

# KEMISKINAN: KONSEP, PENGUKURAN DAN KEBIJAKAN\*

Marcelinus Molo\*\*

## Abstract

*The incidence of poverty within a society is, in fact, social problem both for those who are living under a defined poverty line, and for those who are better off. As a consequence, poverty becomes a central issue in economic and social policies.*

*Poverty has stimulated researchers to update the measures. The article concentrates on the conceptual and operational definition, measurements, factors underlying the existence of poverty, and relevant policies towards the alleviation of poverty.*

## Pendahuluan

Suatu kondisi kehidupan yang miskin merupakan refleksi suatu masyarakat yang sedang sakit. Kondisi demikian bukan saja menjadi problema bagi penduduk miskin, melainkan juga bagi penduduk yang kaya. Argumentasi seperti itu telah menempatkan kemiskinan sebagai salah satu isu paling penting dalam kebijakan ekonomi dan sosial. Kelaparan, sebagai salah satu dimensi kemiskinan, yang dialami sebagian penduduk dalam suatu masyarakat tergantung 'bukan hanya' pada persediaan (suplai) bahan makanan, melainkan juga tergantung pada 'distribusi'. Pertanyaan yang relevan di sini adalah faktor apa yang menentukan distribusi bahan pangan

di antara berbagai segmen dalam suatu masyarakat?

Kemiskinan sebagai suatu problema sosial telah merangsang kegiatan riset sebagai dasar untuk kebijakan pengentasan. Sudah ada berbagai kajian yang ditujukan untuk mengklasifikasikan orang miskin dan menganalisis penyebab kemiskinan. Meskipun demikian, upaya-upaya ini belumlah tuntas. Pertama, karena kemiskinan bersifat multi-dimensi, dan juga karena kemiskinan bersumber dari aneka kondisi. Kedua, sekalipun merupakan suatu topik yang sangat menarik perhatian umum dan menjadi subjek perdebatan politik, kemiskinan bukanlah suatu topik yang datanya

---

\* Tulisan ini merupakan revisi makalah yang disiapkan untuk Pelatihan Perencanaan Pengembangan Sumber Daya Manusia di Universitas Sebelas Maret, 1995.

\*\* Marcelinus Molo, Ph.D adalah staf peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada dan staf pengajar pada Fakultas Pertanian, Universitas Sebelas Maret Surakarta.

memuaskan bagi para pembuat kebijakan. Data yang tersedia belum tentu merupakan data yang tepat, handal atau dengan cepat dapat disediakan pada saat diperlukan (Mizoguchi, 1990). Hal ini disebabkan data kemiskinan seringkali merupakan hasil samping studi-studi di luar isu kemiskinan.

Tulisan ini berupaya menelusuri kembali empat isu penting mengenai kemiskinan, yaitu (1) pengembangan konsep atau definisi konseptual, (2) definisi operasional dan pendekatan-pendekatan dalam pengukuran kemiskinan, (3) identifikasi faktor-faktor dominan, dan (4) kebijakan-kebijakan umum yang diarahkan untuk pengentasan penduduk dari kemiskinan. Pemahaman keempat isu ini diharapkan dapat membantu kita dalam menempatkan konsep kemiskinan yang memadai dan menjadi landasan serta memberikan arahan bagi kebijakan pengentasan penduduk miskin.

### Pendekatan dan Konsep Kemiskinan

Pendekatan terhadap masalah kemiskinan dipengaruhi oleh ruang lingkup (dimensi) yang hendak dicakup oleh konsep kemiskinan. Acuan bagi pendekatan ini adalah definisi operasional konsep kemiskinan itu sendiri. Bagian ini mengetengahkan penetapan suatu titik evaluasi dan pendekatan pengukuran kemiskinan.

Prasyarat pertama dalam konsep kemiskinan adalah penentuan suatu kriteria tentang 'siapa' atau kelompok sosial mana yang harus menjadi fokus perhatian dan keprihatinan umum (Sen, 1981), dan khususnya

pemerintah. Penetapan suatu 'norma konsumsi' atau suatu 'garis kemiskinan' merupakan bagian dari prasyarat tersebut. Berdasarkan kriteria tersebut maka 'orang miskin' didefinisikan sebagai bagian dari suatu masyarakat yang tingkat konsumsinya berada di bawah norma, atau yang pendapatannya masih berada di bawah garis kemiskinan. Dengan demikian, posisi relatif individu atau satu keluarga terhadap norma yang telah dipilih merupakan langkah 'identifikasi', sebagai dasar untuk menetapkan suatu 'agregasi karakteristik' orang miskin (Sen, 1981). Dengan memperhatikan hierarki masyarakat dalam spektrum kemiskinan (*poverty*) atau kelimpahan (*comfortness*) maka suatu pertanyaan yang relevan untuk dikemukakan adalah: apakah konsep kemiskinan berhubungan dengan kepentingan (1) hanya orang miskin, (2) hanya orang yang tidak miskin, atau (3) keduanya?

