



Governance Brief

Bagaimana kemiskinan diukur?

Beberapa model penghitungan kemiskinan di Indonesia

Ade Cahyat

Poverty & Decentralization Project

CIFOR (Center for International Forestry Research) -

BMZ (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

E-mail: cahyat@cbn.net.id

PENGANTAR

Banyak negara, organisasi dan perorangan memperhatikan masalah kemiskinan, tapi bagaimana cara mengukur kemiskinan yang akurat dan tepat? Dan bagaimana mereka bisa tahu apakah usaha mereka berdampak?

Pertanyaan ini penting karena ada berbagai pendekatan untuk mengukur kemiskinan, dan tidak ada satu pun yang sempurna dan bisa menjadi standar umum. Belum tentu standar-standar nasional cocok untuk setiap wilayah, di mana keadaan ekonomi rumah tangga dan budaya cukup beragam.

Dengan keadaan desentralisasi dan peningkatan peran pemerintah lokal, setiap kabupaten mempunyai kesempatan untuk menyesuaikan indikator kemiskinan dengan keadaan lokal untuk mengawasi kemiskinan daerah sendiri, walaupun sebagian indikator ini alangkah baiknya ditarik dari standar-standar nasional untuk mendukung perbandingan antar wilayah.

Program Penelitian Aksi Kemiskinan dan Desentralisasi CIFOR bertujuan untuk mengembangkan sistem monitoring di tingkat kabupaten yang relevan dengan kebutuhan masyarakat, pemerintah daerah dan pusat. Proyek yang berkoordinasi dengan Universitas Freiburg Jerman dan didanai oleh BMZ ini mencoba untuk menjawab tantangan tersebut di dua kabupaten, yaitu Kabupaten Kutai Barat dan Malinau di Propinsi Kalimantan Timur. Ada juga situs perbandingan di Bolivia, Amerika Selatan. Proyek ini adalah pengembangan sistem monitoring kesejahteraan yang relevan khas lokal dan juga berkoordinasi dengan proyek lain yang memiliki tujuan yang kurang lebih sama seperti proyek yang dikembangkan oleh Pemkab Sumba Timur, Biro Pusat Statistik, GTZ-PROMIS dan UNICEF.

Tulisan ini bertujuan untuk menguraikan model-model pengukuran "kemiskinan" yang dipakai di Indonesia, untuk memulai diskusi tentang ukuran apa dan indikator mana yang selama ini digunakan. Pendekatan pengukuran kemiskinan yang dibahas termasuk model tingkat konsumsi dan model kesejahteraan keluarga.

MODEL TINGKAT KONSUMSI

Pada awal tahun 1970-an, Sayogyo (1971) menggunakan tingkat konsumsi ekuivalen beras per kapita sebagai indikator kemiskinan. Dia membedakan tingkat ekuivalen konsumsi beras di daerah pedesaan dan perkotaan. Untuk daerah pedesaan, apabila seseorang hanya mengkonsumsi ekuivalen beras kurang dari 240 kg per orang per tahun, maka yang bersangkutan digolongkan sangat miskin, sedangkan untuk daerah perkotaan ditentukan sebesar ekuivalen 360 kg beras per orang per tahun¹.

Hampir sejalan dengan model konsumsi beras dari Sayogyo, Badan Pusat Statistik (BPS) menghitung angka kemiskinan lewat tingkat konsumsi penduduk atas kebutuhan dasar. Perbedaannya adalah bahwa BPS

¹ "Kemiskinan dan Distribusi Pendapatan di Daerah Istimewa Yogyakarta 1984-1987". Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Dapat diakses pada <http://202.159.18.43/jsi/2lch.htm>

Tabel 1. Ekuivalen konsumsi beras

Kriteria	Pedesaan (kg/per orang/tahun)	Perkotaan (kg/per orang/tahun)
1. Melarat	180	270
2. Sangat Miskin	240	360
3. Miskin	320	480

tidak menyetarakan kebutuhan-kebutuhan dasar dengan jumlah beras. Dari sisi makanan, BPS menggunakan indikator yang direkomendasikan oleh Widyakarya Pangan dan Gizi tahun 1998 yaitu 2.100 kalori per orang per hari, sedangkan dari sisi kebutuhan non-makanan tidak hanya terbatas pada sandang dan papan melainkan termasuk pendidikan dan kesehatan².

BPS pertama kali melaporkan penghitungan jumlah dan persentase penduduk miskin pada tahun 1984. Pada saat itu, penghitungan jumlah dan persentase penduduk miskin mencakup periode 1976-1981 dengan menggunakan modul konsumsi Susenas (Survey Sosial Ekonomi Nasional).

