



JURNAL EKONOMI PEMBANGUNAN

ISSN : 2302 - 9595
Volume 2 No 2 Juli 2013

JEP

Pola Dan Implementasi *Corporate Social Responsibility*
Sebagai Upaya Mendukung Pembangunan Berkelanjutan
Sutarni, Analiasari

Analisis Konsep *Spatial Approach* Untuk Merumuskan Strategi
Penanggulangan Kemiskinan Multidimensional di Indonesia
Asih Murwiati

Dampak Saluran Distribusi Terhadap Inflasi
(Studi Terhadap Beberapa Komoditas Di Kota Bandar Lampung)
Nairobi

Regional Fiscal Disparity In North Maluku Province
Chairullah Amin, Nurdin I. Muhammad

Dampak Pembubaran Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu
Minyak Dan Gas Bumi (Bp Migas) Terhadap Saham Perusahaan
Pertambangan Minyak Dan Gas
Di Bursa Efek Indonesia
Tona Aurora Lubis

Analisis Keuntungan Usaha Abon Ikan Lele
Pada Kelompok Wanita Tani (Kwt) Pangan Lestari
Di Kecamatan Pagelaran
Dwi Eva Nirmagustina, Sri Handayani, Chandra Utami W

Analisis Struktur Perekonomian Atas Dasar Tenaga Kerja
Di Provinsi Lampung
(Melalui Pendekatan Teknik Perencanaan Pembangunan
: Analisis Shift-Share)
Anton Suprayogi, Ida Budiarty



**JURUSAN EKONOMI PEMBANGUNAN
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS UNILA**

Gedung B Fakultas Ekonomi dan Bisnis Unila
Jl. Soemantri Brojonegoro No 1 Gedongmeneng
Bandar Lampung 35145

**Analisis Konsep *Spatial Approach*
Untuk Merumuskan Strategi Penanggulangan Kemiskinan
Multidimensional di Indonesia**

Asih Murwiati

Email: asihmurwiati@yahoo.co.id

No HP: 082185005670

ABSTRAK

Penelitian tentang kemiskinan yang telah dilakukan menghasilkan kesimpulan yang berbeda-beda. Hal ini dipengaruhi oleh penggunaan konsep garis kemiskinan (*poverty line*) yang berbeda-beda. Universitas, Bank Dunia, Lembaga Swadaya Masyarakat menggunakan konsep yang berbeda untuk mengukur kemiskinan. Perkiraan garis kemiskinan yang diajukan oleh badan Pusat Statistik mendapat keunggulan sebagai indikator yang resmi dipakai oleh pemerintah.

Beberapa peneliti mulai mendefinisikan tentang kemiskinan sebagai konsep multidimensional, tidak hanya terbatas pada pendapatan dan konsumsi per kapita saja. Penelitian ini akan diarahkan untuk melakukan kombinasi analisis tentang indikator kemiskinan dan dimensi spasial kemiskinan. Tujuan dari penggabungan analisis ini adalah untuk menemukan pendekatan yang tepat dalam merumuskan strategi penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Perumusan strategi penanggulangan kemiskinan menjadi sesuatu yang penting bagi keberlanjutan pertumbuhan berkeadilan, seperti yang dirancang dalam RPJM 2010-2014. Salah satu tantangan berat bagi pemerintah untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas adalah bagaimana mengatasi persoalan kemiskinan yang sangat kompleks. Salah satu pendekatan yang akan dipakai dalam analisis ini adalah pendekatan dimensi spasial, yaitu pendekatan untuk mencapai target simultan melalui analisis dimensi-dimensi kemiskinan berdasarkan bidang kajian ilmu yaitu ekonomi dan social

Kata kunci:

Kemiskinan multidimensional, *poverty line*, dimensi spasial.

Pendahuluan

Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan suatu masalah yang dihadapi oleh beberapa negara di dunia selama bertahun-tahun. Banyak negara di belahan dunia mengalami pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, akan tetapi pertumbuhan tersebut tidak mampu member manfaat yang berarti bagi penduduk miskin. Pada dasarnya kemiskinan dan pengangguran merupakan dua masalah penting yang dihadapi oleh banyak negara, tak terkecuali Indonesia. Setiap tahun pemerintah memfokuskan program pembangunan untuk mengatasi masalah tersebut. Target penurunan angka kemiskinan menjadi isu penting di beberapa negara termasuk Indonesia. Pemerintah Indonesia telah merumuskan suatu kebijakan dalam rangka mendukung penciptaan akselerasi kinerja ekonomi tahun 2011 dan pencapaian sasaran pembangunan yaitu dengan menetapkan arah kebijakan fiskal tahun 2011. Menurut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2011, ada tiga sasaran kebijakan fiskal yaitu;

- a. Meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkualitas (*pro growth*)
- b. Meningkatkan dan memperluas lapangan kerja (*pro job*)
- c. Meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui program jarring pengaman social yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro poor*)

Ketiga strategi pemerintah dalam rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) kurun waktu 2005-2009 ini merupakan pendorong bagi percepatan laju pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dapat memberikan lebih banyak kesempatan kerja bagi masyarakat Indonesia, sehingga ia akan menikmati hasil pembangunan dan dapat keluar dari perangkap kemiskinan.

