhingan* (2000) terdapat tiga ciri utama pada negara berkembang yang menjadi penyebab dan sekaligus akibat dari terjadinya kemiskinan. Ciri pertama, prasarana dan sarana pendidikan yang tidak memadai sehingga menyebabkan tingginya jumlah penduduk buta huruf dan tidak memiliki ketrampilan atau keahlian. Ciri kedua, sarana kesehatan dan pola konsumsi buruk sehingga hanya sebagian kecil penduduk yang bisa menjadi tenaga kerja produktif. Akibatnya, laju pertumbuhan ekonomi menjadi terhambat. Ciri ketiga adalah penduduk terkonsentrasi di sektor pertanian dan pertambangan dengan metode produksi yang telah usang dan ketinggalan zaman. Hal ini terjadi karena penduduk tidak memiliki pilihan lain. Kepemilikan tanah rata-rata per petani cukup sempit dan sebagai akibatnya mereka terpaksa hidup pada tingkat yang hanya cukup untuk sekedar hidup.

Kartasasmita (1996) juga menjelaskan penyebab terjadinya kemiskinan dimana akibat dari berbagai faktor yang terdiri dari: *pertama*, rendahnya tingkat pendidikan menyebabkan pengembangan diri yang terbatas. *Kedua*, rendahnya tingkat kesehatan dimana tingkat kesehatan dan gizi yang rendah menyebabkan daya tahan fisik, daya pikir serta prakarsa menjadi rendah pula. Dengan demikian produktivitas yang dihasilkan menjadi berkurang, baik dalam jumlah maupun kualitasnya. Akibat dari hal ini adalah *bargaining position* mereka dalam hampir seluruh kegiatan ekonomi menjadi lemah. *Ketiga*, terbatasnya lapangan kerja. Selama lapangan pekerjaan atau kegiatan usaha masih ada, harapan untuk memutuskan lingkaran kemiskinan masih dapat dilakukan. *Keempat*, kondisi keterisolasian. Dalam kondisi terpencil atau terisolasi penduduk akan kurang mampu menjalankan roda perekonomiannya.

Sedangkan menurut *Sharp* (1996) dari sudut pandang ekonomi terdapat tiga penyebab kemiskinan, antara lain:

1. Kemiskinan yang muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah.

2. Kemiskinan yang muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia. Kualitas sumber daya yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya mendapatkan upah yang rendah. Rendahnya kualitas sumber daya ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau keturunan.
3. Kemiskinan yang muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar terdiri dari hak-hak yang dipahami masyarakat miskin sebagai hak mereka untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui dalam peraturan perundang-undangan. Hak-hak dasar yang diakui secara umum antara lain meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki (*Bappenas 2004*).

Untuk mewujudkan hak-hak dasar masyarakat miskin, Bappenas menggunakan pendekatan utama antara lain:

1. Pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*)

Pendekatan kebutuhan dasar ini melihat kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum yang terdiri dari pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan penyediaan air bersih dan sanitasi.

2. Pendekatan pendapatan (*income approach*)

Pendekatan ini menyatakan bahwa kemiskinan disebabkan oleh rendahnya penguasaan aset dan alat-alat produktif seperti tanah dan lahan pertanian atau perkebunan, sehingga secara langsung mempengaruhi pendapatan seseorang dalam masyarakat.

3. Pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*)

Pendekatan ini menilai kemiskinan sebagai keterbatasan kemampuan dasar seperti kemampuan membaca dan menulis untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat.

4. Pendekatan objektif dan subjektif

Pendekatan objektif atau sering disebut sebagai pendekatan kesejahteraan (*the welfare approach*) menekankan pada penilaian normatif dan syarat yang harus dipenuhi agar keluar dari kemiskinan.

Dari pendekatan-pendekatan tersebut, Bappenas menguraikan indikator-indikator penyebab kemiskinan seperti:

1. Terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, dilihat dari stok pangan yang terbatas, rendahnya asupan kalori penduduk miskin dan buruknya status gizi bayi, anak balita dan ibu.
2. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan disebabkan oleh kesulitan mendapatkan layanan kesehatan dasar, rendahnya mutu layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat, kurangnya layanan kesehatan reproduksi, jarak fasilitas kesehatan yang jauh, biaya perawatan dan pengobatan yang mahal.
3. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan yang disebabkan oleh kesenjangan biaya pendidikan, fasilitas pendidikan yang terbatas, biaya pendidikan yang mahal, kesempatan memperoleh pendidikan yang terbatas, tingginya beban biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung.
4. Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, lemahnya perlindungan terhadap aset usaha dan perbedaan upah serta lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan seperti buruh migran perempuan dan pembantu rumah tangga.
5. Terbatasnya akses layanan kesehatan dan sanitasi. Masyarakat miskin yang tinggal di kawasan nelayan, pinggiran hutan dan pertanian lahan kering kesulitan memperoleh perumahan dan lingkungan pemukiman yang sehat dan layak.