Pendekatan biologis yang diajukan Rowntree (Rowntree dan Lavers, 1951) mendefinisikan suatu keluarga ke dalam 'kemiskinan primer' apabila pendapatan total mereka tidak dapat menutupi kebutuhan-kebutuhan minimum, yaitu untuk memelihara 'efisiensi fisik' guna kelangsungan hidup (*survival*) mereka. Kelaparan jelas merupakan dimensi kemiskinan paling menonjol dalam masyarakat.

Ada sejumlah keberatan terhadap pendekatan biologis. Pertama, karena ada variasi penting yang berhubungan dengan sifat-sifat fisik, kondisi iklim, dan kebiasaan kerja. Keberatan pertama ini menunjuk pula pada kesulitan menentukan 'kebutuhan nutrisi minimum' (selanjutnya disebut

kebutuhan minimum) karena kebutuhan tersebut bersifat arbitrer menurut variasi kelompok masyarakat dan wilayah. Kedua, ada juga kesulitan menerjemahkan kebutuhan nutrisi (gizi) minimum ke dalam kebutuhan bahan pangan minimum karena hal ini tergantung pada pemilihan komoditi. Ketiga, kebutuhan-kebutuhan bukan bahan pangan (*non-food*) tidak mudah ditentukan.

Diasumsikan bahwa sebagian pendapatan total akan dibelanjakan untuk bahan pangan. Dengan asumsi ini, biaya minimum untuk bahan pangan dapat digunakan untuk menghitung kebutuhan pendapatan minimum. Kritik lebih lanjut mengatakan bahwa bagian pendapatan yang dibelanjakan untuk bahan pangan ini bervariasi bukan hanya dengan kebiasaan makan dan budaya, melainkan bervariasi pula dengan harga relatif dan ketersediaan barang-barang dan jasa-jasa lainnya.

Pendekatan biologis ini merupakan ciri studi-studi rintisan tentang kemiskinan dengan tekanan pada masalah kelaparan (Rowntree dan lain-lain pada dekade 1950-an). Maka dari itu analisis kemiskinan ditekankan pada perhitungan tingkat pendapatan minimum. Garis kemiskinan ditetapkan menurut komposisi keluarga dan penentuan tingkat kemiskinan didasarkan pada kebutuhan nutrisi (diet) minimum yang meliputi kalori, protein, dan lemak (Sen, 1981).

Identifikasi dilakukan melalui spesifikasi kebutuhan dasar atau kebutuhan minimum, dan ketidakmampuan memenuhi kebutuhan-kebutuhan itu dianggap sebagai tes kemiskinan. Salah satu persoalan

pragmatisnya untuk kebijakan adalah sebagai berikut: apakah kebutuhan-kebutuhan dasar yang tercakup dalam identifikasi kemiskinan lebih baik dinyatakan dalam bentuk 'komoditas' atau dalam bentuk 'karakteristik'?. Padi, jagung, ketela pohon, dll. adalah komoditas, sedangkan kalori, protein, lemak, vitamin adalah karakteristik komoditas yang dikonsumsi.

Pada dasarnya kalori diperlukan untuk kelangsungan hidup. Jadi karakteristik komoditas akan menentukan komoditas apa saja yang diperlukan bagi suatu daerah. Kebutuhan minimum atau kebutuhan dasar kerap kali ditentukan oleh lebih dari satu karakteristik, misalnya jumlah kalori, protein, termasuk pula perumahan dan pendidikan. Karena sumber kalori atau protein yang tersedia dalam suatu masyarakat sangat beragam, seringkali dipilih satu komoditas untuk mewakili komoditas lainnya dalam perhitungan kadar kalori protein. 'Beras' telah digunakan di Indonesia untuk simplifikasi perhitungan (lihat Sajogyo, dikutip World Bank, 1990, 162).

Selain pendekatan biologis, dikenal pula pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs*). Pendekatan kebutuhan dasar sebenarnya merupakan perluasan pendekatan biologis. Dalam pendekatan ini, konsep kemiskinan tidak saja mencakup kebutuhan diet minimum (kebutuhan minimum), tetapi ditambah pula dengan kebutuhan nonpangan. Konsep kebutuhan dasar yang merupakan sumbangan kalangan *International Labour Office* (1976, 32) mencakup kebutuhan konsumsi minimum suatu keluarga, yaitu pangan, perumahan

(papan), dan pakaian yang memadai. Di samping itu, konsep tersebut mencakup pula layanan-layanan (*service*) esensial yang disediakan untuk masyarakat luas, seperti air bersih, sanitasi, transportasi umum, fasilitas kesehatan, dan pendidikan.\*

Pendekatan berikutnya disebut pendekatan ketimpangan. Pendekatan ini tidak berfokus pada pengukuran garis kemiskinan, tetapi pada besarnya perbedaan antara 20 atau 10 persen masyarakat paling bawah dengan 80 atau 90 persen penduduk lainnya. Kajian yang berorientasi pada pendekatan ketimpangan tertuju pada upaya memperkecil perbedaan antara mereka yang berada di bawah (*miskin*) dan mereka yang makmur (*better-off*) dalam setiap dimensi stratifikasi dan diferensiasi sosial.