Pengertian dan indikator

BPS mengartikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi standar minimum kebutuhan dasar yang meliputi kebutuhan makanan maupun non-makanan³. Inti dari model ini adalah membandingkan tingkat konsumsi penduduk dengan "garis kemiskinan" (GK) yaitu jumlah rupiah untuk konsumsi per orang per bulan.

Susenas

Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) adalah survey konsumsi dan belanja tingkat rumah tangga⁴ yang sebelumnya dimaksudkan untuk mencakup seluruh provinsi di Indonesia agar dapat memberikan gambaran tingkat nasional. Namun karena keterbatasan biaya dan tenaga, tahun 1963 dan 1967 Susenas hanya mencakup Jawa. Untuk tahun-tahun yang lain, termasuk tahun 1964/1965,

² Daftar komoditas makanan dan non-makanan yang diukur dapat dilihat pada lampiran.

³ Laporan Suseda (Survey Sosial Ekonomi Daerah) Kabupaten Kutai Barat tahun 2000.

⁴ Rumah tangga adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendiami sebagian atau seluruh bangunan fisik/sensus, dan biasanya tinggal bersama serta makan dari satu dapur. Selain itu ada beberapa kondisi khusus yang juga dapat disebut rumah tangga yaitu: orang yang menyewa kamar atau ruangan, keluarga terpisah tapi makan dari satu dapur, indeks yang pemondoknya kurang dari 10 orang, asrama termasuk panti asuhan dan lembaga pemasyarakatan dan sejenisnya, masing-masing orang yang bersama-sama menyewa kamar atau sebagian bangunan sensus tetapi mengurus makannya sendiri-sendiri.

⁵ Catatan diskusi dengan Johnny Anwar.Zs, Environment Statistics Specialist, Kantor BPS Pusat Jakarta pada tanggal 18 Juli 2003.

⁶ Sumber www.bps.go.id, tidak dijelaskan angka persentasi, hanya dijelaskan angka absolut.

⁷ Beberapa pihak meragukan tingkat validitas prediksi hasil Susenas terhadap kemiskinan secara rinci untuk tingkat Kabupaten: catatan diskusi dengan Johnny Anwar.Zs, Environment Statistics Specialist, Kantor BPS Pusat Jakarta pada tanggal 18 Juli 2003.

walaupun cakupannya sudah di tingkat nasional namun beberapa daerah terpencil masih dikeluarkan.

Susenas dilakukan pertama kali pada tahun 1963, dan setelah itu

pada tahun 1964/65, 1967, 1969/70, 1976, 1978 dan 1979. Sejak tahun 1980, Susenas dilakukan setiap tahun kecuali tahun 1983 dan 1988. Sebelum 1980 tingkat konsumsi masyarakat didapatkan di setiap Susenas. Tapi sejak tahun 1981, karena adanya tambahan beberapa topik (modul), Susenas dibagi menjadi dua jenis, yaitu: (a) Susenas Kor yang dibuat setiap tahun dan (b) Susenas Modul yang dibuat setiap tiga tahun. Susenas Kor menyajikan data yang umum seperti sayur, sedangkan Susenas Modul menyajikan data yang rinci, misalnya wortel⁵. Konsumsi masyarakat masuk ke modul dan dibuat setiap tiga tahun. Oleh karena itu, setelah tahun 1980 data tingkat konsumsi tersedia pada tahun 1981, 1984, 1987, 1990 dan 1993.

Sampai dengan 1987, informasi mengenai jumlah dan persentase penduduk miskin hanya disajikan untuk tingkat nasional. Baru pada tahun 1990 dapat dilakukan pada tingkat provinsi, meskipun untuk beberapa provinsi kecil dilakukan penggabungan. Selanjutnya sejak tahun 1993 informasi mengenai jumlah dan persentase penduduk miskin sudah dapat disajikan sampai tingkat provinsi secara keseluruhan.

Sebelum tahun 1993, jumlah sampel Susenas berubah dari waktu ke waktu. Empat Susenas yang pertama (1963, 1964/65, 1967, 1969/70) dan Susenas tahun 1978 dirancang untuk menghasilkan perkiraan nasional dan regional (gabungan beberapa provinsi), sementara ukuran sampel untuk tahun-tahun yang lain diyakini dapat mewakili tingkat provinsi.

Sejak tahun 1993, ukuran sampel meningkat sampai dengan lebih dari 200.000 rumah tangga, dari 65.000 rumah tangga pada tahun 1992. Sebelum tahun 1992, sampel Susenas hanya di bawah 60.000 rumah tangga. Namun penambahan sampel tersebut hanya untuk kuisisioner kor, sementara untuk kuisisioner modul (termasuk konsumsi) jumlah sampel masih 65.000 rumah tangga⁶.

