

ANALISIS DETERMINAN KEMISKINAN SEBELUM DAN SESUDAH DESENTRALISASI FISKAL

USMAN¹, BONAR M. SINAGA², DAN HERMANTO SIREGAR³
Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dan Fakultas Ekonomi dan Manajemen
Institut Pertanian Bogor

ABSTRACT

Understanding about determinant factors of poverty will help policy maker to ensure that the poor get benefit from the economic policy. In general, this study aim to analyze the changes of determinant factors of poverty before and after the implementation of fiscal decentralization. Using the model, this study found that in community factor there are some variables have change from 1999 to 2002. One of these variables is road infrastructure. In 2002 (after fiscal decentralization period), the quality of road was worse than before so the impact is the poverty was increase. This study shows that if both central and local government concern with poverty reduction then they have to notice some sectors such as agriculture, education, family health, and infrastructure. These variables are the determinant factors of poverty.

Keywords: Determinant, Poverty, Decentralization, Fiscal

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Melalui pemberlakuan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah kini memiliki kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan serta program pembangunan yang bisa disesuaikan dengan kebutuhan setempat. Oleh karena itu menurut McCulloch dan Suharnoko (2003), salah satu kunci yang harus diperhatikan dalam desentralisasi adalah bahwa pemerintah daerah harus lebih responsif terhadap kebutuhan penduduknya. Pada banyak negara berkembang termasuk Indonesia, tingkat kemiskinannya masih relatif tinggi dan oleh karenanya desentralisasi diharapkan akan menciptakan kebijakan-kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan penduduk miskin.

Desentralisasi fiskal di Indonesia sudah dimulai sejak tahun 2001. Meskipun masih berumur muda dan secara pelaksanaannya desentralisasi fiskal ini masih mengalami berbagai kendala di lapangan, namun sudah memungkinkan bagi kita untuk melakukan evaluasi jangka pendek. Di antara topik yang dapat dievaluasi adalah sejauhmanakah kebijakan desentralisasi fiskal mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, atau lebih spesifik: sejauh manakah kebijakan tersebut dapat mengurangi kemiskinan?

Dalam menelaah kebijakan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan, perlu terlebih dahulu diperhatikan faktor-faktor penyebab kemiskinan atau dalam analisis kemiskinan disebut determinan kemiskinan. Kebijakan pemerintah daerah yang berorientasi pada program pengentasan kemiskinan sudah seharusnya didasarkan pada faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi kemiskinan tersebut. Faktor-faktor penyebab kemiskinan dapat berupa karakteristik makro, sektor, komunitas, rumahtangga, dan individu (World Bank, 2002). Dalam studi ini hanya akan dibahas beberapa karakteristik

¹ Peneliti pada Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Universitas Indonesia.

² Dosen dan Ketua Program Studi Ilmu Ekonomi Pertanian, Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.

³ Dosen dan Direktur Akademik Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis Institut Pertanian Bogor.

dari determinan kemiskinan yaitu karakteristik individu, karakteristik rumah tangga, komunitas, dan wilayah. Studi ini selanjutnya membahas bagaimana teknik regresi dapat digunakan untuk menentukan faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan, atau paling tidak faktor-faktor yang berkorelasi dengan kemiskinan. Catat bahwa korelasi berarti hubungan tetapi tidak seharusnya berarti sebab akibat.

Teknik regresi diterapkan pada dua tahun yang berbeda yaitu tahun 1999 yang mewakili gambaran kebijakan periode sebelum desentralisasi fiskal, dan tahun 2002 yang mewakili gambaran kebijakan periode sesudah desentralisasi fiskal. Teknik regresi yang sama dalam determinan kemiskinan dapat dihitung ulang untuk tahun yang berbeda untuk melihat bagaimana hubungan dari variabel-variabel tertentu dengan status kemiskinan bervariasi antar waktu. Variasi antar waktu akan tercermin dalam perubahan koefisien atau parameter.

1.2. Tujuan dan Cakupan Studi

Studi ini secara umum bertujuan menganalisis faktor-faktor determinan kemiskinan sebelum dan sesudah penerapan desentralisasi fiskal. Studi ini menggunakan data Survey Sosial Ekonomi Nasional modul kor (Susenas kor) tahun 1999 dan tahun 2002. Selain itu, data Potensi Desa (Podes) tahun 2002 juga digunakan. Data Susenas digunakan sebagai sumber data karakteristik rumah tangga dan individu, sedangkan data Podes sebagai sumber data variabel karakteristik komunitas dan wilayah.