Ketimpangan merupakan suatu isu yang berbeda dengan kemiskinan. Para ahli sosiologi pada hakikatnya lebih tertarik pada isu ketimpangan. Misalnya, mereka lebih tertarik pada kelompok masyarakat pada spektrum pendapatan 5 persen atau 10 persen paling bawah dalam hierarki pendapatan. Dalam pendekatan ini persentase orang yang relatif miskin

cenderung konstan walaupun kondisi ekonominya berubah.

Pendekatan terakhir dalam tulisan ini disebut pendekatan deprivasi relatif. Konsep deprivasi relatif ditemukan dalam analisis kemiskinan, khususnya dalam literatur sosiologi (Abercrombie et.al., 1988). Konsep ini dikembangkan oleh S.A Stouffer et.al. (1949), kemudian oleh R.K. Merton (1957) yang mengatakan bahwa banyak orang mengalami perasaan deprivasi bila mereka merasa situasi yang dihadapi tidak sebaik (*unfavourably*) individu atau kelompok lainnya.

Deprivasi merupakan suatu konsep yang bermakna relatif. Dalam konsep deprivasi ini dibedakan antara konsep '*feelings of deprivation*' dan '*kondisi deprivasi*'. Deprivasi relatif mempunyai makna objektif apabila digunakan untuk melukiskan situasi ketika seseorang berkekurangan, misalnya pendapatan, kondisi kerja yang baik, atau kekuasaan, dibandingkan dengan orang lain. Konsep deprivasi relatif berkaitan dengan '*gaya hidup*' (*life style*) suatu masyarakat yang dianut atau dibenarkan dalam setiap masyarakat. Berlandaskan definisi '*gaya hidup*'

---

\* Variabel untuk penentuan indikator kemiskinan berdasarkan data 'Potensi Desa 1990' dapat dibagi atas 3 kelompok besar. Pertama, *potensi desa*, meliputi 10 variabel: tipe LKMD, jalan utama desa, mata pencaharian penduduk, luas lahan pertanian rata-rata, jarak desa ke ibukota kecamatan, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, tenaga kesehatan di desa, sarana komunikasi, dan pasar. Kedua, *perumahan dan lingkungan*, meliputi 8 variabel: kepadatan penduduk, sumber air minum, wabah penyakit setahun terakhir, bahan bakar untuk memasak, tempat pembuangan sampah, jamban, penerangan rumah, rasio tempat ibadah/1000 penduduk. Ketiga, *kependudukan*, meliputi 8 variabel: angka kelahiran kasar, angka kematian kasar, *enrollment ratio* penduduk 7-12 tahun, pesawat TV, jumlah ternak/rumah tangga, pemilikan telepon, sosial budaya (fasilitas olah raga, kesenian, organisasi sosial), persentase rumah tangga pertanian dan sarana transportasi.

suatu masyarakat kemudian dicari suatu titik dalam skala distribusi sumber-sumber yang sulit terjangkau oleh keluarga. Misalnya, menyangkut keikutsertaan dalam adat istiadat, kegiatan-kegiatan tertentu, dan konsumsi diet yang tercakup oleh gaya hidup tersebut. Kalau hanya beberapa orang tidak memiliki sepeda motor sebagai alat transport bergengsi atau TV berwarna, kemungkinan mereka akan menderita deprivasi.

Dalam pendekatan ini dikenal konsep '*multiple deprivation*', yaitu adanya suatu kecenderungan bahwa ketimpangan dalam akses terhadap area yang berbeda bersifat tumpang tindih dengan area lainnya. Misalnya, pendapatan rendah atau menganggur merupakan masalah-masalah yang kemunculannya beriringan dengan perumahan serta kondisi kesehatan yang buruk pula. Deprivasi ini dipandang dapat ditransmisi antar-generasi. Misalnya peran yang kurang memadai sebagai orangtua (*inadequate parenting*) akan menghasilkan anak-anak yang berkelakuan menyimpang (*inadequate children*) dan di kemudian hari mereka menjadi orangtua yang perannya kurang memadai pula.

Kritik lain terhadap pendekatan deprivasi relatif ini berkenaan dengan pemilihan '*reference group*' yang digunakan sebagai basis untuk membuat perbandingan. Deprivasi relatif berkaitan dengan aspirasi (harapan) seseorang, apa yang dipandang 'layak', dan 'siapa' berhak menikmati 'apa'. Deprivasi relatif bermanfaat dalam analisis sosial mengenai kemiskinan. Tekanan pada '*frame of reference*' (kerangka referensi) individu tidak mampu menentukan

suatu titik yang pasti ketika deprivasi relatif menjadi sesuatu yang objektif dan bersifat absolut (Abercrombie, 1988, 206).