Sejak tahun 1999, dengan menggunakan data Susenas Kor telah dihitung pula penduduk miskin pada tingkat kabupaten dan kota, tetapi dengan sampel yang kurang.

Suseda

Karena Susenas hanya dapat memprediksi angka kemiskinan sampai tingkat provinsi⁷. maka untuk

Tabel 2. Proses penghitungan garis kemiskinan



Sumber: BPS

kabupaten yang menginginkan data yang lebih rinci dan lebih tepat di wilayahnya dapat membuat Survey Sosial Ekonomi Daerah (Suseda) seperti yang dilakukan oleh Kabupaten Kutai Barat. Suseda tidak dibuat secara teratur, melainkan dibuat atas dasar permintaan pemerintah atas biaya pemerintah kabupaten sendiri yang dijalankan oleh BPS. Pada prinsipnya metodologi Suseda sama dengan Susenas hanya saja jumlah sampel jauh lebih banyak.

Garis kemiskinan

Garis Kemiskinan (GK) digunakan dan ditetapkan oleh BPS untuk menghitung jumlah penduduk dan rumah tangga miskin. GK didapatkan dari hasil survey modul konsumsi Susenas yang ditetapkan dalam rupiah per orang per bulan. Dengan demikian GK ditetapkan setiap tiga tahun sekali baik untuk tingkat nasional maupun tingkat provinsi. Sebagai contoh kasus, GK Propinsi Kalimantan Timur tahun 1999 untuk daerah perkotaan adalah Rp. 99.286 per orang per bulan. Artinya penduduk yang nilai pengeluaran di bawah GK maka dikategorikan sebagai penduduk miskin.

⁸ Rumah tangga adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendiami sebagian atau seluruh bangunan fisik/sensus, dan biasanya tinggal bersama serta makan dari satu dapur (dikutip dari: Laporan Suseda Kabupaten. Kutai Barat tahun 2000).

MODEL KESEJAHTERAAN KELUARGA

Berbeda dengan BPS, Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) lebih melihat dari sisi kesejahteraan dibandingkan dari sisi kemiskinan. Unit survey juga berbeda di mana pada BPS digunakan rumah tangga⁸ sedangkan BKKBN menggunakan keluarga. Hal ini sejalan dengan visi dari program Keluarga Berencana (KB) yaitu "Keluarga yang Berkualitas". Untuk menghitung tingkat kesejahteraan, BKKBN melakukan program yang disebut sebagai Pendataan Keluarga.

Pendataan Keluarga dilakukan oleh BKKBN setiap tahun sejak tahun 1994. Pendataan keluarga dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data dasar kependudukan dan keluarga dalam rangka program pembangunan dan pengentasan kemiskinan.

Terdapat empat kelompok data yang dihasilkan oleh Pendataan Keluarga, yaitu:

- Data demografi, misalnya jumlah jiwa dalam keluarga menurut jenis kelamin, dll.
- Data keluarga berencana, misalnya Pasangan Usia Subur (PUS), peserta KB, dll.
- Data tahapan keluarga sejahtera, yaitu jumlah keluarga yang masuk dalam kategori keluarga pra-sejahtera, sejahtera I, II dan III.

Kotak 1. Contoh kasus Suseda di Kabupaten Kutai Barat tahun 2000

Seluruh proses pembuatan Suseda dilakukan dari bulan Januari sampai dengan Juli 2000, di mana pengumpulan data lapangan dilakukan pada 1 Februari s/d 30 Maret 2000 di Kutai Barat.

Tujuan dari dibuatnya Suseda adalah:

- Tersedianya data pokok tentang kesejahteraan rakyat yang sangat dibutuhkan untuk masukan penyusunan kebijakan dan sebagai alat untuk mengetahui, memonitor dan mengevaluasi hasil pembangunan
- Terhimpunnya data rinci tentang pendidikan, sosial dan budaya sampai tingkat kecamatan untuk masukan penyusunan kebijakan
- Terhimpunnya data rinci tentang pengeluaran konsumsi rumah tangga dalam nilai rupiah, yang antara lain sebagai dasar untuk memperkirakan pola konsumsi penduduk, distribusi pengeluaran dan kemiskinan.

Pengumpulan data dilakukan dalam bentuk survey. Survey dilakukan di seluruh desa di Kutai Barat. Di setiap desa dipilih satu wilayah cacah. Dari wilayah cacah tersebut kemudian dipilih secara sistematis 16 rumah tangga, sehingga total rumah tangga yang terpilih sebagai sampel sebanyak 3.504 rumah tangga (11,15%).