6. Terbatasnya akses terhadap air bersih. Kesulitan untuk mendapatkan air bersih terutama disebabkan oleh terbatasnya penguasaan sumber air dan menurunnya mutu sumber air.
7. Lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah. Masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan pertanian.
8. Memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumber daya alam, serta terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam.
9. Lemahnya jaminan rasa aman. Hal ini terkait dengan permasalahan yang terjadi di daerah konflik.
10. Lemahnya partisipasi. Rendahnya partisipasi masyarakat miskin dalam perumusan kebijakan juga disebabkan oleh kurangnya informasi baik mengenai kebijakan yang akan dirumuskan maupun mekanisme perumusan yang melibatkan mereka.
11. Besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga dan adanya tekanan hidup yang mendorong terjadinya migrasi. Sedangkan menurut *SMERU* (2001) kemiskinan memiliki beberapa dimensi antara lain:
 1. Ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan).
 2. Tidak adanya akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi).
 3. Tidak adanya jaminan masa depan (kerena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga).
 4. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun massal.
 5. Rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber alam.
 6. Tidak dilibatkannya dalam kegiatan sosial masyarakat.
 7. Tidak adanya akses terhadap lapangan kerja dan mata pencarian yang berkesinambungan.
 8. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.

9. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marginal dan terpencil) (Suharto, dkk, 2004).

2.2. Ukuran Kemiskinan

Untuk mengetahui jumlah penduduk miskin, sebaran dan kondisi kemiskinan diperlukan pengukuran kemiskinan yang tepat sehingga upaya untuk mengurangi kemiskinan melalui berbagai kebijakan dan program pengurangan kemiskinan akan efektif. Pengukuran kemiskinan yang dapat dipercaya menjadi instrument yang tangguh bagi pengambil kebijakan dalam memfokuskan perhatian pada kondisi hidup orang miskin. Pengukuran kemiskinan yang baik akan memungkinkan dalam melakukan evaluasi dampak dari pelaksanaan proyek, membandingkan kemiskinan antar waktu dan menentukan target penduduk miskin dengan tujuan untuk menguranginya (World Bank, *Introduction to Poverty Analysis*, 2002).

Metode penghitungan penduduk miskin yang dilakukan BPS sejak pertama kali hingga saat ini menggunakan pendekatan yang sama yaitu pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan didefinisikan sebagai ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar. Dengan kata lain, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan makanan maupun non makanan yang bersifat mendasar. Berdasarkan pendekatan itu indikator yang digunakan adalah *Head Count Index* (HCI) yaitu jumlah dan persentase penduduk miskin yang berada dibawah garis kemiskinan (*poverty line*).

Selain head count index (P_0) terdapat juga indikator lain yang digunakan untuk mengukur tingkat kemiskinan, yaitu indeks kedalaman kemiskinan (*poverty gap index*) atau P_1 dan indeks keparahan kemiskinan (*distributionally sensitive index*) atau P_2 yang dirumuskan oleh Foster-Greer-Thorbecke (Tambunan, 2001). Metode penghitungan ini merupakan dasar penghitungan persentase penduduk miskin untuk seluruh kabupaten/kota.

Rumus yang digunakan adalah:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left(\frac{Z - Y_i}{Z} \right)^{\alpha}$$

Dimana:

Z = garis kemiskinan

i = rata-rata pengeluaran per kapita penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan

q = banyak penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan

N = jumlah penduduk

$\alpha = 0,1,2$

$\alpha = 0$; poverty head count index (P_0)

$\alpha = 1$; poverty gap index (P_1)

$\alpha = 2$; poverty distributionally sensitive index (P_2)

Head count index (P_0) merupakan jumlah persentase penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan. Semakin kecil angka ini menunjukkan semakin berkurangnya jumlah penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan. Demikian juga sebaliknya, bila angka P_0 besar maka menunjukkan tingginya jumlah persentase penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan.