Dari 11 (sebelas) prioritas pembangunan nasional yang dijabarkan dalam RPJM 2011-2014, terdapat penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Peningkatan kesejahteraan rakyat tidak hanya ditunjukkan oleh pertumbuhan ekonomi yang tinggi tetapi juga pertumbuhan ekonomi yang berkualitas (inklusif) dan berkeadilan. Tantangan utama pembangunan di tahun 2011 ini adalah menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan, di mana pertumbuhan itu mampu menciptakan lapangan

pekerjaan dan mengurangi tingkat kemiskinan. Oleh karena itu, pembangunan yang *pro growth, pro job* dan *pro poor* perlu terus dilaksanakan. Dengan kata lain, pemerintah akan tetap melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Cara yang akan ditempuh oleh pemerintah di antaranya adalah memperluas cakupan program pembangunan berbasis masyarakat (*community based development*), meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, air bersih dan juga lembaga keuangan. Untuk mencapai pertumbuhan yang berkeadilan, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap peraturan ketenagakerjaan, penyusunan standar kompetensi, penempatan, perlindungan dan pembiayaan tenaga kerja ke luar negeri. Selain itu, pemerintah juga akan mengarahkan program-program untuk peningkatan ekonomi yang pro rakyat miskin (*pro poor*).

Kemauan keras pemerintah untuk menurunkan tingkat kemiskinan dengan berbagai program *pro poor* belum menunjukkan hasil yang optimal. Hal ini terbukti dengan penurunan tingkat kemiskinan yang relatif lambat yaitu hanya 1,82% selama kurun waktu 2004-2009. Sementara itu pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2010 diperkirakan telah mencapai 5,9 % dengan penurunan tingkat kemiskinan sebesar 1,51%. Kenyataan tersebut memperkuat dugaan bahwa ada beberapa hal mendasar yang kurang mendapatkan perhatian serius atau belum menemukan titik temu yang tepat.

Studi tentang hubungan antara pertumbuhan ekonomi, kemiskinan dan ketimpangan telah banyak dilakukan. Studi yang dilakukan oleh Sumarto (2002) menemukan adanya hubungan negatif yang kuat antara pertumbuhan dan kemiskinan. Artinya, ketika perekonomian tumbuh, maka kemiskinan berkurang, namun ketika mengalami kontraksi pertumbuhan, kemiskinan akan kembali meningkat. Studi yang dilakukan Strauss, menghasilkan kesimpulan menarik, bahwa pada akhir tahun 2000, tingkat kemiskinan menurun akan tetapi tidak signifikan, dari 17,4% menjadi 15,5%.

Persepsi tentang kemiskinan menjadi semakin kompleks ketika para peneliti dihadapkan pada permasalahan tentang indikator kemiskinan yang mana yang akan dipakai, khususnya mengenai penentuan standar garis kemiskinan (*poverty line*). Garis kemiskinan sangat membantu fokus perhatian pemerintah dan masyarakat untuk memahami kondisi riil kehidupan

orang miskin. Garis kemiskinan dapat diinterpretasikan sebagai suatu pendekatan untuk pengukuran kesejahteraan (Ravalion, 1998).

Terkait dengan pemahaman tentang kemiskinan, akan lebih baik jika analisis diawali dari determinan penyebab kemiskinan dan dimensi spasial kemiskinan (Burguiqnon, 2003). Dimensi spasial kemiskinan secara garis besar dikelompokkan dalam dua kategori yaitu bidang ekonomi dan bidang sosial. Studi ini akan mencoba mencari solusi atas permasalahan kemiskinan yang seperti lingkaran setan, sekaligus mencoba menemukan strategi yang tepat untuk menanggulangi kemiskinan (Kuncoro, 2003). Oleh karena itu, penulis melakukan penelitian dengan judul; Pendekatan Dimensi Spasial untuk Merumuskan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Multidimensional di Indonesia.

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), ada suatu penurunan yang berkesinambungan dalam persentase populasi yang hidup di bawah garis kemiskinan, baik yang ada di kawasan pedesaan maupun perkotaan. Namun demikian, secara faktual pertumbuhan populasi perkotaan jauh lebih cepat dibanding populasi pedesaan, sehingga penurunan angka kemiskinan berjalan sangat lambat (Kuncoro, 2007)

Permasalahan

Pemerintah menempatkan kemiskinan sebagai masalah utama dalam pembangunan yang harus diatasi dengan segera. Menurut Rencana kerja Pemerintah (RKP) 2011, program pembangunan akan mengacu pada tema **“Percepatan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkeadilan Didukung oleh Pemantapan Tata Kelola dan Sinergi Pusat Daerah”**. Program ini menjadi dasar dari pelaksanaan RPJMN 2010-2014 dengan menitikberatkan pada 3 (tiga) sasaran pembangunan yaitu; sasaran pembangunan kesejahteraan, sasaran pembangunan demokrasi dan sasaran pembangunan penegakan hukum.