Jenis data rumah tangga yang dikumpulkan dalam Suseda dengan menggunakan kuesioner KOR (VSED20-K) mencakup:

- Keterangan umum rumah tangga yaitu: nama, hubungan anggota rumah tangga dengan kepala rumah tangga
- Keterangan umum kesehatan dan pendidikan anggota rumah tangga
- Keterangan kegiatan ekonomi dan ketenagakerjaan anggota rumah tangga
- Keterangan fertilitas bagi anggota rumah tangga wanita yang pernah kawin dan keterangan partisipasi Keluarga Berencana
- Keterangan yang menyangkut bangunan tempat tinggal, fasilitas rumah tangga dan lingkungan
- Keterangan tentang rata-rata konsumsi rumah tangga.

Yang melakukan survey adalah mitra dan para mantik statistik kecamatan. Mitra adalah orang di luar BPS yang dikontrak oleh BPS untuk pekerjaan survey. Pendidikan minimum untuk mitra adalah SLTA. Pada saat pembuatan Suseda Kutai Barat dipekerjakan melibatkan 112 orang tenaga survey.

Pada dasarnya penghitungan keluarga miskin pada Suseda tidak dapat dipisahkan dari hasil Susenas yang dibuat tahun 1999. Salah satu tahapan penting dalam penentuan angka kemiskinan adalah penetapan Garis Kemiskinan (GK). GK dibuat berdasarkan hasil Susenas Modul Propinsi.

- Data individu, seperti nomor identitas keluarga, nama, alamat, dll.

Data-data tersebut dikumpulkan setiap tahun dari bulan Oktober sampai dengan Desember oleh para Kader Keluarga Berencana (KKB) yang difasilitasi oleh Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB).

Data kemiskinan dilakukan lewat pentahapan keluarga sejahtera yang dibagi menjadi lima tahap, yaitu:

- Keluarga Pra Sejahtera (sangat miskin)
- Keluarga Sejahtera I (miskin)
- Keluarga Sejahtera II
- Keluarga Sejahtera III
- Keluarga Sejahtera III plus

Dari data tersebut kemudian didapatkan jumlah keluarga miskin dari mulai tingkat RT, Dusun, Desa, Kecamatan, Kabupaten, Propinsi sampai dengan tingkat Nasional.

Hasil Pentahapan Keluarga Sejahtera tingkat nasional dari tahun 1994-2001 bisa didapatkan di website BKKBN www.bkkbn.go.id.

Pengertian dan indikator

Pra Sejahtera (sangat miskin) diartikan sebagai

ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti kebutuhan akan pengajaran agama, pangan, sandang, papan dan kesehatan. Sejahtera tahap I (miskin) diartikan sebagai keluarga yang mampu memenuhi kebutuhan dasarnya tetapi belum mampu memenuhi kebutuhan sosial psikologisnya. Yang dimaksud kebutuhan sosial psikologis adalah kebutuhan akan pendidikan, keluarga berencana, interaksi dalam keluarga, interaksi dalam lingkungan tempat tinggal dan transportasi.⁹

Berikut adalah indikator yang digunakan BKKBN dalam pentahapan keluarga sejahtera:

(1) Keluarga Pra Sejahtera (Sangat Miskin)

Belum dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator yang meliputi:

- Indikator Ekonomi
 - Makan dua kali atau lebih sehari
 - Memiliki pakaian yang berbeda untuk aktivitas (misalnya di rumah, bekerja/ sekolah dan bepergian)
 - Bagian terluas lantai rumah bukan dari tanah.
- Indikator Non-Ekonomi
 - Melaksanakan ibadah
 - Bila anak sakit dibawa ke sarana kesehatan.

(2) Keluarga Sejahtera I (Miskin)

Adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak

⁹ Laporan "Pemutakhiran Data Kemiskinan tahun 2002: BPS Propinsi Kaltim".

Kotak 2. Studi kasus Pendataan Keluarga tahun 2001 di Kabupaten Kutai Barat

Persiapan

Dilakukan sebelum bulan Oktober tahun 2001. Langkah-langkah persiapan adalah sebagai berikut:

- Pelatihan petugas lapangan KB secara berjenjang dari tingkat propinsi, kabupaten, kecamatan dan kampung
- Orientasi kader kegiatan orientasi ini dilakukan oleh para petugas lapangan KB kepada para kader masyarakat seperti kader KB, Posyandu, PKK, Saka Kencana Pramuka dan Tokoh Masyarakat setempat

Pelaksanaan

Pendataan keluarga tahun 2001 dimulai sejak bulan Oktober s/d Desember 2001 oleh para kader pendata di semua tingkat wilayah mulai dari tingkat RT, dusun, RW dan kampung dan dikoordinir oleh petugas lapangan KB di tingkat kampung.

