

PENENTUAN DESA MISKIN Analisis Potensi Desa 1990

Tukiran*

Abstract

The 1990 Village Potentials Census (*PODES*) aims at collecting data on village capabilities, land utilities, transportation, population and environment, and agricultural, economic, educational and health activities in order to investigate village development in Indonesia. Part of the existing data is utilized for compiling some indicators on poor and non-poor villages. To obtain certain criteria on poverty, 27 variables have been selected for the rural-villages regions and 25 variables for urban villages which are assumed as being relevant of being poor. The criteria of poverty is based on the total score average, village total score, and deviation standard.

The results of the analysis only show the location of the poor villages, and not the existing number of poor population. The criteria about a poor village should be extremely carefully utilized since part of the selected variables is based on the reports of the majority of the village population only, so that the benefit becomes very limited. Information about these poor villages is more suited for the parameters of poor village facilities and infrastructures. Information about poor villages, according to *PODES*, has several basic weaknesses which can be improved with the support of the data of the 1993 Agricultural Census or the 1994 National Socioeconomic Survey.

Pendahuluan

Konsep tentang kemiskinan bukan merupakan hal yang mudah untuk dipahami, sebab kemiskinan sebagai gejala ekonomi berbeda dengan kemiskinan sebagai gejala sosial-budaya. Hendra Esmara (1986: 287) menyebutkan bahwa kemiskinan dilihat dari aspek sosial-budaya lebih banyak melihat dalam diri penduduk miskin itu sendiri seperti nampak pada cara hidup dan tingkah laku. Kemudian kemiskinan dilihat dari aspek ekonomi lebih menitikberatkan pada lingkungan penduduk miskin yang nampak pada rendahnya pendapatan, gizi buruk, angka kematian bayi dan morbiditas yang tinggi serta rendahnya pendidikan.

Pengertian sederhana tentang kemiskinan biasanya berhubungan erat dengan perkiraan pemenuhan kebutuhan hidup dan pendapatan yang diperoleh. Perkiraan kebutuhan hidup pada umumnya dibatasi pada kebutuhan dasar minimum sehingga memungkinkan seseorang dapat mencapai hidup layak. Apabila pendapatan yang diperoleh tidak dapat memenuhi kebutuhan minimum maka penduduk atau keluarga tersebut dapat dikatakan miskin. Dengan demikian, kemiskinan dapat diukur dengan membandingkan antara jumlah pendapatan yang diperoleh dengan jumlah pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar

* Drs. Tukiran, M.A. adalah staf peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada dan staf pengajar pada Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada.

minimum. Jumlah pendapatan minimum untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum, merupakan garis pembatas atau lebih populer dengan garis kemiskinan antara keadaan miskin dan tidak miskin.

Kesulitan utama dalam mengukur kemiskinan adalah menentukan kebutuhan dasar minimum. Menurut United Nations (1961) komponen kebutuhan dasar mencakup kesehatan, makanan dan gizi, pendidikan, kesempatan kerja kondisi pekerjaan, perumahan, sandang, rekreasi, jaminan sosial dan kebebasan manusia. Ganguli dan Gupta (1976) menggunakan makanan dan gizi, perumahan, pelayanan kesehatan, pendidikan dan sandang sebagai kebutuhan primer. Untuk Indonesia kebutuhan dasar minimum diukur dengan Kebutuhan Psik Minimum (KFM) yaitu kebutuhan minimum selama sebulan dari seorang pekerja diukur menurut jumlah kalori, protein, vitamin dan bahan mineral lainnya sesuai dengan jumlah kebutuhan minimum yang memenuhi syarat kesehatan. Nilai KFM dihitung berdasarkan kebutuhan minimum seorang pekerja beserta keluarganya akan kebutuhan barang dan jasa untuk setiap bulan. Jumlah barang dan jasa untuk Pekerja Lajang ada 47 jenis, sedangkan untuk pekerja satu isteri dan dua atau tiga anak ada 53 jenis dengan satuan yang berbeda. Biro Pusat Statistik (1991) melalui SUSENAS menyusun kebutuhan dasar ke dalam dua kelompok yaitu kebutuhan dasar pangan terdiri dari 15 jenis dan kebutuhan bukan bahan makanan meliputi 4 jenis.