II. TELAAH PUSTAKA

Ada banyak definisi dan konsep tentang kemiskinan. Kemiskinan merupakan masalah yang bersifat multidimensi sehingga dapat ditinjau dari berbagai sudut pandang. World Bank (2002) membagi dimensi kemiskinan ke dalam empat hal pokok, yaitu *lack of opportunity*, *low capabilities*, *low security*, dan *low capacity*. Kemiskinan dikaitkan juga dengan keterbatasan hak-hak social, ekonomi, dan politik sehingga menyebabkan kerentanan, keterpurukkan, dan ketidakberdayaan.

Meskipun fenomena kemiskinan itu merupakan sesuatu yang kompleks dalam arti tidak hanya berkaitan dengan dimensi ekonomi, tetapi juga dimensi-dimensi lain di luar ekonomi, namun selama ini kemiskinan lebih sering dikonsepsikan dalam konteks ketidakcukupan pendapatan dan harta (*lack of income and assets*) untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, pakaian, perumahan, pendidikan, dan kesehatan, yang semuanya berada dalam lingkungan dimensi ekonomi (Nanga, 2006).

Pengukuran tingkat kemiskinan di Indonesia pertama kali secara resmi dipublikasikan BPS pada tahun 1984 yang mencakup data kemiskinan periode 1976-1981. semenjak itu setiap tiga tahun sekali BPS menghitung jumlah dan persentase penduduk miskin, yaitu pada saat modul konsumsi tersedia. Penduduk miskin adalah penduduk yang berada di bawah suatu batas, yang disebut batas miskin atau garis kemiskinan. Berdasarkan hasil Widyakarya Pangan dan Gizi 1978, seseorang dapat dikatakan hidup sehat apabila telah dapat memenuhi kebutuhan energinya minimal sebesar 2100 kalori perhari. Mengacu pada ukuran tersebut, maka batas miskin untuk makanan adalah nilai rupiah yang harus dikeluarkan seseorang dalam sebulan agar dapat memenuhi kebutuhan energinya sebesar 2100 kalori perhari.

Agar seseorang dapat hidup layak, pemenuhan akan kebutuhan makanan saja tidak akan cukup, oleh karena itu perlu pula dipenuhi kebutuhan dasar bukan makanan, seperti perumahan, pendidikan, kesehatan, pakaian, serta aneka barang dan jasa lainnya.

Ringkasnya, garis kemiskinan terdiri atas dua komponen, yaitu garis kemiskinan makanan dan bukan makanan (BPS, 1999).

Analisis faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan atau determinan kemiskinan pernah dilakukan oleh Ikhsan (1999). Ikhsan, membagi faktor-faktor determinan kemiskinan menjadi empat kelompok, yaitu modal sumber daya manusia (*human capital*), modal fisik produktif (*physical productive capital*), status pekerjaan, dan karakteristik desa. Modal SDM dalam suatu rumah tangga merupakan faktor yang akan mempengaruhi kemampuan suatu rumah tangga untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan. Dalam hal ini, indikator yang sering digunakan adalah jumlah tahun bersekolah anggota keluarga, pendidikan kepala keluarga, dan jumlah anggota keluarga. Secara umum semakin tinggi pendidikan anggota keluarga maka akan semakin tinggi kemungkinan keluarga tersebut bekerja di sektor formal dengan pendapatan yang lebih tinggi.

Variabel modal fisik, yang antara lain luas lantai perkapita dan kepemilikan asset seperti lahan, khususnya untuk pertanian. Kepemilikan lahan akan menjadi faktor yang penting mengingat dengan tersedianya lahan produktif, rumah tangga dengan lapangan usaha pertanian akan dapat menghasilkan pendapatan yang lebih baik. Kepemilikan modal fisik ini dan kemampuan memperoleh pendapatan sebagai tenaga kerja akan menjadi modal utama untuk menghasilkan pendapatan keluarga. Anggota rumah tangga yang tidak memiliki modal fisik terpaksa menerima pekerjaan dengan bayaran yang rendah dan tidak mempunyai alternatif untuk berusaha sendiri. Komponen selanjutnya adalah status pekerjaan, dimana status pekerjaan utama kepala keluarga jelas akan memberikan dampak bagi pola pendapatan rumah tangga.