Monitoring dan Pengawasan

Pengawasan dan monitoring pelaksanaan pendataan keluarga berada pada pengawas PLKB di masing-masing kecamatan dengan sistem pos koordinasi (Posko) secara berjenjang dengan menggunakan laporan mingguan.

Pelaporan

Setelah pendataan keluarga selesai dilaksanakan oleh para kader pembangunan masyarakat pada bulan Desember 2001 maka secara berjenjang mulai dari tingkat RT, RW, dusun, kampung, kecamatan dan kabupaten masing-masing melakukan rekapitulasi hasil pendataan keluarga.

Cakupan Pendataan

Pendataan dilakukan di seluruh kampung, seluruh dusun, seluruh RW dan seluruh RW, secara keseluruhan terdapat 32.555 KK yang didata (95,78%) dari 33.990 total KK yang ada di Kubar.

Cara Perhitungan

Kader KB mengumpulkan data dari keluarga tingkat R.T. dengan menghitung jumlah keluarga yang memenuhi indikator-indikator seperti dijelaskan di atas. Dari pendataan keluarga sudah bisa langsung didapatkan jumlah keluarga per tahapan kesejahteraan sehingga sudah dapat diketahui jumlah keluarga miskin. Dari pendataan dilakukan rekapitulasi data untuk setiap tingkatan di atasnya yaitu dusun, desa atau kampung, Kecamatan, Kabupaten, Propinsi dan Nasional oleh PLKB di masing-masing tingkatan.

dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator meliputi:

- Indikator Ekonomi
 - Paling kurang sekali seminggu keluarga makan daging atau ikan atau telur
 - Setahun terakhir seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru
 - Luas lantai rumah paling kurang 8 m² untuk tiap penghuni
- Indikator Non-Ekonomi
 - Ibadah teratur
 - Sehat tiga bulan terakhir
 - Punya penghasilan tetap
 - Usia 10-60 tahun dapat baca tulis huruf latin
 - Usia 6-15 tahun bersekolah
 - Anak lebih dari 2 orang, ber-KB

(3) Keluarga Sejahtera II

Adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator meliputi:

- Memiliki tabungan keluarga
- Makan bersama sambil berkomunikasi
- Mengikuti kegiatan masyarakat
- Rekreasi bersama (6 bulan sekali)
- Meningkatkan pengetahuan agama
- Memperoleh berita dari surat kabar, radio, TV, dan majalah
- Menggunakan sarana transportasi

(4) Keluarga Sejahtera III

Sudah dapat memenuhi beberapa indikator, meliputi:

- Memiliki tabungan keluarga
- Makan bersama sambil berkomunikasi
- Mengikuti kegiatan masyarakat
- Rekreasi bersama (6 bulan sekali)
- Meningkatkan pengetahuan agama
- Memperoleh berita dari surat kabar, radio, TV, dan majalah
- Menggunakan sarana transportasi

Belum dapat memenuhi beberapa indikator, meliputi:

- Aktif memberikan sumbangan material secara teratur
- Aktif sebagai pengurus organisasi kemasyarakatan.

(5) Keluarga Sejahtera III Plus

Sudah dapat memenuhi beberapa indikator meliputi:

- Aktif memberikan sumbangan material secara teratur
- Aktif sebagai pengurus organisasi kemasyarakatan.

MODEL PEMBANGUNAN MANUSIA

Pendekatan Pembangunan Manusia dipromosikan oleh lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

untuk program pembangunan yaitu United Nation Development Program (UNDP). Laporan tentang Pembangunan Manusia atau yang sering disebut Human Development Report (HDR) dibuat pertama kali pada tahun 1990 dan kemudian dikembangkan oleh lebih dari 120 negara.

Pemerintah Indonesia lewat Badan Pusat Statistik (BPS) dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) turut mengembangkan model ini. HDR yang pertama dibuat pada tahun 1996 untuk situasi tahun 1990 dan 1993. Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1993 telah menjadikan model ini sebagai model pembangunan nasional yang disebut sebagai "Pembangunan Manusia Seutuhnya". Laporan terakhir adalah laporan tahun 2004 yang menjelaskan keadaan pada tahun 1999 dan 2002.

HDR berisikan penjelasan tentang empat index yaitu Index Pembangunan Manusia atau Human Development Index (HDI), Index Pembangunan Jender atau Gender Development Index (GDI), Langkah Pemberdayaan Jender atau Gender Empowerment Measure (GEM) dan Index Kemiskinan Manusia atau Human Poverty Index (HPI).