Sama halnya dengan pengukuran kebutuhan dasar minimum, pengukuran kemiskinan pun cukup beragam. Ada tiga kelompok sekiranya perlu

diperhatikan dalam mengukur kemiskinan di Indonesia. Pertama, pengukuran kemiskinan berdasarkan kebutuhan gizi (kalori dan protein) minimum per orang seperti yang dilakukan oleh Ginneken (1976), Anne Both (1975), dan Biro Pusat Statistik. Kedua, berdasarkan skala ekuivalen bahan makan beras untuk mengukur pengeluaran minimum seperti yang dilakukan oleh Hendra Esmara (1986) dan Sayogyo (1974). Ketiga berdasarkan skala ekuivalen pendapatan per kapita untuk mengukur pemenuhan kebutuhan dasar minimum seperti yang dilakukan oleh Bank Dunia (1984), Ahluwalia (1975), Hasa (1976) dan Singarimbun (1993).

Untuk Indonesia, berdasarkan pendekatan kecukupan konsumsi makanan sekitar 2100 kalori perkapita perhari, ditambah pemenuhan kebutuhan pokok minimum perumahan bahan bakar, sandang pendidikan, kesehatan dan transportasi, jumlah penduduk miskin 54,2 juta pada tahun 1976 mengalami penurunan menjadi 27,2 juta pada tahun 1990. Tulisan ini tidak membahas kriteria pengukuran kemiskinan untuk mengetahui jumlah penduduk miskin berdasarkan ketiga pendekatan seperti pembahasan sebelumnya, akan tetapi lebih menekankan pada penelusuran lokasi dari penduduk miskin itu sendiri. Upaya mengetahui lokasi penduduk miskin dirasa penting dalam menyusun rencana pembangunan untuk mengentaskan kemiskinan. Pembahasan lebih menekankan pada pemilihan variabel serta pemberian skor untuk mengetahui karakteristik desa miskin dan desa tidak miskin dari Potensi Desa 1990. Dibahas pula beberapa kelemahan kriteria desa miskin dalam hubungannya dengan keadaan penduduk.

Metodologi

Untuk menentukan karakteristik desa miskin diperlukan suatu indikator komposit, merupakan gabungan dari beberapa aspek atau variabel yang dianggap dapat mencerminkan kemiskinan. Ada tiga aspek yang digunakan dalam mengukur wilayah desa miskin yakni potensi dan fasilitas desa, perumahan dan lingkungan serta keadaan penduduk. Aspek potensi dan fasilitas desa diasumsikan dapat menunjukkan status keberadaan dan pemanfaatan potensi maupun prasarana desa. Semakin baik prasarana dan pemanfaatan potensi yang ada, desa yang bersangkutan diasumsikan tidak miskin. Aspek perumahan dan lingkungan diasumsikan pula dapat mencerminkan derajat kehidupan penduduk. Semakin baik fasilitas perumahan dan lingkungan yang ada di desa tersebut, semakin baik pula tingkat kehidupan penduduknya. Aspek kependudukan diasumsikan dapat mencerminkan keadaan kesejahteraan penduduk dari desa yang ditempati. Penduduk miskin pada umumnya tinggal pada perumahan dan lingkungan kumuh, kurang ditunjang oleh fasilitas kesehatan dan kualitas sumberdaya manusia yang ada umumnya rendah.

Indikator potensi dan fasilitas desa diukur dengan 10 variabel dengan jumlah skor tertinggi 30, sedang 20, dan terendah 10. Keadaan perumahan dan lingkungan diukur dengan 8 variabel dengan jumlah skor tertinggi 27, sedang 17, dan terendah 7. Kemudian aspek kependudukan diukur dengan 7 variabel untuk desa *urban* dan 9 variabel untuk desa *rural*. Untuk desa *Urban* jumlah skor tertinggi 26, jumlah skor sedang 18, dan jumlah skor terendah 6. Kemudian untuk desa-desa/

rural jumlah skor tertinggi 32, jumlah skor sedang 22, dan jumlah skor terendah 7. Dengan demikian didapatkan total skor dari ketiga aspek untuk setiap desa dengan nilai maksimal untuk desa *urban* 31, desa *rural* 37. Untuk total nilai minimal desa *urban* 23 dan desa *rural* 24.

Penentuan Variabel dan Skor

Variabel yang dipilih dari PODES 1990, dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori. Pertama, variabel terpilih diasumsikan dapat mencerminkan karakteristik dari desa tersebut tidak miskin dalam hal ini disebut desa kaya. Kedua, variabel terpilih dianggap dapat menggambarkan karakteristik dari desa sedang/cukupan yakni desa-desa tidak kaya tetapi juga tidak miskin. Ketiga, variabel terpilih dianggap dapat menunjukkan desa-desa miskin.