Bagaimanapun ide pokok kemiskinan pertama-tama diarahkan pada suatu diagnosis mengenai kelaparan dan malnutrisi tanpa harus menentukan angka relatif terlebih dahulu. Maka dari itu, pendekatan deprivasi relatif berguna sebagai suplemen dan bukan sebagai instrumen utama dalam analisis kemiskinan.

Pendekatan-pendekatan yang telah dikemukakan kemudian menghasilkan konsep kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut menunjuk pada ketidakmampuan seseorang untuk mendukung kebutuhan minimum: kesehatan dan efisiensi fisiknya, yang kerap kali dinyatakan dalam kalori atau tingkat konsumsi gizi.

Kemiskinan relatif didefinisikan sebagai standar hidup umum dalam masyarakat yang berbeda-beda menurut definisi kultural. Konsep ini menunjuk pada kenyataan bahwa seseorang dikategorikan miskin bukan karena standar hidupnya rendah, melainkan karena standar hidupnya lebih rendah daripada standar hidup orang lain. Maka dari itu garis kemiskinan akan berubah sesuai dengan perkembangan ekonomi (Modigliani & Brumberg, 1954).

Pendekatan biologis dan pendekatan kebutuhan dasar pada umumnya mengukur kemiskinan absolut, sedangkan pendekatan ketimpangan dan pendekatan deprivasi relatif mengukur kemiskinan relatif.

### Pengukuran Kemiskinan

Pada dasarnya metode pengukuran kemiskinan dapat pula dibedakan atas metode langsung dan metode tak langsung (metode pendapatan). Pendapatan hanya berfungsi sebagai pendekatan terhadap daya beli seseorang atau satu keluarga.

Metode langsung dapat memonitor kelompok masyarakat yang dalam konsumsi aktualnya tidak mencakup beberapa unsur kebutuhan dasar. Sebaliknya, dalam 'metode pendapatan' pertama-tama perlu dihitung pendapatan minimum yang dapat mencakup semua kebutuhan minimum. Berdasarkan prosedur itu kemudian dapat diidentifikasi siapa saja yang mempunyai pendapatan di bawah garis kemiskinan. Metode pendapatan merupakan suatu pendekatan (pengganti) terhadap hasil-hasil metode langsung. Kedua metode ini merupakan cara-cara alternatif untuk mengukur hal yang sama, tetapi masing-masing mewakili dua konsepsi alternatif tentang kemiskinan. Metode langsung mengidentifikasi mereka yang konsumsi aktualnya tidak memenuhi konvensi kebutuhan minimum yang telah ditetapkan, sedangkan metode pendapatan mendefinisikan seseorang miskin apabila pendapatannya tidak dapat memenuhi kebutuhan minimum yang telah ditetapkan.

Metode pendapatan mampu menunjukkan jarak terhadap garis kemiskinan. Metode langsung tidak dapat memenuhi kapasitas ini karena ia harus menunjukkan kesenjangan setiap unit kebutuhan (misalnya sumber protein, sumber karbohidrat, dll)

dibandingkan dengan kebutuhan minimumnya.

Ada beberapa kritik terhadap metode pendapatan. Penggunaan pendapatan sebagai kriteria tunggal dalam penentuan kemiskinan tampaknya tidak tepat dalam kondisi ketika kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada kemiskinan bukanlah kebijakan yang pertama-tama ditujukan untuk mempertahankan pendapatan atau tambahan pendapatan (*cash supplement*). Kebijakan lebih sering dirancang untuk perbaikan infrastruktur sosial, seperti kesehatan, pendidikan, jalan raya, air, listrik, dengan asumsi bahwa pelayanan-pelayanan yang diperbaiki akan bermanfaat bagi orang miskin (Scott, 1981). Penentuan desa tertinggal berdasarkan data 'Potensi Desa tahun 1990' berkisar pada variabel-variabel semacam ini (Lihat Tukiran, 1993, 17).

Penekanan pada pendapatan uang (*money income*) dalam pengukuran kemiskinan merupakan pendekatan negara-negara industri berdasarkan evaluasi garis kemiskinan dan anggaran rumah tangga. Untuk pedesaan Irlandia, Wilkinson (1989, 11-12) membagi masyarakat berdasarkan tingkat kemiskinan sebagai berikut. Rata-rata pendapatan dipilih sebagai batas garis kemiskinan. Apabila pendapatan rumah tangga hanya mencapai 50 persen atau  $1/2$  kali rata-rata pendapatan, rumah tangga tersebut dikategorikan 'sangat miskin' (*disadvantaged*), sedangkan rumah tangga yang pendapatannya  $3/2$  kali rata-rata dikategorikan tidak miskin (*better-off*).