Poverty Gap Index (P_1) merupakan ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Angka ini memperlihatkan jurang (*gap*) antara pendapatan rata-rata yang diterima penduduk miskin dengan garis kemiskinan. Semakin kecil angka ini menunjukkan secara rata-rata pendapatan penduduk miskin sudah semakin mendekati garis kemiskinan. Semakin tinggi angka ini maka semakin besar kesenjangan pengeluaran penduduk miskin terhadap garis kemiskinan atau dengan kata lain semakin tinggi nilai indeks menunjukkan kehidupan ekonomi penduduk miskin semakin terpuruk.

Distributionally Sensitive Index (P_2) memberikan gambaran mengenai penyebaran pengeluaran diantara penduduk miskin. Angka ini memperlihatkan sensitivitas distribusi pendapatan antar kelompok miskin. Semakin kecil angka ini

menunjukkan distribusi pendapatan diantara penduduk miskin semakin merata. Sebagai contohnya dapat dijelaskan dalam tabel berikut ini:

Tabel 2.2. Penghitungan P_0 , P_1 dan P_2

Penduduk ke	Daerah – A				Daerah – B			
	Konsum si *)	P/NP #)	$\left(\frac{Z-Y_i}{Z}\right)$	$\left(\frac{Z-Y_i}{Z}\right)^2$	Konsum si *)	P/NP #)	$\left(\frac{Z-Y_i}{Z}\right)$	$\left(\frac{Z-Y_i}{Z}\right)^2$
1	250.000	NPoor	-	-	200.000	NPoor	-	-
2	210.000	NPoor	-	-	190.000	NPoor	-	-
3	150.000	NPoor	-	-	135.000	NPoor	-	-
4	125.000	NPoor	-	-	125.000	NPoor	-	-
5	110.000	NPoor	-	-	115.000	NPoor	-	-
6	105.000	NPoor	-	-	100.000	NPoor	-	-
7	75.000	Poor	0.25	0.0625	75.000	Poor	0.25	0.0625
8	50.000	Poor	0.50	0.2500	75.000	Poor	0.25	0.0625
9	50.000	Poor	0.50	0.2500	75.000	Poor	0.25	0.0625
10	25.000	Poor	0.75	0.5625	75.000	Poor	0.25	0.0625
$P_0 = \frac{Q}{N}$	= 4 / 10 = 0.4				= 4 / 10 = 0.4			
$P_1 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^Q \left(\frac{Z-Y_i}{Z}\right)$	= (1/10) (0.25+0.5+0.5+0.75) = 0.2				= (1/10) (0.25+0.25+0.25+0.25) = 0.1			
$P_2 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^Q \left(\frac{Z-Y_i}{Z}\right)^2$	= 1/10 (0.0625+0.25+0.25+0.5625) = 0.1125				= 1/10 (0.0625+0.0625+0.0625+0.0625) = 0.0250			

Note: *) Rp/kapita/bulan; #) P=poor, NP=non-poor, dengan garis kemiskinan $Z = \text{Rp}100.000/\text{kapita}/\text{bulan}$.

Daerah A dan daerah B memiliki P_0 yang sama yaitu sebesar 0,4 hal ini menunjukkan bahwa kedua daerah tersebut penduduk miskinnya mencapai 0,4 atau sebesar 40 persen. Bila dilihat dari Indeks kedalaman kemiskinan (*poverty gap index*) atau P_1 kedua daerah tersebut berbeda. Untuk daerah A dapat dilihat P_1 adalah sebesar 0,2 sedangkan daerah B memiliki P_1 sebesar 0,1. Hal ini menunjukkan bahwa penduduk miskin didaerah A secara rata-rata lebih miskin bila dibandingkan dengan penduduk daerah B.

Bila dilihat dari indeks keparahan kemiskinan (*distributionally sensitive index*) atau P_2 , daerah A memiliki P_2 sebesar 0,1125 dan daerah B memiliki P_2 sebesar 0,0250. Walaupun kedua daerah ini memiliki persentase penduduk miskin (P_0) yang sama namun tingkat kemiskinan didaerah A lebih beragam dibandingkan daerah B.

2.3. Variabel Kesejahteraan Masyarakat yang Mempengaruhi Kemiskinan.

Metode untuk menentukan garis kemiskinan di Indonesia menggunakan pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) dan indikator yang digunakan adalah *head count index* (P_0) yaitu jumlah dan persentase penduduk miskin yang berada dibawah garis kemiskinan. Selain indeks kemiskinan (*head count index*/ P_0), BPS juga menggunakan indikator lain dalam pengukuran kemiskinan yaitu indeks kedalaman kemiskinan (*poverty gap index*/ P_1) dan indeks keparahan kemiskinan (*distributionally sensitive index*/ P_2).