Oleh karena variabel terpilih yang digunakan untuk mengukur status kemiskinan desa sebagian besar tidak dapat diukur secara pasti, maka digunakan cara ranking/diurutkan dengan pengukuran skala ordinal. Kelemahannya adalah jarak yang pasti antara karakteristik yang satu dengan yang lain dalam satu variabel terpilih tidak dapat diketahui secara tepat. Namun demikian, untuk kategori pertama yakni desa kaya akan mempunyai total skor atau ranking lebih tinggi daripada kategori kedua (desa sedang) maupun kategori ketiga (desa miskin).

Penentuan skor untuk variabel didasarkan atas *value judgment* yakni kedudukan dari variabel tersebut terhadap status kemiskinan desa. Sejalan dengan hal ini susunan nilai/skor dari variabel yang satu dengan variabel lainnya dapat sama, dapat pula tidak. Sebagai contoh variabel fasilitas

pendidikan diberikan skor 3 untuk SLTA, skor 2 untuk SLTP, dan skor 1 untuk SD. Desa dengan skor 3 (mempunyai SLTA) tidak sama dengan desa yang mempunyai SLTP dan SD. Wabah penyakit selama setahun terakhir diberikan skor 5 untuk desa yang tidak ada wabah, dan diberikan skor 2 untuk desa yang terkena wabah penyakit selain muntaber atau demam berdarah paling sedikit sekali setahun. Untuk desa yang pernah mengalami muntaber/demam berdarah diberikan skor 0 (nol). Cara penentuan skor secara ordinal ini sudah barang tentu sangat terbatas penggunaannya karena jarak yang pasti tidak diketahui.

Setelah total skor dari ketiga aspek dihitung, kemudian dijumlahkan seluruhnya untuk setiap desa sehingga didapatkan distribusi desa menurut jumlah skor secara menyeluruh. Untuk menentukan suatu desa ke dalam kelompok tidak miskin, miskin, dan sangat miskin digunakan cara sebagai berikut:

- Desa tidak miskin apabila total skor dari desa yang bersangkutan lebih besar dari pada total skor rata-rata desa di suatu propinsi minus 1 SD,
- Desa miskin apabila total skor desa tersebut terletak diantara total skor rata-rata desa di suatu propinsi minus 1 SD dan 2 SD,
- Sangat miskin apabila skor total desa tersebut lebih kecil atau sama dengan skor total rata-rata desa di suatu propinsi minus 2 SD.

Secara statistik penyusunan daftar desa miskin dibuat menjadi tiga kelas berdasarkan rata-rata total skor setiap desa beserta *Standard Deviasinya* (SD). Klasifikasi status desa untuk setiap kabupaten dilakukan sebagai berikut. Pertama, mengurutkan desa-desa dalam satu kabupaten menurut total skor mulai

dari yang tertinggi. Kedua, menentukan status desa atas dasar skor total sebagai berikut:

Tidak miskin :

$$X^i > (\bar{X} - 1 SD)$$

Miskin :

$$(\bar{X} - 2 SD) < X^i < (\bar{X} - 1 SD)$$

Sangat Miskin :

$$X^i < (\bar{X} - 2 SD)$$

Dengan cara yang sama dapat pula digunakan untuk menentukan status desa secara lebih rinci dari kelompok desa tidak miskin, ke dalam kelompok amat kaya, kaya, dan sedang/cukupan. Dengan demikian didapatkan lima kelompok status desa yakni amat kaya, kaya, sedang/cukupan, miskin dan amat miskin. Metode untuk menentukan status desa miskin dan amat miskin seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, sedangkan untuk ketiga status lainnya sebagai berikut:

Desa amat kaya :

$$X_i > (\bar{X} + 2 SD)$$

Desa kaya :

$$(\bar{X} + 1 SD) < X_i < (\bar{X} + 2 SD)$$

Desa sedang/cukupan :

$$(\bar{X} + 2 SD) < X_i < (\bar{X} - 1 SD)$$

Desa miskin :

$$(\bar{X} - 2 SD) < X_i < (\bar{X} - 1 SD)$$

Desa amat miskin :

$$X_i < (\bar{X} - 2 SD)$$

Variabel Terpilih dan Skor

Telah disebutkan sebelumnya. untuk menentukan status desa dilihat dari tiga aspek yang mencakup 25 variabel untuk desa-urban dan 27 variabel untuk desa-rural. Distribusi variabel terpilih untuk aspek potensi desa, perumahan dan lingkungan serta keadaan penduduk maupun skor yang diberikan sebagai berikut:

TABEL 1.
DAFTAR VARIABEL DAN SKOR INDIKATOR KEMISKINAN
DARI DATA POTENSI DESA SENSUS PENDUDUK 1990

No.	Nema Variabal	Skor tertinggi	Skor sedang	Skor terendah
I. POTENSI DESA		30	20	10
1.	Tipe LKMD	Tipe 3	Tipe 2 atan 1	Tipe 0
2.	Jalan utama dese	Aspal	Diperkeras	Tanah
3.	Sebagian besar pendnduk bergantung pada potensi	Perdagangan dan jasa dll.	Perajinan/ industri	Pertanian
4.	Rerata tanah pertanian yang diusahakan/RT petani untuk pertanian	> 1 ha	0,5-1 ha	< 0,5 ha
5.	Jarak dari dese ke ibnkota kecamatan	0-5 km	6-9 km	> 10
6.	Fasilitas peudidikau	s/d SLTA ke atas	s/d SLTP	s/d SD
7.	Fasilitas kasahatan	Poliklinik ke atas	Puskesmas	Puskesmas pembantu
8.	Tenaga keseabatan tinggal di dasa	Dokter	Paramedis	Dukun bayi
9.	Sarana Komnnikasi	Telepou umnm terpasang	Kantor pos	Tidak ada
10.	Pasar	Bangunan permanen/setengah permanen	Kios/kelompok pertokoan	Tanpa bangunan permanen
II. FERUMAHAN DAN LINGKUNGAN		27	17	7
11.	Kepadatan pendndnk	0-200 jiwa/km2	201-299 jiwa/km2	> 300 jiwa/km2
12.	Sumbar air minum	PAM, pompa listrik	Sumur pompal mata air	Air hujan/air sungai
13.	Wabah penyakit setahnu terakhir	Tidak ada	Sejain muntabar/demam bardarah paling sedikit 1 kali	Muutabar/demam berdarah paling sedikit 1 kali
14.	Bebau bakar memasak	Listrik/gas	Minyak tanah	Kayu bakar
15.	Pembnangau rampah	Tempat sampah diangkat	Lubaug	Sungai dan lant
16.	Jamban	Sendiri	Bersama-sama	Lainnya
17.	Peuerangan rumah	Listrik PLN	Listrik uou PLN	Lainnya
18.	Rasio tempat ibadah/1000 penduduk	> 5/1000	(2-4)/1000	<1/1000
III. KEPENDUDUKAN		31/37	18/22	6/7
19.	Angka kelahiran kasar	(0-2)/1000	(3-9)/1000	> 10/1000
20.	Angka kematian kasar	(0-4)/1000	(5-9)/1000	> 10/1000
21.	Enrolment ratio usia 7-15 th.	> 96 %	81-95 %	< 80 %
22.	Rumah tangga pnya TV	> 30 %	5-29 %	< 5 %
23.	Rata-rata ternak/RT ternak	> 5 ekor	2-4 ekor	< 1 ekor
24.	Rumah tangga punya telpon	> 10 %	1-9 %	< 1 %
25.	Sosial budaya penduduk *)	B, C, dau D	B dan C, B dan D, C dau D	B, C, atau D
26.	Rumah tangga pertanian	< 15 %	16-29 %	> 30 %
27.	Transportasi penduduk **)	8 dan 9	Selain 8 dan 9	Tidak ada

*) Variabel no. 25: B = Fasilitas dan kegiatan olah raga (sepak bola, bola voli, bulu tangkis, tenis meja, bola basket, lapangan tenis, dan renang). C = Organisasi sosial (gugus depan pramuka, panti asuhan, panti wredha, panti cacat, dan usaha kesejahteraan lainnya). D = Rekreasi dan kesenian (sandiwara, wayang orang, ketoprak, tari-tarian, musik, seni suara, dan karawitan).

**) 1 = dokar, 2 = sepeda, 3 = becak, 4 = gerobak, 5 = motor tempel, 6 = kapal motor, 7 = perahu tak bermotor, 8 = sepeda motor, 9= mobil roda 3 atau 4 dan lebih.