Berdasarkan kondisi faktual yang sedang terjadi di Indonesia, yaitu lambannya penurunan angka kemiskinan maka penelitian ini akan berusaha untuk mendefinisikan kembali konsep kemiskinan multidimensional, tidak lagi terbatas pada pendapatan dan pengeluaran per kapita saja. Pendekatan dimensi spasial akan mengkombinasikan dimensi-dimensi kemiskinan yang

sangat variatif dengan indikator kemiskinan serta pemisahan antara populasi perkotaan dan pedesaan, sehingga akan diperoleh kesimpulan yang konstruktif dan proporsional. Sehingga rumusan masalah penelitian ini adalah : **Bagaimanakah pendekatan dimensi spasial dapat menjadi solusi alternatif dalam merumuskan kembali strategi penanggulangan kemiskinan di Indonesia?** Pertanyaan tersebut dilandasi adanya fakta tentang:

- 1 Penurunan tingkat kemiskinan selama lima tahun terakhir berjalan lamban, hal ini diduga karena pemerintah menggunakan garis kemiskinan yang hanya berdasar *basic needs*, atau belum mengembangkan definisi kemiskinan sebagai konsep yang multidimensional. Pemerintah menggunakan ukuran *food line* dan non *food line* yang sebenarnya hanya mencerminkan pengeluaran per kapita saja.
- 2 Strategi penanggulangan kemiskinan yang selama ini diterapkan belum sepenuhnya optimal, hal ini diduga analisis kemiskinan belum sepenuhnya menggunakan dimensi spasial, di mana kemiskinan dapat diatasi dari berbagai bidang kehidupan.

Landasan Teori

Konsep dan Definisi Kemiskinan

Besarnya kemiskinan dapat diukur dengan atau tanpa mengacu pada garis kemiskinan (*poverty line*). Konsep yang mengacu pada garis kemiskinan disebut kemiskinan relative, sedangkan konsep yang pengukurannya tidak didasarkan pada suatu garis kemiskinan yang disebut kemiskinan absolut (Tambunan,2003). Kemiskinan relatif yaitu suatu ukuran tentang kesenjangan di dalam distribusi pendapatan, biasanya dihitung berdasar rata-rata dari distribusi pendapatan tersebut. Sebagai ukuran relatif, maka kemiskinan relatif akan berbeda-beda pada tiap negara atau periode waktu dalam suatu negara. Sedangkan kemiskinan absolut adalah derajat kemiskinan di bawah, di mana kebutuhan-kebutuhan fisik minimum tidak dapat terpenuhi. Ini merupakan ukuran tetap, seperti ukuran dalam bentuk kecukupan kalori minimum, serta kebutuhan-kebutuhan dasar non makanan.

Pada dasarnya indikator kemiskinan adalah suatu alat ukur yang representatif untuk mendeskripsikan kemiskinan baik secara kuantitatif

maupun kualitatif. Umumnya indikator kemiskinan diwakili oleh kriteria garis kemiskinan (*poverty line*). Ada beberapa garis kemiskinan yang populer digunakan untuk menentukan tingkat kemiskinan yang terjadi. Di Indonesia dikenal garis kemiskinan BPS dan garis kemiskinan Sayogjo.

Garis Kemiskinan Badan Pusat statistik (BPS)

Badan Pusat Statistik menggunakan batas miskin berdasarkan jumlah rupiah yang dibelanjakan per kapita dalam kurun waktu satu bulan untuk konsumsi kebutuhan minimum berupa makanan dan non makanan. Kebutuhan minimum makanan adalah tercukupinya kebutuhan kalori sebesar 2100 kalori per hari. Sedangkan pengeluaran untuk kebutuhan minimum non makanan adalah seperti pakaian, perumahan dan barang atau jasa lainnya.

Badan Pusat Statistik menggunakan dua pendekatan yaitu; pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) dan pendekatan *head count index*. Menurut metode BPS, kemiskinan dikonseptualisasikan sebagai ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar. Sementara metode *head count index* adalah ukuran yang menggunakan kemiskinan absolute. Jumlah penduduk miskin dapat diukur dari nilai rupiah yang dibelanjakan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan non makanan. Sehingga, BPS merumuskan 2 (dua) komponen garis kemiskinan yaitu, garis kemiskinan makanan (*food line*) dan garis kemiskinan non makanan (*non food line*). Garis kemiskinan dalam hal ini merupakan fungsi dari biaya hidup (*cost of living*). Makanan dan non makanan mempengaruhi penentuan komoditi yang akan dipilih untuk dikonsumsi. Pilihan untuk mengkonsumsi sangat dipengaruhi oleh harga, selera, dan pendapatan. Tingkat pendapatan akan sangat menentukan berapa banyak kebutuhan non makanan yang mampu dikonsumsi per kapita.