Pengertian dan indikator

Human Development Report (HDR) adalah satu konsep yang melihat pembangunan secara lebih komprehensif, di mana pembangunan harus menjadikan kesejahteraan manusia sebagai tujuan akhir, bukan menjadikan manusia sebagai alat pembangunan. Di dalam konsep ini, juga dijelaskan bahwa pembangunan manusia pada dasarnya adalah memperluas pilihan-pilihan bagi masyarakat. Hal yang paling penting di antara pilihan-pilihan yang luas tersebut adalah hidup yang panjang dan sehat, untuk mendapatkan pendidikan dan memiliki akses kepada sumber daya untuk mendapatkan standar hidup yang layak. Pilihan penting lainnya adalah kebebasan berpolitik, jaminan hak asasi manusia dan penghormatan secara pribadi.

Pendekatan pembangunan manusia (HDR) jelas berbeda dengan pendekatan-pendekatan konvensional seperti pertumbuhan ekonomi, pembangunan sumber daya manusia dan pembangunan kesejahteraan masyarakat. Pendekatan pertumbuhan ekonomi hanya mengejar peningkatan Produk Nasional Bruto (PNB) daripada memperbaiki kualitas hidup manusia. Pendekatan pembangunan sumber daya manusia menjadikan manusia sebagai faktor input dalam proses produksi, sehingga manusia lebih dilihat sebagai alat daripada sebagai tujuan. Pembangunan kesejahteraan masyarakat seringkali melihat masyarakat sebagai penerima

manfaat daripada sebagai agen perubahan dalam proses pembangunan. Dalam konsep pembangunan manusia, pertumbuhan tidak dilihat sebagai tujuan melainkan sebagai alat untuk mencapai tujuan.

Indikator-indikator dalam HDR dapat dikelompokkan ke dalam enam dimensi. HDI, HPI dan GDI menggunakan tiga dimensi yang sama, yaitu:

- Umur yang panjang dan hidup sehat
- Pengetahuan
- Standar hidup yang layak

Sedangkan indikator-indikator pada GEM menggunakan tiga dimensi yang berbeda yaitu:

- Partisipasi politik
- Partisipasi dalam ekonomi dan pengambilan keputusan
- Memiliki kekuatan dalam sumberdaya ekonomi.

Secara lengkap indikator-indikator yang digunakan dalam HDR adalah sebagai berikut:

Jenis Index	Indikator
HDI	<ul style="list-style-type: none"> • Tingkat harapan hidup • Tingkat melek huruf orang dewasa • Rata-rata lama bersekolah • Tingkat daya beli per kapita
HPI	<ul style="list-style-type: none"> • Kelahiran yang tidak dapat bertahan sampai usia 40 tahun • Tingkat buta huruf orang dewasa • Persentase penduduk yang tidak memiliki akses pada air yang aman untuk digunakan • Persentase penduduk yang tidak memiliki akses pada fasilitas kesehatan • Persentase balita yang kurang makan
GDI	<ul style="list-style-type: none"> • Tingkat harapan hidup laki-laki dan perempuan • Tingkat melek huruf orang dewasa laki-laki dan perempuan • Rata-rata lama sekolah untuk laki-laki dan perempuan • Perkiraan tingkat pendapatan laki-laki dan perempuan
GEM	<ul style="list-style-type: none"> • Persentase jumlah anggota DPR dari laki-laki dan perempuan • Persentase jumlah pegawai tingkat senior, manajer, profesional dan posisi teknis dari laki-laki dan perempuan • Perkiraan tingkat pendapatan laki-laki dan perempuan

Sumber data yang digunakan dalam HDR adalah survey dan sensus yang dibuat oleh BPS. Yang paling banyak digunakan adalah data dari Susenas.

KESIMPULAN

Indonesia mengenal tiga model untuk mengukur tingkat "kemiskinan". Ketiga model tersebut memiliki cara pandang dan lingkup pengertian yang berbeda.

Dari ketiga model tersebut kesejahteraan keluarga dari BKKBN adalah satu-satunya yang dilakukan secara rutin setiap tahun dan memiliki tingkat detail sampai pada tingkat desa bahkan sampai pada tingkat Rukun Tetangga. Itu alasan kenapa data ini selalu digunakan untuk program-program pemberian bantuan bagi keluarga dan penduduk miskin.

Dari sisi akurasi, survey BPS memiliki kaidah-kaidah statistik yang harus dijalankan dalam survey dan pengolahan data dibandingkan dengan pendataan BKKBN yang dilakukan dengan cara sederhana. Sehingga secara metodologi statistik, model Tingkat Konsumsi BPS pasti lebih dapat dipertanggungjawabkan. Namun metodologi bukan satu-satunya faktor yang menjamin akurasi, karena masih banyak faktor lain seperti tingkat disiplin, komitmen serta kejujuran dari orang-orang yang terlibat di dalam survey.