Dalam masyarakat yang tidak memberlakukan sistem upah dan

tunjangan-tunjangan sosial maka tingkat kemiskinan cenderung berasosiasi dengan persoalan-persoalan: apakah di sana ada cukup bahan makanan untuk memberi makan sepanjang tahun bagi satu keluarga, apakah air bersih tersedia dalam suatu jarak yang memadai, apakah kondisi rumah penduduk berfungsi baik untuk melindungi penghuninya terhadap ancaman iklim setempat, dan apakah fasilitas-fasilitas kesehatan dan pendidikan terjangkau baik dari segi fisik maupun finansial.

### Unit Konsumsi dan Ukuran Ekonomi Keluarga

Kesulitan lain dalam kajian mengenai kemiskinan bersumber pada kenyataan bahwa unit konsumsi yang utama adalah keluarga dan bukan individu. Membagi pendapatan dengan jumlah anggota rumah tangga secara langsung mengabaikan ketimpangan yang besar dalam hal kebutuhan di antara anak-anak dan orang dewasa. Untuk mengatasi hal ini maka semua anggota rumah tangga dikonversikan menjadi suatu skala ekuivalen, atau 'ekuivalen orang dewasa'. Angka yang dijumlahkan setelah konversi ini disebut besar

keluarga atas dasar ukuran ekonomi (*economic size of family*), sedangkan jumlah anggota keluarga disebut besar keluarga (*family size*) (Kuznets, 1976).

Ada tiga macam pendekatan dalam perhitungan ekuivalen rumah tangga dengan jumlah anggota yang berbeda-beda. (1) Unit analisis adalah rumah tangga tanpa memperhitungkan jumlah anggota rumah tangga. (2) Tiap orang diberi bobot yang sama tanpa memperhatikan komposisi menurut usia dan jenis kelamin anggota dalam suatu rumah tangga. (3) Berilah bobot pada setiap rumah tangga sebesar jumlah ekuivalen orang dewasa.

Metode pertama tidak memuaskan karena kemiskinan dan penderitaan dalam suatu keluarga yang anggotanya banyak lebih besar daripada suatu keluarga kecil pada suatu tingkat kemiskinan yang berlaku sama bagi keduanya. Metode ketiga tampaknya merupakan suatu kompromis, namun angka konversi hanya menunjukkan suatu skala 'ekuivalen', padahal perhatian kita seharusnya pada penderitaan setiap orang di dalam keluarga bukan suatu jumlah ekuivalen yang hipotetik. Maka dari itu seringkali prosedur (2) yang dipilih setelah ditentukan jumlah anggota rumah

Tabel 1.  
Jumlah Unit Produksi dan Unit Konsumsi menurut Siklus Hidup Keluarga di Suatu Desa

Siklus Hidup Keluarga	Unit Produksi	Unit Konsumsi	N
Baru menikah	1,8	1,8	9
Mempunyai anak	2,9	3,8	180
Sebagian anak meninggalkan rumah	4,2	4,5	117
Semua anak meninggalkan rumah	2,3	2,8	46
Semua	3,2	3,8	352

Sumber : Molo (1992, 142)

tangga dan komposisinya menurut usia dan jenis kelamin.

Sebagai ilustrasi Tabel 1 menunjukkan penerapan ukuran ekonomi keluarga, yang diperoleh dari pendekatan (3), yaitu bobot setiap anggota rumah tangga berbeda menurut umur, dan jenis kelamin.

Dengan memberikan bobot pada setiap individu berdasarkan umur dan jenis kelamin, maka ukuran ekonomi keluarga sebagian besar merupakan gabungan antara bilangan bulat dan pecahan. Pendekatan (3) menghasilkan dua macam ukuran ekonomi keluarga, yaitu unit produksi dan unit konsumsi, berpola U terbalik sepanjang siklus hidup keluarga.

#### Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kemiskinan

Ada banyak faktor yang mempunyai kontribusi terhadap kemiskinan. Menurut Burki (1990, 1-17) faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut.

Pertama, semakin cepat peningkatan pendapatan per kapita semakin cepat pula penurunan tingkat kemiskinan. Walaupun begitu, tidak ada korelasi mutlak antara perubahan-perubahan pendapatan dan perbaikan distribusi atau dengan reduksi jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan. Pada tahun 1980-an, Hong Kong, Indonesia, Korea, Malaysia, dan Taipei berhasil menurunkan kemiskinan dan memperbaiki pemerataan pendapatan.

Kedua, pendapatan dan standar hidup dipengaruhi oleh kecenderungan (trend) produktivitas. Upaya-upaya absorpsi teknologi guna peningkatan investasi aset-aset produktif, strategi

pertumbuhan yang berorientasi ekspor di mana manufaktur menjadi *leading sector* menghasilkan pertumbuhan terbesar dalam produktivitas.

Ketiga, ada asosiasi antara tingkat aktivitas perilaku ekonomi dengan insidensi kemiskinan. Pengangguran selama masa pertumbuhan yang lambat cenderung menekan masyarakat di bawah garis kemiskinan dan menyebabkan distribusi pendapatan berkecenderungan tidak merata.