Pendekatan kebutuhan dasar ini ternyata mengandung beberapa kelemahan. Kelemahan pertama, secara konsep kemiskinan dipandang sebagai suatu ketidakmampuan mencukupi kebutuhan minimum, dan hanya diukur dari pengeluaran per kapita. Hal ini tentunya tidak akan jauh berbeda dengan konsep kemiskinan mutlak. Sementara itu, studi kemiskinan terkini mempertajam analisis bahwa kemiskinan lebih dari sekedar konsep pengeluaran saja, tetapi mampu mengangkat isu dimensi sosio cultural yang

sangat kompleks. Kelemahan kedua adalah dari metode pengukuran standar kebutuhan minimum. Metode yang digunakan BPS tidak memasukkan dimensi ruang dan waktu. Padahal, dalam kenyataannya, perbedaan ruang/wilayah dan waktu akan berpengaruh terhadap hasil pengukuran. Selain itu, metode BPS secara spesifik belum mampu memisahkan secara tegas perbedaan biaya hidup riil antara pedesaan dan perkotaan. Faktanya, pedesaan dan perkotaan memiliki perbedaan baik dalam dimensi ekonomi, sosial dan kultural. Hal yang seharusnya menjadi fokus perhatian pemerintah untuk mendefinisikan kembali kemiskinan secara multidimensional.

Kelemahan yang ketiga adalah bahwa masih ada perdebatan tentang pengukuran nilai standar minimum. Apakah berdasarkan harga yang dibayar oleh orang yang benar-benar miskin, orang yang sedikit di atas garis kemiskinan (the near poor), ataukah berdasarkan hasil survey yang dipublikasikan menjadi Indeks Harga Konsumen (IHK). Dari ketiga kelemahan yang ada ini, beberapa peneliti memulai studi kemiskinan dengan melakukan tinjauan atas definisi kemiskinan itu sendiri. Sebagai suatu pandangan kritis, beberapa ekonom melakukan studi di berbagai belahan dunia, mereka memberikan perspektif yang berbeda mengenai kemiskinan. Kemiskinan didefinisikan sebagai konsep yang multi dimensional. Artinya kemiskinan tidak hanya diukur dari terpenuhinya kebutuhan dasar, tetapi juga dilihat dari berbagai sudut pandang atau dimensi kehidupan.

Garis Kemiskinan Sayogjo

Sayogjo melakukan studi kemiskinan selama bertahun-tahun dengan menentukan garis kemiskinan berdasarkan harga beras. Garis kemiskinan versi sayogjo ini adalah nilai rupiah yang setara dengan 20 kg beras untuk pedesaan dan 30kg beras untuk perkotaan. Kelemahan mendasar dari garis kemiskinan Sayogjo adalah tidak memepertimbangkan perkembangan tingkat biaya riil.

Garis kemiskinan dengan harga beras ini lebih rendah dibandingkan garis kemiskinan BPS. Sehingga garis kemiskinan Sayogjo kemiskinan Sayogjo tidak dapat menunjukkan penurunan tingkat kemiskinan yang relative mulus seperti BPS. Kritik terhadap garis kemiskinan Sayogjo setidaknya ada 2 (dua). Pertama, ukurannya adalah harga satu komoditi saja yaitu harga beras.

Kedua, pada kenyataannya porsi konsumsi beras semakin menurun seiring perkembangan variasi makanan.

Garis Kemiskinan Hendra Esmara

Profesor Hendra Esmara mencoba menentukan tingkat kemiskinan dengan garis kemiskinan perkotaan dan pedesaan yang diukur dari pengeluaran aktual pada sekelompok barang dan jasa esensial seperti yang tercantum dalam Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Garis kemiskinan Hendra Esmara ini mampu mengakomodasi dampak inflasi dan dampak peningkatan pendapatan riil terhadap jumlah barang dan jasa yang dikonsumsi. Secara perlahan, terjadi penurunan jumlah penduduk miskin di perkotaan maupun pedesaan, namun penurunannya lebih rendah dari versi BPS dan Sayogjo.