Analisis Potensi Desa tentang Desa Miskin

Di awal tahun 1993, Biro Pusat Statistik telah menerbitkan laporan tentang daftar desa miskin dan sangat miskin dirinci menurut kecamatan, kabupaten/kodra dan propinsi berdasarkan hasil analisis data Podes Sensus Penduduk 1990. Penentuan desa ke dalam status kemiskinan di dasarkan

pada kriteria total skor desa, rata-rata skor dan standar deviasi. Berdasarkan ukuran tersebut terdapat 22.917 dari 67.514 desa yang tergolong miskin atau sekitar sepertiga (34,1 persen) dari jumlah desa di Indonesia termasuk dalam kelompok desa miskin. Sebanyak 17 dari 27 propinsi yang ada mempunyai persentase desa miskin lebih dari 30 persen, lima di antara propinsi tersebut

TABEL 2.
JUMLAH DAN STATUS DESA MENURUT STATUS KESEJAHTERAANNYA

Propinsi	Miskin		Tidak miskin		Tidak tahu	Jumlah desa
	Jumlah	%	Jumlah	%		
Daerah Istimewa Aceh	2899	51,6	2720	48,4	33	5652
Sumatra Utara	1968	34,6	3713	65,4	-	5681
Sumatra Barat	761	29,5	1818	70,5	20	2599
Riau	229	18,4	1015	81,6	-	1244
Jambi	443	39,8	669	60,2	-	1112
Sumatra Selatan	667	25,0	2001	75,0	13	2681
Bengkulu	410	36,1	727	63,9	-	1137
Lampung	624	32,2	1217	67,8	1	1942
DKI Jakarta	4	1,5	256	98,5	-	260
Jawa Barat	1401	19,8	5687	80,2	7	7095
Jawa Tengah	2426	28,7	6039	71,3	-	8465
DI Yogyakarta	121	27,6	317	72,4	-	438
Jawa Timur	2168	25,9	6211	74,1	-	8379
Bali	71	11,6	542	88,4	1	614
Nusa Tenggara Barat	153	27,0	414	73,0	-	567
Nusa Tenggara Timur	685	40,0	1039	60,0	-	1724
Timor Timur	363	82,1	79	17,9	-	442
Kalimantan Barat	2644	55,6	2110	44,4	45	4799
Kalimantan Tengah	653	53,0	579	47,0	0	1232
Kalimantan Selatan	769	33,7	1568	66,3	75	2439
Kalimantan Timur	538	46,2	627	53,8	1	1166
Sulawesi Utara	329	23,7	1059	76,3	-	1388
Sulawesi Tengah	561	41,4	795	58,6	-	1356
Sulawesi Selatan	707	39,1	1101	60,9	-	1808
Sulawesi Tenggara	474	58,3	339	41,7	-	813
Maluku	462	30,3	1062	69,7	-	1524
Irian Jaya	360	38,1	586	61,9	11	957
Indonesia	22917	34,05	44390	65,95	207	67514

Sumber: Kompas, 30 April 1993

mempunyai persentase desa miskin lebih dari separuh (50 persen) dari jumlah desa yang ada.

Berdasarkan kriteria ini maka di wilayah Pulau Jawa kecuali DKI Jakarta ditemukan sekitar seperempat dari jumlah desa yang ada termasuk kelompok desa miskin. Desa-desanya miskin di Jawa ini kebanyakan kepadatan penduduknya cukup tinggi meskipun laju pertumbuhan penduduk telah mengalami penurunan dibandingkan dengan periode sebelumnya. Kemudian untuk wilayah Sumatra dengan kepadatan penduduk tidak setinggi di Jawa tetapi laju pertumbuhan penduduk lebih tinggi daripada di Jawa didapatkan sepertiga dari jumlah desa yang ada termasuk kelompok miskin. Wilayah Kalimantan dengan laju pertumbuhan penduduk sangat tinggi dan kepadatan penduduk sangat rendah hampir separuh (47 persen) dari desa yang ada termasuk dalam kelompok desa miskin. Untuk wilayah Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi, Maluku dan Irian Jaya tidak termasuk Bali dan Timor Timur, dengan kepadatan penduduk relatif jarang dan pertumbuhan penduduk cukup tinggi ditemukan lebih dari sepertiga (39 persen) dari jumlah desa yang ada termasuk kelompok desa miskin. Dengan demikian jumlah desa miskin yang ada cukup banyak, meskipun belum menunjuk pada jumlah penduduk miskin itu sendiri berapa jumlahnya. Distribusi jumlah desa miskin dan tidak miskin menurut propinsi seperti pada Tabel 2.

Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta

Dalam hal keadaan kependudukan, Distrik Yogyakarta mempunyai beberapa keunggulan dibandingkan dengan propinsi lainnya. Angka fertilitas dan

mortalitas yang paling rendah dengan angka harapan hidup cukup tinggi. Migrasi keluar yang cukup tinggi ikut membantu pertumbuhan penduduk yang paling rendah. Sebagian besar penduduk bekerja di luar sektor pertanian, karena lahan yang dimiliki relatif sempit. Luas wilayah relatif sempit, terbagi dalam lima Dati II, dengan sistem transportasi dan komunikasi cukup lancar, keadaan fasilitas pendidikan dan kesehatan cukup baik diduga akan berhubungan dengan rendahnya proporsi desa miskin.

Hasil analisis PODES 1990 menunjukkan bahwa ada sekitar 124 dari 438 desa atau 28,3 persen dari desa yang ada termasuk kelompok desa miskin. Dari 124 desa miskin ini, empat desa diantaranya termasuk desa amat miskin. Hampir semua desa miskin (96 persen) berada di daerah *desa-rural*. Kemudian, bila dilihat dari desa yang statusnya pada kelompok tidak miskin yakni 314 desa, sebagian besar (80 persen) termasuk kelompok desa sedang/cukupan dan 16 persen (50 desa) termasuk dalam kelompok desa amat kaya. Dengan demikian jumlah desa yang termasuk dalam kelompok kaya dan amat kaya sangat sedikit yakni hanya 20 persen atau 66 dari 438 desa yang ada. Apabila diperhatikan menurut daerah Dati II nampaknya desa-desa miskin banyak dijumpai di Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo di mana kepadatan penduduknya relatif jarang dan pertumbuhan penduduk selama periode 1980-1990 adalah minus.

Untuk wilayah Gunung Kidul dan Kulon Progo, keberhasilan penurunan fertilitas dan mortalitas justru diikuti dengan migrasi netto minus, sehingga pertumbuhan penduduk menjadi minus pula. Akan tetapi persentase desa miskin

TABEL 3.
DISTRIBUSI DESA MISKIN MENURUT
KABUPATEN/KOTAMADIA YOGYAKARTA, HASIL PODES 1990

	Status Desa menurut PODES/SP 1990						
	Desa Tidak Miskin:				Desa Miskin:		
	Amat kaya	Kaya	Sedang	Total	Miskin	Amat miskin	Total
Kodia Yogyakarta:							
Kota	12	25	8	45	-	-	-
Desa	-	-	-	-	-	-	-
Total	12	25	8	45	-	-	-
Sleman:							
Kota	1	9	22	32	-	-	-
Desa	-	4	46	50	3	1	4
Total	1	13	68	82	3	1	4
Bantul:							
Kota	1	4	29	34	3	1	4
Desa	-	2	18	20	17	-	17
Total	1	6	47	54	20	1	21
Kulon Progo:							
Kota	1	1	3	5	-	-	-
Desa	-	1	49	50	33	-	33
Total	1	2	52	55	33	-	33
Gunung Kidul:							
Kota	1	1	2	4	-	-	-
Desa	-	3	71	74	64	2	66
Total	1	4	73	78	64	2	66
Dista Yogyakarta;							
Kota	16	40	64	120	3	1	4
Desa	-	10	184	194	117	3	120
Total	16	50	248	314	120	4	124

Sumber: Suyoto Projosuyoto, 1993: Pengukuran Desa Miskin berdasarkan PODES SP 1990. Tidak diterbitkan.

justru terbanyak dijumpai di Gunung Kidul (48 persen) dan Kulon Progo (38 persen). Apakah karena wilayahnya banyak yang miskin sehingga mendorong migrasi keluar yang relatif tinggi? Nampaknya tidak demikian halnya, sebab di daerah yang relatif maju seperti Kabupaten Bantul pun dijumpai bampir sepertiga (28 persen) dari desa yang ada termasuk kelompok desa miskin. Kemudian untuk Kabupaten

Sleman dengan migrasi netto surplus, laju pertumbuhan dan kepadatan penduduk sangat tinggi justru jumlah desa miskin sedikit sekali (5 persen).

Pembahasan ringkas untuk Dista Yogyakarta ini memberikan bukti bahwa cukup sulit menghubungkan antara kriteria desa miskin dengan keadaan penduduk pada suatu daerah itu sendiri. Apakah dapat dikatakan bahwa desa miskin identik dengan kepadatan

penduduk rendah, pertumbuhan penduduk minus dan *migrasi netto minus*. Kemudian desa tidak miskin identik dengan kepadatan dan pertumbuhan penduduk tinggi dan *migrasi netto surplus*. Nampaknya ciri-ciri desa miskin hasil analisis podes tidak selalu sejalan dengan karakteristik dan jumlah penduduk miskin itu sendiri. Meskipun demikian dengan berbagai keterbatasan yang ada pada data yang digunakan gambaran tentang lokasi dan ciri-ciri wilayah atau desa miskin dapat dengan mudah dan cepat diketahui.