Kemiskinan absolut dipandang sebagai kondisi kemiskinan yang terburuk dimana diukur dari tingkat kemampuan suatu keluarga dalam membiayai kebutuhan yang paling minimal untuk dapat hidup sesuai dengan taraf hidup kemanusiaan yang paling rendah. Dengan definisi ini, BPS telah menentukan suatu garis yang disebut dengan garis kemiskinan (*poverty line*). Bagi individu yang pengeluarannya untuk makanan dan non makanan berada pada level dibawah garis kemiskinan yang telah ditetapkan oleh BPS maka individu tersebut berada pada kelompok miskin.

Dalam penelitian ini indikator yang digunakan dalam menggambarkan jumlah penduduk miskinnya adalah *Head Count Index* (HCI) yaitu jumlah dan persentase penduduk miskin yang berada dibawah garis kemiskinan (*poverty line*). Persentase penduduk miskin atau head count index (P_0) ini yang nantinya akan digunakan sebagai variabel terikat dalam penelitian ini. Penelitian ini tidak hanya melihat bagaimana pengaruh indikator kesejahteraan rakyat (Inkesra) terhadap persentase penduduk miskin (P_0) tetapi juga terhadap indeks kedalaman kemiskinan (P_1) dan juga indeks keparahan kemiskinan (P_2).

Berdasarkan teori-teori yang menyebabkan kemiskinan yang telah dijelaskan secara rinci sebelumnya diatas maka penelitian ini hanya membatasi pada faktor dan penyebab kemiskinan menurut versi BPS. Berdasarkan ciri dan faktor penyebab menurut versi BPS tersebut, berikut ini dijelaskan beberapa variabel kesejahteraan masyarakat yang diperkirakan mempengaruhi kemiskinan.

2.3.1. Pendidikan

Upaya pembangunan di bidang pendidikan bertujuan untuk peningkatan sumber daya manusia. Pendidikan mempunyai peranan penting bagi suatu bangsa dan merupakan salah satu sarana untuk meningkatkan kecerdasan dan keterampilan manusia. Kualitas sumber daya manusia antara lain sangat tergantung dari kualitas pendidikan. Pentingnya pendidikan tercermin dalam UUD'45 dan GBHN yang mengatakan bahwa pendidikan merupakan hak setiap warga negara yang bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Dengan demikian program pendidikan mempunyai andil besar terhadap kemajuan bangsa, ekonomi maupun sosial. Oleh karena itu, pemerintah berupaya untuk menyediakan sarana wajib belajar 6 tahun yang dicanangkan pada tahun 1984 menjadi wajib belajar 9 tahun yang dimulai sejak tahun 1994. Diharapkan dengan demikian tingkat pendidikan penduduknya akan lebih baik dan jumlah penduduk yang buta huruf akan berkurang terutama pada penduduk usia sekolah (7-24 tahun).

Keadaan pendidikan penduduk secara umum dapat diketahui dari beberapa indikator seperti angka partisipasi sekolah, tingkat pendidikan yang ditamatkan dan angka melek huruf.

1. Angka Partisipasi Sekolah

Angka partisipasi sekolah merupakan indikator penting dalam pendidikan yang menunjukkan persentase penduduk usia 7-12 tahun yang masih terlibat dalam sistem persekolahan. Adakalanya penduduk usia 7-12 tahun belum sama sekali menikmati pendidikan, tetapi ada sebagian kecil dari kelompok mereka yang sudah menyelesaikan jenjang pendidikan setingkat sekolah dasar.

2. Tingkat Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan

Rendahnya tingkat pendidikan dapat dirasakan sebagai penghambat dalam pembangunan. Dengan demikian, tingkat pendidikan sangat diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk. Keadaan seperti ini sesuai dengan hakikat pendidikan itu sendiri yakni merupakan usaha sadar untuk mengembangkan kepribadian dan kemampuan didalam dan diluar sekolah yang berlangsung seumur hidup.

3. Angka Melek Huruf

Salah satu variabel yang dapat dijadikan ukuran kesejahteraan sosial yang merata adalah dengan melihat tinggi rendahnya persentase penduduk yang melek huruf. Tingkat melek huruf atau sebaliknya tingkat buta huruf dapat dijadikan ukuran kemajuan suatu bangsa. Adapun kemampuan membaca dan menulis yang dimiliki akan dapat mendorong penduduk untuk berperan lebih aktif dalam proses pembangunan.