Garis Kemiskinan Menurut Bank Dunia

Selama beberapa tahun bank dunia member perhatian terhadap permasalahan kemiskinan dan distribusi pendapatan di Indonesia. Bank Dunia telah berupaya mempublikasikan estimasi terhadap proporsi jumlah penduduk miskin dan perubahannya dari waktu ke waktu. Pendekatan baru mengenai garis kemiskinan merupakan hasil kajian ilmiah dari V.V.B. Rao. Rao membagi pendekatan ini dalam beberapa tahap untuk tiap daerah dalam negara;

- 1 Estimasi terhadap pengeluaran untuk makanan dalam rupiah pada tahun 1980, senilai dengan 16kg beras, menurut harga dalam Susenas.
- 2 Pengeluaran dasar untuk makanan adalah 1.25 kali dari pengeluaran untuk makanan lainnya.
- 3 Hasil pada no 2 kemudian dibagi dengan share dari total pengeluaran makanan dalam total pengeluaran.

Metode

Desain penelitian yang digunakan adalah penelitian kepustakaan. Yaitu suatu penelitian tentang konstruksi konsep melalui studi mendalam pada beberapa penelitian terdahulu dan jurnal-jurnal ilmiah baik yang diterbitkan oleh lembaga dalam negeri maupun luar negeri. Pengayaan konsep ini pada

akhirnya akan melahirkan konsep baru atau memperbaiki konsep lama agar tercapai analisis yang berkelanjutan.

Data dalam penelitian ini merupakan data sekunder yaitu data hasil olahan lembaga pemerintah atau lembaga lain yang diberi ijin untuk publikasi data (Sekaran,2007). Data yang diambil bersumber dari Badan Pusat Statistik, Susenas dan Nota Keuangan APBN dan data-data pendukung lainnya yang dipublikasikan oleh lembaga pemerintah maupun non pemerintah. Adapun populasi yang diteliti adalah populasi penduduk miskin Indonesia dari tahun 1970-2010 baik di perkotaan maupun pedesaan.

Pembahasan

Penyebab kemiskinan dapat dijelaskan menurut berbagai versi. Hal ini dipengaruhi oleh banyaknya studi mengenai kemiskinan, dengan alat ukur yang beraneka ragam. Beberapa waktu yang lalu sesaat setelah Perang Dunia II usai, banyak negara baru merdeka. Persoalan utama mengapa negara baru merdeka mengalami kemiskinan adalah terjadinya keterbelakangan dari perekonomian negara tersebut. Ketergantungan terhadap sector pertanian yang subsisten diduga menjadi penyebab utama dari kemiskinan. Sektor pertanian yang subsisten, metode produksi yang masih tradisional, belum ada penguasaan ipteks, dan iasanya masyarakat masih memiliki sikap apatis terhadap lingkungan.

Sharp(1996) melakukan identifikasi terhadap faktor-faktor penyebab kemiskinan dalam terminologi ekonomi. Dari aspek mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan di dalam pola kepemilikan sumber daya yang pada akhirnya menyebabkan ketimpangan distribusi pendapatan. Penduduk miskin memiliki sumber daya dalam jumlah terbatas dan rendah kualitasnya. Selanjutnya, kemiskinan juga dapat disebabkan oleh adanya perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia. Rendahnya kualitas sumber daya manusia akan berakibat pada rendahnya produktivitas. Produktivitas yang rendah dapat dilihat dari rendahnya upah. Rendahnya kualitas sumber daya manusia berhubungan positif dengan tingkat pendidikan. Penyebab kemiskinan berikutnya adalah rendahnya akses terhadap modal.

Keterbelakangan, ketidakmampuan mengakses modal dan ketidaksempurnaan pasar menjadi sebab utama rendahnya produktivitas. Logika ini pernah dipopulerkan oleh Ragnar Nurkse pada tahun 1953. Ia menyatakan bahwa: *a poor country is poor because it is poor*.

Studi kasus mengenai kemiskinan di daerah rural (pedesaan) Jawa beberapa tahun silam yang dilakukan oleh Masri Singarimbun, menyimpulkan bahwa penguasaan sumber daya menjadi penentu pertama timbulnya kemiskinan. Masyarakat pedesaan Jawa pada umumnya menggantungkan hidupnya dari sector pertanian. Penguasaan tanah menjadi salah satu simbol tingkat kesejahteraan masyarakat. Tipe lahan yang ada berupa sawah, pekarangan, dan tegal menunjukkan kelas dari para pemiliknya.

Pada saat yang hampir bersamaan dengan studi ini, perkembangan jumlah penduduk secara terus menerus menekan jumlah lahan yang dikuasai petani. Hal ini juga berpengaruh terhadap pola kerja masyarakat. Masyarakat yang sudah mengalami penurunan dalam penguasaan lahan karena bertambahnya anggota keluarga, mulai melakukan diversifikasi usaha. Tujuannya adalah untuk meningkatkan pendapatan keluarga.

Permasalahan rendahnya upah karena produktivitas yang rendah ditunjukkan oleh rendahnya tingkat pendidikan masyarakat pada masa lampau. Umumnya masyarakat pedesaan bekerja di sector pertanian atau tradisional karena sector ini tidak menuntut kualitas sumber daya manusia yang tinggi. Sedangkan penduduk di daerah urban yang bekerja di sector modern, memiliki tingkat pendidikan lebih baik. Namun demikian, masyarakat urban yang tidak mampu masuk ke sector modern, akhirnya memilih sector informal atau mengalami low quality employment.