World Bank (2002) mengkategorikan karakteristik penduduk miskin menurut komunitas, wilayah, rumah tangga, dan individu. Pada faktor komunitas, infrastruktur merupakan determinan utama kemiskinan. Keadaan infrastruktur sangat erat kaitannya dengan tingkat kesejahteraan masyarakat. Infrastruktur yang baik akan memudahkan masyarakat untuk melakukan aktivitas ekonomi maupun sosial kemasyarakatan, selain itu memudahkan investor untuk melakukan investasi di daerah yang bersangkutan. Indikator pembangunan infrastruktur yang penting adalah saluran irigasi, akses listrik, dan kondisi jalan utama transportasi. Indikator lain dari karakteristik faktor komunitas adalah akses yang sama terhadap usaha atau pekerjaan seperti keberadaan lembaga keuangan dan industri.

Pada tingkat wilayah ada bermacam-macam karakteristik yang mungkin berkaitan dengan kemiskinan. Hubungan dari karakteristik tersebut dengan kemiskinan adalah sesuai dengan kondisi wilayah tersebut. Meskipun demikian, secara umum tingkat kemiskinan akan tinggi di wilayah dengan ciri-ciri sebagai berikut: terpencil secara geografis, sumberdaya yang rendah, curah hujan yang rendah, dan kondisi iklim yang tidak ramah.

III. METODE PENELITIAN

Metode Analisis

Analisis tentang variabel-variabel yang berhubungan dengan kemiskinan atau determinan kemiskinan untuk menjawab tujuan dari studi ini dapat dilakukan dengan menggunakan Model Regresi Logit atau disingkat Model Logit.. Model Logit seperti disebutkan sebelumnya adalah model regresi dimana variabel bebasnya bersifat kualitatif, misalnya bentuk variabel biner (dua kategori) seperti miskin dan tidak miskin, miskin diberi nilai 1 sedangkan tidak miskin adalah 0. Dimana seseorang dikategorikan miskin yaitu jika ia memiliki pendapatan perkapita per hari di bawah garis kemiskinan yang ditentukan setara dengan konsumsi minimum terpenuhinya kebutuhan dasar 2100 kalori/hari.

Dalam analisis determinan kemiskinan banyak peneliti lebih suka menggunakan model ini karena lebih membantu bagi analisis penentuan sasaran untuk menganalisis kekuatan variabel bebas (penjelas) dalam memprediksi yang digunakan untuk maksud mengujian. Model Logit didasarkan pada fungsi peluang logistik kumulatif yang dispesifikasikan sebagai berikut (Greene, 2000) :

$$P_i = F(\beta_0 + \beta_j \sum_{j=1}^n X_{ji}) = \frac{1}{1 + e^{-Z_i}} = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_j \sum_{j=1}^n X_{ji})}}$$

dimana,

e = bilangan dasar logaritma natural (ln) sebesar 2.71828128

P_i = peluang bahwa suatu obyek pengamatan ke-i akan tergolong ke dalam kategori miskin berdasarkan nilai tertentu dari variabel bebas X_j .

Sementara variabel bebasnya (X_j) adalah faktor-faktor determinan seperti :

1. Karakteristik wilayah
2. Faktor komunitas
3. Karakteristik rumah tangga, dan
4. Karakteristik individu.

Melalui proses penurunan terhadap fungsi peluang logistik kumulatif, maka dapat dibangun Model Logit untuk keperluan pendugaan secara empirik, sebagai berikut :

$$\ln\left(\frac{r_i}{n_i - r_i}\right) = \beta_0^* + \beta_1^* X_{li} + \varepsilon_i$$

dimana r_i didefinisikan sebagai frekuensi pengamatan (kategori rumah tangga miskin) dalam kelas ke-i. Persamaan ini merupakan persamaan linier dalam parameter, sehingga dapat diestimasi menggunakan metode kuadrat terkecil atau *maximum likelihood*.