Keempat, pendidikan dasar bagi penduduk pedesaan dapat memberikan sumbangan secara langsung terhadap peningkatan standar hidup. Peningkatan absorpsi ide-ide dan teknologi merupakan salah satu instrumen paling penting, pertamanya untuk eradikasi kemiskinan dan kedua untuk meningkatkan pemerataan pendapatan. Selain pertumbuhan ekonomi, perluasan pendidikan di Indonesia juga memberikan kontribusi yang besar terhadap penurunan kemiskinan.

Pada tahun 1970 diperkirakan hampir 60 persen penduduk Indonesia tergolong miskin, sedangkan pada tahun 1987 telah menurun hingga 22 persen. Investasi untuk pendidikan dasar dimulai pada tahun 1974 melalui proyek Inpres. Pada tahun 1977/1978 Pemerintah membebaskan Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan (SPP) yang kemudian dapat meningkatkan akses bagi anak-anak kelompok masyarakat miskin. Pada tahun 1987 akses anak-anak dari kelompok masyarakat miskin telah mencapai 87 persen dari rata-rata 95 persen pada tingkat nasional, suatu kondisi yang dapat disebut sebagai 'pendidikan massal'.



Kelima, fertilitas tinggi akan menghasilkan dependensi rasio yang tinggi dalam rumah tangga. Anak-anak dalam keluarga dengan jarak antarkelahiran yang rapat akan mengalami hambatan, baik dalam perkembangan mental maupun pembentukan fisik. Rasio ketergantungan ini pada umumnya lebih tinggi dalam rumah tangga yang dikepalai oleh wanita (*female headed households*).

Keenam, apabila jumlah orang miskin melampaui kapasitas lahan untuk mendukung subsistensi, mereka akan inemanfaatkan lahan marjinal atau merambah hutan negara. Tindakan ini akan mengurangi proses penutupan permukaan lahan sehingga tanah dan kesuburannya akan menurun. Sedimentasi dalam alur sungai dan bangunan-bangunan irigasi akan menyebabkan banjir dan genangan air di daerah hilir pada musim hujan. Degradasi lingkungan dianggap lebih banyak disumbangkan oleh kaum miskin.

Keenam faktor tersebut di atas dapat dengan cepat diperbaiki dengan kebijakan yang tepat oleh pemerintah, baik kebijakan mikro maupun kebijakan makro. Selain program-program bertujuan secara langsung memperbaiki produktivitas dan pendapatan kaum miskin, kebijakan yang tepat mengenai masalah-masalah lingkungan mempunyai dampak penting untuk mengatasi kemiskinan dalam suatu perspektif jangka panjang.

#### **Kebijakan-kebijakan Pengentasan Penduduk dari Kemiskinan**

Kebijakan merupakan suatu fungsi dan pencerminan komitmen organisasi

politik. Ciri kebijakan tersebut tergantung pada sejumlah faktor termasuk sifat pemerintahan, sumber kekuasaannya, dan kekuatan-kekuatan yang dipaksakan berdasarkan aspirasi melalui organisasi-organisasi dalam masyarakat. Kebijakan-kebijakan pengentasan penduduk miskin dapat dibedakan atas dua pendekatan, yaitu pendekatan tak langsung dan pendekatan langsung (Ahluwalia, 1990).

Dalam pendekatan tak langsung yaitu melalui pertumbuhan, ada lima faktor kunci yang diperkirakan mempunyai dampak yang kuat terhadap peningkatan pendapatan kaum miskin dan karena itu diperlukan kebijakan yang terkait dengan faktor-faktor kunci tersebut. Pendekatan tak langsung didasarkan pada persepsi bahwa kaum miskin pada umumnya kurang memiliki aset: lahan dan kapital, akses terhadap kesempatan kerja yang remuneratif, dan peluang-peluang berusaha. Maka dari itu, strategi pengentasan penduduk miskin harus mengatasi kondisi ini melalui intervensi langsung oleh pemerintah.

Dalam kondisi ketika lahan yang tersedia sudah menjadi langka dan tekanan demografik cukup besar maka fragmentasi lahan akan terus berlangsung, tuna-kisma terus meningkat dan posisi petani kecil akan terus memburuk. Ada dua cara yang dapat dilakukan untuk menghadapi keadaan ini: meredistribusikan kembali lahan yang tersedia melalui reformasi agraria dan perbaikan teknologi produksi guna mencapai suatu '*land augmenting effect*' yang mampu meningkatkan produktivitas, meningkatkan pendapatan dan

menciptakan kesempatan kerja dalam tiap hektar lahan pertanian.

Tanpa reformasi agraria cara yang ditempuh adalah dengan mendorong 'land augmenting' dan perubahan teknologi yang menggunakan lebih banyak tenaga kerja. Pendekatan ini berupaya memperbaiki teknik bercocok tanam yang meningkatkan hasil per hektar, tetapi yang mampu menyerap lebih banyak tenaga kerja (Ishikawa, 1981). Suatu kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas petani kecil dapat secara simultan mencapai tujuan pertumbuhan dan pengentasan penduduk miskin.