Selama periode tahun 1976 sampai dengan awal tahun 2001, batas garis kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik mengalami perubahan terus menerus. Perubahan ini terjadi karena adanya penyesuaian harga barang yang dikonsumsi oleh masyarakat baik di pedesaan maupun di perkotaan. Batas garis kemiskinan ini dibedakan antara daerah perkotaan dan pedesaan mengingat standar harga barang antara perkotaan dan pedesaan juga berbeda. Hal ini dilakukan untuk menunjukkan aspek spasial dari nilai mata uang yang seiring dengan perbedaan tingkat inflasi nilai uang. Berikut adalah perubahan pada batas garis kemiskinan.

Berdasarkan data tersebut, penduduk kota dikenakan garis kemiskinan lebih tinggi dari penduduk desa. Pendapatan per kapita per bulan masyarakat kota jauh lebih besar dari pendapatan per kapita per bulan masyarakat pedesaan. Oleh karena itu, dalam menentukan batas garis kemiskinan, BPS sangat memperhatikan hasil Susenas, di mana ada perbedaan relatif antara harga barang di pedesaan dan perkotaan. Menurut data Susenas, pengeluaran masyarakat untuk kalori sebesar 2.100, merupakan garis kemiskinan untuk kategori sangat miskin. Sementara itu, dalam hal jumlah penduduk miskin, menurut BPS ada penurunan yang signifikan dan berkesinambungan. Menurut Anne Booth (1993), penurunan jumlah penduduk miskin didasarkan pada dua alasan yaitu:

- 1 Ada ketidakseimbangan dalam kawasan pedesaan
- 2 Garis kemiskinan pedesaan bertambah lebih lambat pada kurun waktu tahun 1987 dibandingkan dengan indeks harga pedesaan yang digunakan.

Publikasi yang dilakukan BPS mengenai estimasi kemiskinan tidak didasarkan pada modifikasi metode untuk estimasi garis kemiskinan, melainkan hanya memperluas estimasi dalam berbagai cara. Pertama, kemiskinan diestimasi tidak dengan metode HeadCount, tetapi dengan dua cara yang menghasilkan perhitungan yang lebih besar pada kedalaman kemiskinan, bukan menghasilkan berapa banyak penduduk miskin yang berada di bawah garis kemiskinan. Kedua, Estimasi kemiskinan disajikan per provinsi dan ketiga, perlu diskusi yang lebih banyak mengenai karakteristik rumah tangga miskin yang lebih sensitive untuk pengukuran *poverty gap index*.

Beberapa waktu lalu setelah terjadinya krisis ekonomi di Indonesia, sekurang-kurangnya 88 % rumah tangga miskin mengalami penurunan pendapatan riil karena mereka mengaku pendapatan nominalnya sama atau menurun dibanding 6 bulan sebelumnya. Upaya yang dilakukan untuk bertahan hidup adalah dengan melakukan pekerjaan tambahan dan menambah jam kerja dengan cara menyuruh anak untuk bekerja (Kuncoro, 2004). Upaya-upaya dalam meningkatkan pendapatan

untuk bertahan di masa krisis (1998-1999) antara rumah tangga miskin dan tidak miskin dilakukan dengan cara yang sama

Pada tahun 1999 misalnya, untuk rumah tangga miskin di pedesaan yang mampu melakukan tambahan modal sebesar 8,49% dan untuk rumah tangga tidak miskin pedesaan sebaliknya yang dapat melakukan tambahan modal lebih besar jumlahnya dari rumah tangga miskin perkotaan. Sementara itu, untuk melakukan tambahan pekerjaan, rumah tangga miskin dan tidak miskin di pedesaan jauh lebih tinggi persentasenya disbanding penduduk miskin dan tidak miskin perkotaan. Hal ini diduga dipengaruhi oleh aspek wilayah yang masih mungkin berkembang di pedesaan dibandingkan dengan perkotaan yang mengalami tekanan jumlah penduduk.

Menurut BPS, jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan (urban) relative lebih kecil jumlahnya dari penduduk miskin di pedesaan. Selama kurun waktu sepuluh tahun setelah krisis ekonomi BPS menyatakan bahwa telah terjadi penurunan jumlah penduduk miskin baik di perkotaan maupun pedesaan. Namun demikian penurunan jumlah penduduk miskin di pedesaan relative lambat disbanding penurunan jumlah penduduk miskin perkotaan. Sedangkan untuk garis kemiskinan, secara nominal relative meningkat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini dikarenakan pemerintah melakukan penyesuaian terhadap harga dan inflasi secara umum.