Diskusi

Memperhatikan jenis data yang dikumpulkan dalam Sensus Potensi Desa yang cukup lengkap ini, nampaknya dapat memenuhi syarat untuk menyusun indikator atau karakteristik desa miskin. Data yang dihimpun merupakan keadaan desa secara lengkap dan seragam untuk seluruh wilayah Indonesia. Dikumpulkan dalam waktu yang sama, setelah Sensus Penduduk 1990 dilaksanakan. Konsep dan definisi dari seluruh pertanyaan yang ada dijelaskan secara lengkap pada setiap daftar isian agar responden dalam hal ini Kepala Desa dapat dengan mudah untuk memahami dan memudahkan dalam menjawab daftar pertanyaan, sehingga akurasi data dapat dipertahankan. Selain itu juga dilakukan wawancara kepada Kepala Desa atau staf lainnya yang dianggap mengetahui tentang keadaan desa.

Meskipun daftar pertanyaan berikut penjelasannya telah disiapkan dengan baik dan rinci, tidak berarti data Podes tidak mempunyai kelemahan. Kelemahan mendasar adalah informasi yang dikumpulkan hanya mencerminkan keadaan sebagian besar saja dan tidak menerangkan keadaan yang lebih

rinci tentang keadaan desa itu sendiri. Beberapa variabel yang dianggap mempunyai kelemahan cukup mendasar antara lain:

2. Jalan utama desa
3. Ketergantungan penduduk pada potensi
12. Sumber air minum
14. Bahan bakar memasak
15. Pembuangan sampah
16. Jamban
17. Penerangan rumah
25. Sosial-budaya penduduk
27. Transportasi penduduk

Semua variabel ini ditanyakan kepada Kepala Desa maupun Aparat Desa lainnya dengan menjawab "sebagian besar dari penduduk" di daerahnya tentang 9 variabel yang diajukan tanpa dukungan data yang cukup akurat. Memang benar bahwa Kepala Desa dianggap mengetahui akan hal ini, akan tetapi apakah tidak bias jawaban yang diberikan? Artinya jawaban yang diberikan cenderung ke arah positif atau yang baik sebagai bukti bahwa desanya semakin maju. Demikian pula tentang pemberian skor kegiatan ekonomi yakni perdagangan dan jasa diberikan skor lebih tinggi dari yang lain. Telepon umum terpasang, air minum PAM dan pompa listrik sekiranya hanya sesuai atau bias ke indikator desa urban. Kemudian tentang lahan pertanian yang dikuasai hanya diukur dengan luas tanpa memperhatikan produktivitas/hasil, jelas sangat lemah. Produktivitas lahan lebih penting daripada luas lahan, apalagi ditanami dengan jenis tanaman komoditas cukup tinggi.

Kepadatan penduduk rendah (11) pada umumnya dijumpai pada desa yang kurang maju dan justru desa dengan kepadatan rendah diberikan skor tinggi. Desa yang mampu mengusahakan listrik

non PLN (17) semestinya diberi skor tertinggi kasena mampu mandiri tidak tergantung PLN. Kehandalan atau kualitas data kelahiran (19) dan kematian (20) perlu dipikirkan sebab banyak desa, terutama di luar Jawa jumlah penduduk kurang dari 1000 jiwa. Klasifikasi angka kematian dan kelahiran untuk desa apakah cukup relevan dan sesuai dengan persyaratan pengukuran demografi. Variabel telepon (24 dan 9) air minum PAM (12) bahan bakar memasak listrik dan gas (14) pengukurannya bias ke desa-urban. Sebaliknya, pemilikan ternak (23) cenderung ke desa-rural. Dalam hal wabah penyakit apakah Kepala Desa mengetahui dengan baik tentang demam berdarah dan muntaber.