Disamping reformasi agraria, perlu diciptakan peluang kerja dalam pertanian. Strategi penciptaan peluang kerja dalam pertanian harus memberikan prioritas pada perluasan dan perbaikan irigasi, serta pengembangan daerah aliran sungai (DAS). Kritik yang biasanya diajukan terhadap upaya-upaya ini adalah bahwa manfaatnya lebih banyak dinikmati oleh petani berlahan luas, dan bukan oleh kaum miskin.

Kebijakan lainnya adalah menciptakan peluang kerja nonpertanian. Menurut model pertumbuhan ekonomi dualistik (*dualistic economic growth*) yang klasik, pertumbuhan sektor nonpertanian yang cepat menyebabkan perpindahan angkatan kerja dari sektor pertanian ke sektor nonpertanian yang menyediakan upah tinggi. Pertumbuhan sektor nonpertanian mempunyai dampak potensial yang lebih besar terhadap pengentasan penduduk dari kemiskinan melalui peningkatan kapasitas absorpsi surplus tenaga kerja pertanian.

Pengembangan sumber daya manusia dipandang sebagai salah satu kunci untuk pengentasan penduduk dari kemiskinan. Ada hambatan penyerapan tenaga kerja kasar (tak terlatih) dan kurang terlatih dalam sektor nonpertanian, terutama dalam industri yang menuntut keterampilan yang tinggi. Tenaga terampil dan tenaga kerja terlatih mampu mendorong penciptaan dan perluasan kegiatan ekonomi, baik kegiatan yang mempekerjakan tenaga upahan maupun pekerjaan mandiri. Dalam hal ini diperlukan keseimbangan alokasi sumber daya antara pendidikan akademis, pendidikan kejuruan, dan latihan keteknikan.

Tidak seperti halnya kapital fisik dan finansial yang terakumulasi melalui pemilikan, perluasan kapital manusiawi (*human capital*) secara berangsur-angsur mampu merembes (meluas) dampaknya dalam masyarakat. Dinamika akumulasi modal manusiawi bermanfaat bagi reduksi ketimpangan. Manfaat yang ingin dicapai oleh kebijakan-kebijakan pengembangan sumber daya manusia memerlukan waktu tertentu untuk dapat terwujud, namun tidak mengurangi kegunaannya sebagai instrumen untuk reduksi dan pengentasan penduduk dari kemiskinan.

Termasuk dalam pengentasan penduduk dari kemiskinan berdasarkan pendekatan tak langsung, yaitu pengendalian pertumbuhan penduduk. Pertumbuhan penduduk yang cepat akan menyebabkan pertumbuhan pendapatan per kapita menjadi lamban, dan perbaikan standar hidup juga berjalan lamban. Secara tidak

langsung hubungan ini mencerminkan efek buruk bagi pendapatan orang miskin. Maka dari itu, penurunan pertumbuhan penduduk dipandang mengandung dua berkah: bukan saja mempercepat perbaikan kondisi kehidupan secara umum, melainkan juga mempunyai efek yang menguntungkan kaum miskin. Setiap strategi pengentasan penduduk miskin harus memasukkan pula penurunan pertumbuhan penduduk.

Kebijakan-kebijakan tak langsung dipandang tidak menjamin akselerasi penurunan jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan. Maka dari itu ditempuh pendekatan langsung: yaitu program bertarget kaum miskin. Pendekatan ini secara langsung ditujukan untuk meningkatkan pendapatan kelompok masyarakat miskin yang ditargetkan. Dua jenis program utamanya adalah (i) program perluasan peluang kerja yang menyediakan upah bagi kaum miskin, dan (ii) program-program bantuan keuangan yang ditujukan untuk memperkuat basis berusaha sehingga dapat memberikan tambahan pendapatan bagi kaum miskin dalam bentuk peluang kerja mandiri (*self-employment*).

Penyediaan peluang kerja berupah jelas merupakan suatu instrumen yang menarik dalam pengentasan penduduk dari kemiskinan karena sebagian orang miskin sangat tergantung pada upah berburuh. Hal ini disebabkan kaum miskin (dalam kasus-kasus di Asia Selatan) dipandang mengganggu penuh atau setengah mengganggu. Di Indonesia dan banyak negara berkembang lainnya ditemukan bahwa mengganggu merupakan suatu

tindakan yang mewah (*luxury*). Kaum miskin dalem banyak kasus bekerja dengan jem kerja panjang.