Bank Dunia menyatakan bahwa pada awal tahun 1970 lebih dari 70% orang miskin berlokasi di Jawa. Pernyataan ini didukung oleh data Susenas pada tahun 1976. Secara absolute, jumlah penduduk miskin yang ada di bawah garis kemiskinan di luar Jawa mengalami penurunan, tetapi secara relative mengalami kenaikan. Hal ini dapat terjadi karena adanya migrasi penduduk dari Jawa ke luar Jawa. Pada tahun 2001, jumlah penduduk miskin menurut kelompok pulau menunjukkan angka tertinggi di Kawasan Barat Indonesia, di mana jumlah penduduk miskin di Jawa dan Bali mencapai 22,6 juta jiwa. Jumlah ini setara dengan 18,10 % dari total penduduk pulau tersebut.

Pada tahun 2007, BPS melakukan perhitungan jumlah penduduk miskin untuk melihat distribusi regional kemiskinan. Data yang tersedia per propinsi seluruh Indonesia menunjukkan bahwa urutan lima besar dalam persen penduduk miskin adalah : provinsi Papua, Irian Jaya Barat, Nusa Tenggara

Timor, Gorontalo dan Nangroe Aceh Darusalam. Sedangkan secara nasional, jumlah penduduk miskin pedesaan adalah sebesar 23 609.0 00 dan untuk wilayah perkotaan sebesar 13 559.300 sedangkan persen penduduk miskin di perkotaan adalah 12.52 dan untuk pedesaan sebesar 20.37

Secara umum terjadi penurunan dalam jumlah penduduk miskin selama kurun waktu tahun 2007 sampai tahun 2009, penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 4.638.000 jiwa, setara dengan 0,87%. Jumlah ini tentunya sangat kecil dibanding dengan upaya pemerintah dalam mengatasi kemiskinan.

Pemerintah Indonesia sudah melakukan berbagai macam program penanggulangan kemiskinan. Program-program pro poor yang telah dilakukan diantaranya adalah Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), penanggulangan Kemiskinan Terpadu (Paket). Kebijakan-kebijakan pro poor yang lain masih cukup banyak, seperti Bantuan Langsung Masyarakat (BLM), PNPM mandiri, dan lain sebagainya.

Kinerja pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan belum cukup optimal. Terbukti dengan rendahnya persen penurunan jumlah penduduk miskin selama tahun 2007 sampai 2009 yang tidak mencapai angka di atas 1%. Oleh karena itu, pemerintah perlu meninjau ulang mengenai definisi dan alat yang akan dipakai dalam menurunkan angka kemiskinan.

Jumlah penduduk miskin dapat diidentifikasi secara spasial, yaitu dengan mengelompokkan penduduk menjadi dua ruang analisis yaitu daerah pedesaan (rural) dan daerah perkotaan (urban). Hal ini sudah dilakukan oleh pemerintah, dengan hasil bahwa potret kemiskinan cenderung mengelompok di wilayah pedesaan. Namun, ditinjau dari kemampuan penduduk dalam bertahan terhadap kemiskinan, penduduk desa lebih mampu mengembangkan diri dengan melakukan tambahan pekerjaan dan tambahan jam bekerja. Penduduk miskin perkotaan yang jumlahnya relative lebih kecil dari penduduk miskin pedesaan justru mengalami kesempitan luar biasa ketika ia akan melakukan ekspansi dalam hal jam bekerja dan tambahan pekerjaan.

Percepatan dalam penurunan jumlah penduduk miskin dapat dilakukan dengan pendekatan spasial (***spatial approach***) dari kemiskinan itu sendiri. Secara garis besar, dimensi spasial kemiskinan terbagi dalam dua kelompok

besar, yaitu: Dimensi ekonomi dan dimensi sosial. Dimensi spasial kemiskinan ekonomi memusatkan perhatian pada akses terhadap pekerjaan (*employment access*). Kesempatan kerja merupakan rasio antara jumlah penduduk yang bekerja terhadap jumlah angkatan kerja. Semakin besar rasio yang diperoleh mengindikasikan bahwa semakin kecil tingkat pengangguran. Rasio yang didapatkan mencerminkan tingkat kesempatan kerja. Setidaknya ada tiga indikator untuk melihat tingkat kesempatan kerja. Pertama, kemudahan akses masyarakat dalam mengakses modal. Kebijakan permodalan yang dilakukan pemerintah harus mampu mengakomodir lembaga keuangan publik yang mampu memenuhi keinginan masyarakat miskin. Seperti modal usaha yang dikucurkan oleh Bank Rakyat Indonesia (BRI) dengan Kredit Usaha Rakyat (KUR) diharapkan mampu membantu masyarakat miskin dalam meningkatkan taraf hidupnya. Kedua, kemudahan masyarakat dalam mengakses pasar. Pemerintah daerah melalui APBD nya dapat melakukan pembangunan pusat perdagangan yang berwawasan kerakyatan, pasar-pasar tradisional diaktifkan kembali dengan melakukan penataan secara fisik dan pengelolaan oleh dinas terkait secara optimal. Ketiga adalah kepemilikan asset. Penduduk miskin biasanya rendah sekali dalam kemampuan menguasai asset potensial. Ketidakberdayaan ini seharusnya ditanggapi oleh pemerintah dengan upaya peningkatan skill masyarakat miskin, agar mampu melakukan diversifikasi usaha. Keberhasilan dari diversifikasi usaha ini akan menentukan peningkatan jumlah asset yang dapat dikuasai oleh masyarakat.