Dari sisi fleksibilitas standar, model BPS lebih fleksibel dalam penilaian. BKKBN mengharuskan orang untuk makan telur atau daging atau ikan paling kurang sekali dalam seminggu, padahal

mungkin ada orang yang sangat mampu untuk membeli komoditas makanan tersebut, tapi karena alasan kepercayaan atau kesehatan mereka tidak mau makan. Dalam model BPS hal tersebut tidak dipedulikan, asalkan tingkat konsumsinya lebih besar dari garis kemiskinan, maka pada dasarnya orang tersebut mampu untuk mendapatkannya, bahwa kemudian ternyata orang tersebut menghabiskan lebih dari setengah konsumsi makanannya untuk rokok maka itu bukan persoalan kemampuan melainkan persoalan pola konsumsi.

Dari sisi definisi dan indikator, jelas terlihat bahwa model Pembangunan Manusia dari UNDP melihat kemiskinan atau kesejahteraan atau kualitas hidup secara lebih luas dibandingkan model kesejahteraan keluarga dari BKKBN, apalagi jika dibandingkan dengan model tingkat konsumsi dari BPS. Namun demikian, laporan Pembangunan Manusia sangat terbatas hanya tiga tahun sekali dan umumnya hanya sampai tingkat provinsi, baru pada laporan tahun 2001 untuk keadaan tahun 1999 yang juga melaporkan tingkat kabupaten.

Karena masing-masing model memiliki kelebihan dan kekurangan bahkan memiliki tujuan serta definisi yang berbeda, maka kita harus memilih secara hati-hati sesuai dengan tujuan dan kebutuhan kita.

	Konsumsi Kebutuhan Dasar BPS	Kesejahteraan Keluarga BKKBN	Pembangunan Manusia UNDP
Definisi ¹⁰	Ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar	Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar dan kebutuhan sosial psikologis	Ketidakmampuan untuk memperluas pilihan-pilihan dalam hidup.
Tujuan	Untuk mengetahui jumlah penduduk dan rumah tangga miskin. Biasanya digunakan untuk perencanaan yang lebih makro, termasuk penghitungan dana perimbangan pusat-daerah.	Sebagai data dasar untuk mewujudkan visi "keluarga yang berkualitas"	Untuk menaksir transisi ekonomi dan demokrasi Indonesia
Jumlah sample	Susenas Modul = 65.000 rumah tangga Susenas Kor = 200.000 rumah tangga Suseda = 11,15% ¹¹	95% s/d 100% ¹²	
Ketersediaan data	Setiap tiga tahun yang dapat dimutakhirkan setiap tahun	Setiap tahun	Setiap tiga tahun
Skala survey	Propinsi dan dapat ditingkatkan sampai kabupaten	Dari tingkat rukun tetangga yang direkapitulasi sampai tingkat desa, kabupaten, propinsi dan nasional.	Propinsi yang ditingkatkan sampai kabupaten ¹³
Unit survey	Rumah tangga	Keluarga	Rumah tangga ¹⁴

¹⁰ Dalam laporan Pendataan Keluarga BKKBN dan HDR UNDP tidak secara tegas menyatakan definisi kemiskinan. Definisi yang dijelaskan di sini diambil dari pengertian kesejahteraan (BKKBN) dan Pembangunan Manusia (UNDP).

¹¹ Untuk Suseda, didapat dari contoh kasus Suseda Kutai Barat tahun 2000.

¹² Dari kasus Kutai Barat tahun 1995 s/d 2000.

¹³ Laporan tingkat Kabupaten baru ada pada publikasi tahun 2001 untuk laporan kondisi tahun 1999.

¹⁴ Diasumsikan rumah tangga karena HDR menggunakan data dari BPS.

TANTANGAN KE DEPAN

Di antara perbedaan model-model pengukuran, ada satu hal yang sama dari indikator-indikator yang ada yaitu keseragaman secara nasional. Indikator yang seragam digunakan untuk menilai keadaan lokal sampai di tingkat nasional, padahal Indonesia memiliki kondisi sosial budaya yang sangat beragam.