Kelemahan-kelemahan dari program ini di Asia Selatan adalah sebagai berikut. Pertama, bahwa kualitas aset yang tercipta melalui program peluang kerja ini kurang memadai dan tidak mampu bertahan lama. Kedua, program-program renovasi waduk, bangunan irigasi kecil dan konservasi lahan memerlukan ekspertise perencanaan tingkat lapangan dan suatu tingkat efisiensi organisasi yang tinggi pada tingkat implementasi. Ketiga, program-program perluasan peluang kerja yang ditujukan untuk menciptakan aset produktif, seperti proyek irigasi atau jalan raya pada akhirnya mendorong kenaikan harga lahan dan karena itu manfaat program-program ini lebih banyak dinikmati oleh kelompok masyarakat yang menguasai aset seperti lahan dan bukan dinikmati oleh kaum miskin. Keempat, seringkali mereka yang dipekerjakan bukanlah dari kelompok sasaran, melainkan dari kelompok masyarakat di luar sasaran. Kelemahan-kelemahan ini dapat diperbaiki melalui perbaikan manajemen yang mencakup perencanaan maupun pemantauan yang lebih memadai.

Kebijakan yang menekankan penyediaan lapangan kerja yang temporer tidak mampu mengentaskan penduduk dari kemiskinan. Maka dari itu, dalam jangka panjang, promosi peluang kerja mandiri bagi kaum miskin lebih penting.

Pemikiran yang mendasari program ini adalah bahwa anggota rumah tangga miskin dapat dibantu untuk

mendirikan usaha mandiri baik dalam produksi barang maupun pelayanan dengan investasi yang tidak begitu besar. Usaha-usaha semacam ini dapat mempekerjakan anggota rumah tangga, termasuk berbagai program pemerintah Indonesia saat ini.

#### Penutup

Kemiskinan pada dasarnya berkaitan dengan penguasaan aset (lahan, kapital) dan akses terhadap aset tersebut serta akses terhadap kesempatan bekerja yang remuneratif. Kedua hal ini, yaitu penguasaan (termasuk pemilikan) dan akses pada akhirnya tergantung pada mekanisme 'distribusi' semua sumber kehidupan tersebut. Pada dasarnya manfaat

maupun keuntungan yang tercipta dan tersedia dalam masyarakat tunduk pada dua 'hukum tentang distribusi' (Lenski, 1985, 95-96). Hukum pertama bertolak dari prinsip kebutuhan (*need*) sehingga mekanisme yang mengacu pada hukum ini berfungsi untuk menjamin '*survival*' suatu masyarakat serta menjamin keberlanjutan (*sustainability*) kegiatan ekonomi. Hukum kedua berazaskan kekuasaan (*power*). Ketika distribusi mengacu pada kekuasaan maka merekalah yang berfungsi sebagai palang pintu (*gate keeper*) yang akan menentukan apa yang dapat mereka kuasai sebelum membagi-bagikan sisanya pada anggota masyarakat lainnya.

#### Referensi

- Abercrombie, N. Stephen Hill and Bryan S. Turner. 1988. *The Penguin Dictionary of Sociology*. London: Penguin Books, New Editions.
- Ahluwalia, Montek, S. 1990. "Policies for poverty alleviation", *Asian Development Review*, 8(1): 111-132.
- Burki, S.J. 1990. "Development strategies for poverty alleviation", *Asian Development Review*, 8(1): 1-17.
- International Labour Office. 1976. *Employment, Growth and Basic Needs. Report of Director General of ILO and Declaration of Principles and Programs for Action Adopted by the Conference*. Geneva.
- Ishikawa, S. 1981. *Essays on Technology, Employment and Institutions in Economic Development: Cooperative Asian Experience*. Tokyo: Kino Kuniya.
- Kuznets, S. 1976. "Demographic aspects of the size distribution of income: an exploratory essay", *Economic Development and Cultural Change*, 25(1): 1-20.
- Lenski, Gerhard. E. 1985. "A theory of inequality", dalam Randall Collins, ed., *Three Sociological Traditions: Selected Readings*. New York: Oxford University Press, Inc.
- Merton, R.K. 1957. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.

- Mizoguchi, Toshiyuki. 1990. "Socioeconomic characteristics of poverty: macro and micro aspects", *Asian Development Review*, 8(1): 18-43.
- Modigliani, F. and Richard Brumberg. 1954. "Utility analysis and consumption function: an interpretation of cross-section data", dalam K.K. Kurihara ed., *Post-Keynesian Economics*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Molo, Marcelinus. 1992. *Women's Roles, Resources and Decision Making in Rural Java: a Case Study*. Adelaide: Faculty of Social Sciences, The Flinders University of South Australia. PhD thesis. Tidak dipublikasikan.
- Rowntree, B.S and G.R. Lavers. 1951. *Poverty and the Welfare State*. London: Longmans Green and Co.
- Scott, Wolf. 1981. *Concept and Measurement*. Geneva: United Nations.
- Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Families: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Stouffer, S. A. et al. 1949. *The American Soldiers*. Vol.1 Princeton: Princeton University Press.
- Tukiran. 1993. "Penentuan desa miskin", *Populasi*, 4(1): 13-23.
- Wilkinson, K.P. 1989. "Poverty and development in rural Ireland". Paper for the program of the annual meeting of the Rural Sociological Society, WA, August.
- World Bank. 1990. *Indonesia: Strategy for a Sustained Reduction in Poverty*. A World Bank Country Study. Washington.