Daftar variabel bebas dalam analisis ini secara garis besar dibagi ke dalam tiga kelompok yaitu karakteristik rumah tangga dan individu, faktor komunitas, dan karakteristik wilayah. Secara rinci variabel-variabel tersebut adalah sebagai berikut:

- A. Karakteristik rumah tangga dan Individu :
 1. Jumlah tahun bersekolah dari seluruh anggota keluarga (YRSCH)
 2. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga (HDEDU)
 3. Jumlah anggota rumah tangga (ART)
 4. Jumlah anggota rumah tangga yang bekerja (JARTKRJ)
 5. Kepala keluarga bekerja (EMPLOY)
 6. Kepala rumah tangga adalah pekerja pertanian (KRJTANI)
 7. Kepala rumah tangga adalah buruh pertanian pangan (BRHTANI)
 8. Luas lantai perkapita (LANTAICP)
 9. Sumber air, mata air terbuka (SBRAIR)
 10. Luas lahan pertanian (LHNTANI)
- B. Variabel Faktor Komunitas :
 1. Listrik, tidak ada (NOELEC)
 2. Transportasi utama melalui darat (JLNDRT)
 3. Jalan dapat dilalui kendaraan bermotor (BMOTOR)
 4. Terdapat lembaga keuangan (LBGKEU)
 5. Terdapat industri (INDUST)
 6. Terdapat Irigasi (IRIG)
 7. Terdapat Galian C (GALIAN)
- C. Variabel Karakteristik Wilayah :
 1. Tinggal di daerah pantai (PANTAI)
 2. Tinggal di daerah dataran (DATARAN)

3. Tinggal di daerah pegunungan

Analisis determinan kemiskinan dalam studi ini sebagaimana disebutkan di atas dilakukan untuk tahun 1999 dan tahun 2002. Tahun 1999 dipilih sebagai sampel waktu “sebelum desentralisasi fiskal”, dan tahun 2002 sebagai sampel waktu “setelah desentralisasi fiskal”. Pemilihan dua sampel waktu ini dilakukan untuk melihat apakah ada perubahan pada komposisi faktor-faktor yang secara statistik berpengaruh nyata dalam menentukan kemiskinan pada periode “sebelum” dan “sesudah” desentralisasi fiskal.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Tingkat Kemiskinan dan Infrastruktur Indonesia

Jumlah penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan yang cukup besar semenjak awal pemerintahan orde baru hingga akhir tahun 1996. Di tahun 1976 jumlah penduduk miskin di Indonesia sangat tinggi yaitu mencapai 40 persen atau 54 juta orang, dimana 10 juta orang diantaranya merupakan penduduk kota sedangkan sisanya adalah penduduk desa (lihat Tabel 1). Di akhir tahun 1996 penduduk miskin mampu dikurangi lebih dari setengahnya sehingga menjadi 22.5 juta orang. Penurunan ini cukup menggembirakan dan diindikasikan bahwa ini merupakan buah dari pembangunan ekonomi selama era Soeharto yang dinilai tepat.

Pernyataan ini tidak terbukti karena ternyata pembangunan ekonomi yang dilakukan di era Soeharto ini sangat rentan terhadap gejolak ekonomi global, akumulasi kapital hanya dimiliki oleh segelintir orang yang dekat dengan pemegang kekuasaan, kebijakan yang sentralistik menyebabkan ketimpangan pembangunan antar daerah, selain itu sektor-sektor yang seharusnya menjadi fundamental ekonomi Indonesia tidak di bangun sebagaimana mestinya. Krisis ekonomi yang terjadi di pertengahan tahun 1997 menyebabkan perekonomian Indonesia kembali tepuruk, nilai rupiah terhadap dollar Amerika Serikat melemah tajam, hutang pemerintah maupun swasta meningkat dua hingga tiga kali lipat, pemutusan tenaga kerja terjadi secara besar-besaran, akibatnya jumlah penduduk miskin tahun 1999 kembali bertambah menjadi 23.43 persen dan dari sisi jumlah ini menyamai keadaannya di tahun 1978 sebesar 48 juta orang.