Satu contoh adalah penggunaan lantai rumah yang terbuat dari tanah sebagai indikator kesejahteraan BKKBN. Kita semua tahu bahwa tidak ada budaya lantai rumah dari tanah di suku-suku Kalimantan, bahkan pondok ladang sekalipun tidak pernah berlantaikan tanah. Contoh lain dari indikator kemiskinan yang digunakan BPS adalah pada konsumsi makanan dan non makanan. Di dalam survey, BPS sudah menentukan komoditi-komoditi yang dikonsumsi baik komoditi makanan maupun non makanan. Padahal kita tahu bahwa pola konsumsi juga sangat dipengaruhi oleh budaya masyarakat. Contoh yang jelas adalah konsumsi makanan untuk memenuhi kebutuhan karbohidrat. Tidak semua masyarakat di Indonesia mengkonsumsi beras/padi-padian untuk kebutuhan karbohidrat. Beberapa kelompok suku mengkonsumsi sagu untuk kebutuhan karbohidrat. Sagu tidak masuk di dalam daftar survey konsumsi makanan BPS.

Budaya masyarakat juga menentukan satuan-satuan ekonomi. Contoh yang cukup ekstrim adalah apa yang terjadi di Kabupaten Sumba Timur di mana satuan ekonomi terletak pada Uma, keluarga dengan jaringan yang luas. Uma dibangun dan dirawat di bawah pengaturan tenaga kerja tidak dibayar di mana pengelolaannya masih kental dengan budaya feodal. Tentunya model satuan keluarga pada Pendataan Keluarga BKKBN tidak memiliki arti dalam situasi seperti di Sumba Timur.

Dari contoh-contoh ini jelas bahwa indikator yang seragam digunakan di tingkat nasional seringkali tidak dapat menangkap realitas sosial dan budaya di tingkat lokal, bahkan dapat dipastikan dalam situasi tertentu survey yang dilakukan juga tidak akan memiliki arti apa-apa kecuali angka-angka tanpa makna.

Pada era desentralisasi seperti yang saat ini terjadi di Indonesia, muncul tantangan baru dalam hal pengembangan indikator kemiskinan dan indikator kesejahteraan. Hal ini sejalan dengan semakin kuatnya tanggung jawab Pemerintah Kabupaten dalam usaha penanggulangan kemiskinan di daerahnya sendiri. Tantangannya adalah bagaimana menciptakan indikator yang lebih khas lokal (*local specific*) tetapi tetap dapat digeneralisasi untuk tingkat nasional.

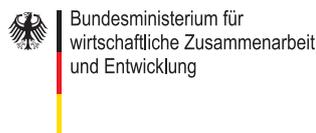
REKOMENDASI

1. Pemerintah daerah perlu menciptakan pemantauan kesejahteraan masyarakat yang terintegrasi dengan perencanaan dan pemantauan pembangunan, pengelolaan keuangan pemerintah daerah dan pengambilan keputusan.
2. Pemantauan ini harus memungkinkan pengambil kebijakan untuk dapat mendukung rumah tangga miskin agar memiliki peluang (*opportunity*) untuk secara terus menerus (*sustainable*) memperbaiki kehidupannya sehingga dapat terbebas dari situasi yang rentan (*vulnerable*).

Dalam jangka pendek, pemantauan harus dapat memberikan data dan informasi yang tepat tentang rumah tangga miskin, sehingga program-program bantuan dapat didistribusikan secara tepat sasaran.

3. Pemantauan harus dilaksanakan berdasarkan indikator-indikator yang mencakup persepsi kesejahteraan menurut masyarakat di kabupaten tersebut ditambah dengan prinsip-prinsip umum pembangunan berkelanjutan. Walaupun demikian, indikator harus tetap sederhana, mudah dipahami dengan jumlah yang tidak terlalu banyak sehingga dapat diterapkan dengan biaya yang tidak mahal.

Tantangan lain adalah untuk memikirkan bagaimana cara melakukan agregasi data yang khas lokal tersebut untuk mendapatkan penilaian di tingkat provinsi atau nasional.



Center for International Forestry Research, CIFOR
Office: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor
Barat 16680, Indonesia. Mailing: P.O. Box. 6596 JKPWB,
Jakarta 10065, Indonesia

Tel: +62(251) 622 622 Fax: +62(251) 622 100
E-mail: cifor@cgiar.org Website: www.cifor.cgiar.org
Front page photos: C.P. Smith and C. Cossalter



Program *Forests and Governance* di CIFOR mengkaji cara pengambilan dan pelaksanaan keputusan berkenaan dengan hutan dan masyarakat yang hidupnya bergantung dari hutan. Tujuannya adalah meningkatkan peran serta dan pemberdayaan kelompok masyarakat yang kurang berdaya, meningkatkan tanggung jawab dan transparansi pembuat keputusan dan kelompok yang lebih berdaya dan mendukung proses-proses yang demokratis dan inklusif yang meningkatkan keterwakilan dan pengambilan keputusan yang adil di antara semua pihak.