Terlepas dari kekuatan dan kelemahan variabel terpilih untuk mengukur desa miskin nampaknya pemberian skor dari setiap variabel masih perlu dipertimbangkan. Pengukuran dengan kriteria "sebagian besar" bila memungkinkan dinyatakan dengan persentase. Beberapa variabel dirasa kurang relevan seperti nomor 4; 5; 13; 15; 18; 19; 20; 23; 24 dan 25 perlu ditinjau lagi, yaitu peran dari setiap variabel maupun pemberian skor dalam mengidentifikasi desa miskin. Penyempurnaan variabel dan skor terpilih akan memberikan informasi lokasi desa miskin yang lebih baik. Bersamaan dengan ini dikembangkan pula pengukuran penduduk miskin. Kombinasi antara lokasi desa miskin dengan jumlah penduduk miskin akan sangat bermanfaat dalam menyusun program pengentasan kemiskinan. Sudah barang tentu Biro Pusat Statistik akan memanfaatkan ke dua aspek ini yakin lokasi dan jumlah penduduk miskin dari data Sensus Pertanian 1993 maupun Susenas 1994.

Kesimpulan

Cukup banyak parameter yang digunakan untuk mengukur penduduk miskin, dengan kriteria manapun digunakan jumlah penduduk miskin semakin berkurang jumlahnya. Perbedaan persentase dan jumlah penduduk miskin Indonesia dari waktu ke waktu lebih banyak disebabkan karena perbedaan metode pengukuran yang digunakan. Perlu diingat bahwa setiap metode pengukuran mempunyai asumsi, kelemahan dan keunggulan dalam mengukur penduduk miskin. Jumlah dan karakteristik penduduk miskin dapat diketahui dengan cepat dan mudah berdasarkan parameter yang ada, akan tetapi lokasi (wilayah) penduduk miskin penting pula untuk diketahui.

Biro Pusat Statistik dalam usaha untuk mengetahui lokasi penduduk miskin memanfaatkan data hasil Podes 1990. Dengan berbagai kelemahan yang ada lokasi desa miskin di setiap daerah ramai dibahas. Ada yang setuju dan ada pula yang tidak setuju tentang informasi wilayah desa miskin tersebut. Sekiranya perlu dipahami bahwa informasi desa miskin tersebut mengacu pada waktu setelah sensus penduduk 1990, dan bukan setelah tahun 1990. Berdasarkan variabel terpilih serta metode analisis serta asumsi yang digunakan lokasi desa miskin dapat diketahui. Sekiranya perlu diketahui tidak tertutup kemungkinan dalam desa miskin ada pula penduduk yang tidak miskin dan sebaliknya penduduk miskin terdapat pula pada desa tidak miskin.

Suatu tantangan bagi pemerhati tentang kemiskinan untuk memilih metode pengukuran kemiskinan sesuai dengan keadaan penduduk Indonesia yang sekaligus dapat mengetahui lokasi

penduduk miskin itu sendiri. Apa yang terjadi saat ini sebagian besar hanya mengukur penduduk miskin saja atau mengetahui lokasi desa miskin dan belum menggabungkan antara aspek jumlah dan lokasi penduduk miskin. Aspek lokasi dan jumlah penduduk miskin menjadi penting dalam upaya pengentasan kemiskinan. Apa yang didapat dari Podes 1990 baru informasi desa miskin belum merujuk jumlah penduduk miskin. Sensus Pertanian 1993 dan Susenas 1993 atau 1994 mungkin dapat menyediakan informasi lokasi dan jumlah penduduk miskin.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahluwalia, Montek S., et al. 1975. *Growth and poverty in developing countries*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development.
- Biro Pusat Statistik. 1993. *Sistem informasi wilayah: (kantong) miskin*. Jakarta.
- Booth, Anne. 1975. "Fiscal and monetary policies to promote development with equality", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, 23(24).
- Esmara, Hendra. 1986. *Perencanaan dan pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Ginneken, Wouter Van. 1976. *Rural and urban income inequalities in Indonesia, Mexico, Pakistan, Tanzania and Tunisia*. Geneva: International Labour Office.
- Hasa, Paevez. 1976. "Growth and equity in East Asia", *Finance and development*, 15(2).
- "Hampir 35 persen desa tergolong miskin", *Kompas*, 15 Juni 1993.
- Singarimbun, Masri. 1993. "Masalah kemiskinan naik daun", *Kompas*, 30 April.
- Projosuyoto, Suyoto. 1993. *Pengukuran desa miskin berdasarkan podes 1990*. Daerah Istimewa Yogyakarta. Tidak diterbitkan.
- Sajogyo. 1974. *Usaha perbaikan gizi keluarga*. Bogor: Institute Pertanian Bogor.
- Widodo, Suseno Triyanto. 1990. *Indikator ekonomi*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Ganguli, B.N. dan Devendra B. Gupta. 1976. *Level of living in india*. New Delhi: S. Chand and Company.
- World Bank. 1984. *Indonesia: policies for growth with lower oil prices*. Washington.