Tabel 1. Jumlah Penduduk Miskin dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia, Tahun 1976-2004

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin (%)		
	Kota	Desa	Indonesia	Kota	Desa	Indonesia
1976	10.0	44.2	54.2	38.79	40.37	40.08
1978	8.3	38.9	47.2	30.84	33.38	33.31
1981	9.3	31.3	40.6	28.08	26.49	26.85
1984	9.3	25.7	35.0	23.14	21.18	21.64
1987	9.7	20.3	30.0	20.14	16.14	17.42
1990	9.4	17.8	27.2	16.75	14.33	15.08
1993	8.7	17.2	25.9	13.45	13.79	13.67
1996	7.2	15.3	22.5	9.71	12.30	11.34
1999	15.6	32.3	47.9	19.41	26.03	23.43
2000	12.3	26.4	38.7	14.60	22.38	19.14
2001	8.6	29.3	37.9	9.79	24.84	18.41
2002	13.3	25.1	38.4	14.46	21.10	18.20

2003	12.3	25.1	37.4	13.57	20.23	17.42
2004	11.4	24.8	36.2	12.13	20.11	16.66

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS)

Mulai tahun 2000 angka kemiskinan berangsur dapat diatasi hingga tahun 2004, namun demikian masih terlihat lamban. Tahun 2000 pemerintah sedang melakukan persiapan kebijakan desentralisasi dimana kemudian mulai dilaksanakan pada tahun 2001. Meskipun angka ini menurun namun belum bisa kita simpulkan bahwa ini merupakan dampak dari diterapkannya kebijakan desentralisasi. Banyak hal yang mempengaruhi perubahan ini misalnya kemungkinan karena stabilitas ekonomi makro yang mulai membaik.

Kemiskinan merupakan persoalan mikro, Tim LPEM-PSEKP-PSP (2004) menyebutkan bahwa salah satu bentuk penanggulangan kemiskinan yang cukup efektif adalah pembangunan infrastruktur. Infrastruktur merupakan salah satu hal penting yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan pembangunan khususnya untuk penganggulangan kemiskinan. Beberapa infrastruktur dasar yang penting adalah keadaan jalan, akses sambungan listrik, dan bangunan sekolah seperti untuk Sekolah Dasar (SD). Jalan merupakan infrastruktur penting dalam memudahkan mobilitas manusia dan barang. Akses sambungan listrik juga menjadi hal penting karena berdampak pada sosial ekonomi. Listrik dapat menciptakan efisiensi, dari penelitian yang pernah dilakukan LPEM diketahui bahwa peningkatan akses listrik kepada keluarga miskin akan mengurangi biaya energi hingga 4 kali lipat yang memungkinkan keluarga miskin dapat menggunakan tabungan ini untuk belanja rumah tangga lainnya seperti untuk memperbaiki status gizi rumah tangga atau pendidikan. Bangunan sekolah merupakan infrastruktur penting dan sudah menjadi kebutuhan dasar bagi suatu daerah. Membangun suatu daerah memerlukan manusia-manusia yang handal dan hal itu hanya bisa diperoleh melalui penguasaan terhadap ilmu pengetahuan. Sebetulnya masih banyak lagi infrastruktur penting lain yang harus diperhatikan dalam membangun suatu daerah.

Tabel 2 memperlihatkan beberapa indikator infrastruktur daerah di tahun 1996, 1999, dan 2002 yang di ambil dari data Potensi Desa (Podes). Data ini memberikan informasi yang cukup memprihatinkan. Akses masyarakat terhadap penggunaan listrik meskipun datanya meningkat namun rasionya masih sangat rendah, di Pulau Jawa-Bali masih di bawah 80 persen, di luar Jawa-Bali masih sekitar 50 persen. Bangunan sekolah SD di Pulau Jawa dan Kalimantan ada penurunan di tahun 1999 ke tahun 2002. Di atas 80 persen desa memiliki bangunan SD, namun data ini tidak melihat kualitas bangunannya. Dari laporan berbagi media banyak bangunan SD yang kondisinya sangat memprihatinkan dan bahkan di sebagian daerah bangunan sekolah roboh ketika proses belajar-mengajar sedang berlangsung.

Tabel 2. Beberapa Indikator Infrastruktur Daerah, Tahun 1996, 1999, dan 2002 (%)

Pulau	1996			1999			2002		
	PLN ¹	SD ²	Aspal ³	PLN ¹	SD ²	Aspal ³	PLN ¹	SD ²	Aspal ³
Sumatera	38.69	85.54	53.83	48.93	86.37	53.31	53.41	87.53	58.58
Jawa & Bali	64.42	99.34	77.06	78.98	99.40	74.85	77.73	99.32	72.55
Kalimantan	44.80	90.41	29.91	52.08	93.75	30.60	56.57	92.24	32.40
Sulawesi	39.38	96.86	54.79	49.98	93.70	54.41	51.71	95.59	59.28
Maluku, Papua & Nusa Tenggara	29.25	91.53	43.81	37.08	89.86	41.21	36.63	88.34	41.33

Sumber : Diolah dari Podes tahun 1996, 1999, dan 2002.