Dalam penelitian ini indikator pendidikan yang digunakan sebagai variabelnya adalah angka melek huruf. Variabel ini diambil karena angka melek huruf yang berdasarkan kabupaten/kota dapat mencerminkan potensi perkembangan intelektual sekaligus kontribusi terhadap pembangunan daerah.

2.3.2. Ketenagakerjaan

Penduduk dipandang dari sisi ketenagakerjaan merupakan suplai bagi pasar tenaga kerja di suatu negara. Namun tidak semua penduduk mampu melakukannya karena hanya penduduk yang berusia kerjalah yang bisa menawarkan tenaganya di pasar kerja. Penduduk usia kerja dibagi menjadi dua golongan yaitu yang termasuk angkatan kerja dan yang termasuk bukan angkatan kerja. Penggolongan usia kerja di Indonesia mengikuti standar internasional yaitu usia 15 tahun atau lebih.

Angkatan kerja sendiri terdiri dari mereka yang aktif bekerja dan mereka yang sedang mencari pekerjaan. Mereka yang terakhir itulah yang dinamakan sebagai pengangguran terbuka. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok bukan angkatan kerja adalah mereka yang masih bersekolah, ibu rumah tangga, pensiunan dan lain-lain.

Pembahasan mengenai ketenagakerjaan ini menarik karena terdapat beberapa alasan. *Pertama*, kita dapat melihat berapa besar jumlah penduduk yang bekerja. *Kedua*, kita dapat mengetahui jumlah pengangguran dan pencari kerja. *Ketiga*, apabila dilihat dari segi pendidikan maka hal ini akan mencerminkan kualitas tenaga kerja. *Keempat*, dilihat dari statusnya dapat terlihat berapa jumlah penduduk, yang bekerja di sektor formal yang jaminan sosialnya baik dan berapa yang bekerja di sektor informal. *Kelima*, pengetahuan tentang

karakteristik dan kualitas tenaga kerja akan berguna sebagai dasar pengembangan kebijakan ketenagakerjaan, terutama pengembangan kesempatan kerja dan peningkatan kualitas SDM yang akan dapat meminimalkan jumlah pengangguran di suatu negara. Hal ini penting karena tingginya angka pengangguran akan menimbulkan konsekuensi negatif bagi masyarakat misalnya meningkatnya angka kriminalitas.

Terkait dengan hal tersebut, diperlukan indikator-indikator yang mampu menggambarkan keadaan angkatan kerja dan tenaga kerja untuk selanjutnya dijabarkan sebagai dasar penentuan arah kebijakan ketenagakerjaan. Indikator-indikator ini antara lain tenaga kerja, angka partisipasi angkatan kerja (APAK) menurut kelompok umur, tingkat pengangguran terbuka, tingkat setengah pengangguran, APAK menurut lapangan usaha, APAK menurut status pekerjaan dan APAK menurut tingkat pendidikan. Dari besaran indikator-indikator tersebut dapat diketahui keadaan ketenagakerjaan saat ini dan hal apa saja yang memerlukan perbaikan di masa depan. Untuk indikator ketenagakerjaan, variabel yang digunakan adalah tingkat pengangguran terbuka penduduk umur 15 tahun keatas.

2.3.3. Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu variabel kesejahteraan rakyat yang dapat menggambarkan tingkat kesehatan masyarakat sehubungan dengan kualitas kehidupannya. Keadaan kesehatan penduduk merupakan salah satu modal bagi keberhasilan pembangunan bangsa karena dengan penduduk yang sehat, pembangunan diharapkan dapat berjalan dengan lancar.

Variabel-variabel yang digunakan untuk menggambarkan tingkat kesehatan di suatu daerah umumnya terdiri dari:

1. **Tingkat Kesakitan Penduduk**

Tingkat keluhan penduduk terhadap kesehatannya, dimana semakin banyak jumlah keluhan ini maka semakin buruk kesehatan di daerah tersebut.

2. Sarana Kesehatan

Sarana kesehatan merupakan gambaran jumlah rumah sakit pemerintah dan rumah sakit swasta beserta kapasitas tempat tidurnya. Selain itu juga menjelaskan jumlah puskesmas, puskesmas pembantu, balai pengobatan dan posyandu.

3. Usia Harapan Hidup

Penduduk yang hidup berumur panjang umumnya memiliki tingkat kesehatan yang baik.