Dimensi sosial kemiskinan meliputi akses penduduk miskin terhadap fasilitas pendidikan dan kesehatan. Persoalan ini menjadi bahan diskusi baik di tingkat nasional maupun di daerah. Pemerintah berusaha untuk melakukan koreksi terhadap proporsi belanja fungsional pemerintah. Belanja fungsional pemerintah, adalah belanja yang dilakukan untuk mendanai kegiatan sector public seperti pendidikan dan kesehatan (BKF, 2002). Sejalan dengan desentralisasi fiskal, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan fasilitas pendidikan dan kesehatan, pemerintah daerah seharusnya memiliki komitmen yang jelas dan konsisten. Sebab, pengentasan kemiskinan memerlukan terobosan kebijakan, sehingga setiap daerah harus memiliki kreativitas dan inisiatif kebijakan pro poor, dan tidak sepenuhnya tergantung pada kebijakan yang bersifat rutin.,

Kesimpulan Dan Saran

Penelitian ini menghasilkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Jumlah penduduk miskin Indonesia dari masa orde baru sampai era otonomi daerah mengalami penurunan baik untuk daerah pedesaan maupun perkotaan, meskipun selama dua tahun terakhir hanya turun sebesar 0,8 %.
2. Penurunan jumlah penduduk miskin pedesaan lebih lambat dibanding penurunan jumlah penduduk miskin perkotaan.
3. Analisis spasial kemiskinan metode BPS hanya mampu melihat distribusi jumlah dan persen penduduk miskin perkotaan dan pedesaan, tetapi belum mampu melakukan identifikasi karakter penduduk miskin dan akses penduduk miskin dalam bidang ekonomi dan sosial.

Saran

Penelitian ini memberikan saran /rekomendasi:

1. Pemerintah melakukan kaji ulang terhadap indikator kemiskinan yang dipakai, sebab kemampuan dalam menurunkan angka kemiskinan sangat rendah dibanding dengan banyaknya program pengentasan kemiskinan.
2. Percepatan penurunan angka kemiskinan pedesaan didukung oleh kebijakan pro poor yang spesifik untuk kultur masyarakat pedesaan. Hal ini sebaiknya menjadi program unggulan pemerintah daerah, sebagai langkah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi.
3. Perluasan dimensi spasial kemiskinan. Analisis tidak hanya terbatas pada aspek distribusi regional kemiskinan, tetapi diperluas kepada aspek social ekonomi kemiskinan.

Daftar Pustaka

- Booth, Anne (1993) *Counting the Poor in Indonesia, Buletin of Indonesian Economic Studies*, Vol 29 No 1
- Bourguignon, Francois (1990) *Income Distribution, Development and Foreign Trade, A cross Section Analysis, European Economic Review*, 34
- Borguignon, Francois, 2003 *,The Measurement of Multidimensional Poverty, Journal of Economic Inequality*, 1.

- Kuncoro, Mudrajad, 2003, *Ekonomi Pembangunan : Teori, Masalah dan kebijakan*, edisi ke -3, UPP AMP YKPN Yogyakarta
- Kuncoro, Mudrajad, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah, reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Penerbit Erlangga Jakarta
- Kuznets, Simon, 1955, *Economic Growth and Income Inequality*, *American Economic Review*, 45 (1)
- Nota Keuangan dan RUU APBN 2009, Bab II
- Nota Keuangan dan RUU APBN 2010 Bab II
- Nota Keuangan dan RUU APBN 2011 Bab II
- Ravalion, Martin, 1991, *Measuring Changes in Poverty: Methodological Case Study of Indonesia During An Adjustment Periode*, *Word Bank Economic Review*, 5
- Ravalion, Martin, 1998, *Poverty Line in Theory and Practice, Living Standards Measurement Study, Working Papers no 133*
- Sekaran, Uma, 2007, *Metodologi Penelitian untuk Bisnis*, Edisi 4, Buku 1
- Sharp, Ansel M (1996) *Economics of Social Issues*, edisi 12, Richard D., Chicago
- Singarimbun, Masri, *A Case Study of Rural Poverty*, *Buletin of Indonesians Economic Studies*, March 1972 VOl 8 No 1
- Tambunan, H Tulus, 2001, *Perekonomian Indonesia, Beberapa Masalah Penting*, Ghalia Indonesia, Bogor