4. Tenaga Kesehatan

Tenaga kesehatan menggambarkan jumlah dokter umum, dokter gigi, dokter spesialis, bidan dan perawat.

Usia harapan hidup merupakan alat untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan penduduk pada umumnya, dan meningkatkan derajat kesehatan pada khususnya. Usia harapan hidup yang rendah di suatu daerah harus diikuti dengan program pembangunan kesehatan, dan program sosial lainnya termasuk kesehatan lingkungan, kecukupan gizi dan kalori termasuk program pemberantasan kemiskinan.

Usia harapan hidup pada suatu umur x adalah rata-rata tahun hidup yang masih akan dijalani oleh seseorang yang telah berhasil mencapai umur x , pada suatu tahun tertentu, dalam situasi mortalitas yang berlaku di lingkungan masyarakatnya. Untuk indikator kesehatan, variabel yang digunakan adalah usia harapan hidup penduduk.

2.3.4. Fertilitas dan Keluarga Berencana

Salah satu komponen utama kependudukan yang menyebabkan terjadinya perubahan penduduk adalah fertilitas. Fertilitas menyangkut banyaknya bayi atau anak lahir hidup yang dilahirkan oleh wanita atau sekelompok wanita. Banyaknya anak yang dilahirkan sangat erat kaitannya terhadap kesejahteraan rumah tangga. Semakin banyak jumlah anak, berarti semakin besar tanggungan kepala rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan material dan spiritual anggota rumah tangganya. Bagi rumah tangga dengan kondisi ekonomi yang lemah, maka

pembatasan jumlah anak merupakan salah satu cara bagi tercapainya keluarga yang sejahtera.

Dalam upaya melakukan pembatasan jumlah anak yang akan dilahirkan, maka penduduk wanita pada usia tertentu menjadi sasarannya. Usia yang dimaksudkan disini adalah usia antara 15-49 tahun. Hal ini disebabkan pada usia tersebut kemungkinan wanita melahirkan anak cukup besar. Wanita yang berada pada usia tersebut disebut wanita usia subur (WUS) dan pasangan usia subur (PUS) bagi yang berstatus kawin.

Variabel-variabel yang dapat digunakan untuk menggambarkan fertilitas disuatu daerah umumnya seperti:

1. Tingkat Kelahiran

Tingkat kelahiran yang rendah menunjukkan kesadaran masyarakat akan kesehatan. Hal ini berkaitan dengan semakin banyak jumlah anak maka semakin besar pengeluarannya.

2. Tingkat Kematian Bayi

Dengan semakin baiknya kondisi kesehatan bayi maka akan berpengaruh terhadap rendahnya angka kematian bayi maka peluang bayi untuk hidup lebih lama semakin tinggi.

3. Angka Kematian Ibu

Hal ini berkenaan dengan penolong kelahiran dan tingkat pelayanan kesehatan secara umum.

4. Persentase wanita 15-49 tahun berstatus kawin yang masih menggunakan alat keluarga berencana (KB).

Untuk indikator fertilitas dan keluarga berencana, variabel yang digunakan adalah persentase wanita 15-49 tahun berstatus kawin yang masih menggunakan alat KB atau biasa disebut persentase pernah pakai KB (*ever user*).

2.3.5. Konsumsi dan Pengeluaran Rumah Tangga

Tingkat kesejahteraan masyarakat dapat digambarkan oleh besarnya jumlah pendapatan yang diterimanya. Namun demikian gambaran tingkat kesejahteraan masyarakat melalui pendekatan pendapatan sangatlah sulit dilakukan karena adanya hambatan teknis di lapangan terutama pada saat

wawancara. Oleh karena itu, pendapatan rumah tangga diperkirakan dari data pengeluaran rumah tangga. Pengeluaran rumah tangga dibedakan menurut pengeluaran untuk makanan dan bukan makanan.

Di negara-negara berkembang, pengeluaran untuk keperluan makanan masih merupakan bagian terbesar dari keseluruhan pengeluaran rumah tangga. Sebaliknya di negara yang sudah maju pengeluaran untuk aneka barang dan jasa merupakan bagian terbesar dari total pengeluaran rumah tangga. Pengeluaran yang sudah dianggap tidak primer lagi, mencakup pengeluaran untuk perawatan kesehatan, pendidikan, rekreasi, olahraga dan sejenisnya. Untuk indikator konsumsi dan pengeluaran rumah tangga, variabel yang digunakan adalah besarnya pengeluaran riil per kapita penduduk miskin setiap bulannya.