Ket. : 1. Jumlah rumah tangga (RT) pelanggan PLN dibagi populasi RT

2. Jumlah SD dibagi jumlah desa yang ada
3. Jumlah desa dengan jalan utama beraspal dibagi jumlah desa yang ada.

Infrastruktur lain yang sangat penting adalah kualitas jalan sebagai sarana transportasi. Di Pulau Jawa-Bali yang memiliki panjang jalan terpanjang dibandingkan pulau-pulau lain di Indonesia, kondisinya sangat memprihatinkan. Sejak tahun 1996 rasio jumlah desa yang memiliki jalan beraspal terus berkurang. Di tahun 1996 rasionya masih 77 persen, di tahun 1999 menurun menjadi 75 persen, dan di tahun 2002 menjadi 73 persen. Di Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua selain rasionya yang masih rendah juga rasionya menurun sejak tahun 1996 hingga 2002 yaitu dari 44 persen menjadi 41 persen. Pulau-pulau lain seperti Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi rasionya masih di bawah 60 persen bahkan di Pulau Kalimantan rasionya hanya 32 persen.

4.2. Analisis Determinan Kemiskinan

4.2.1. Faktor Karakteristik Rumah Tangga dan Individu

Karakteristik rumah tangga dan individu seperti disebutkan di atas adalah mencakup modal fisik dan non fisik. Modal fisik adalah seperti luas lantai perkapita dan kepemilikan lahan. Modal non fisik mencakup keadaan sumber daya manusia dan jenis pekerjaan. Sumber daya manusia yang dimaksud adalah seperti jumlah anggota rumah tangga dan tingkat pendidikan keluarga.

Pada Tabel 4 dan Tabel 5 terlihat bahwa dari aspek ekonomi, tanda estimasi parameter untuk tahun 1999 (sebelum desentralisasi) hampir seluruhnya sesuai dengan hipotesis, hanya satu variabel yang tidak sesuai hipotesis yaitu variabel JARTKRJ (jumlah anggota keluarga yang bekerja). Sedangkan untuk tahun 2002 (sesudah desentralisasi) seluruhnya telah sesuai dengan hipotesis. Dari sisi uji statistik, baik di tahun 1999 maupun 2002 seluruhnya nyata secara statistik. Variabel-variabel yang estimasi parameternya bertanda negatif di tahun 1999 dan tidak berubah di tahun 2002 adalah YRSCH (jumlah tahun bersekolah), HDEDU (pendidikan tertinggi kepala keluarga), EMPLOY (kepala keluarga bekerja), dan LANTAICP (luas lantai perkapita). Sedangkan yang bertanda positif adalah ART (jumlah anggota rumah tangga), KRJTANI (kepala keluarga bekerja di Bidang Pertanian), BRHTANI (kepala keluarga sebagai buruh tani), dan SBRAIR (sumber mata air terbuka).

Variabel cukup penting pada kategori karakteristik rumah tangga dan individu adalah tingkat pendidikan karena ini akan menjadi modal sumber daya manusia. Variabel yang mewakili tingkat pendidikan adalah YRSCH yaitu jumlah tahun bersekolah dari seluruh anggota keluarga dan HDEDU yaitu pendidikan tertinggi kepala rumah tangga. Nilai estimasi parameter kedua variabel ini seperti disebutkan di atas sangat nyata dengan arah atau tanda yang negatif, artinya pendidikan memegang peranan penting dalam keluarga agar bisa keluar dari kemiskinan. Semakin tinggi pendidikan kepala keluarga dan atau semakin tinggi rata-rata pendidikan seluruh anggota rumah tangga semakin kecil peluang rumah tangga tersebut untuk masuk menjadi kategori miskin.

Selain itu jenis pekerjaan kepala rumah tangga juga secara nyata dapat membedakan peluang tingkat kemiskinan rumah tangga. Terlihat dalam tabel bahwa ada perbedaan antara rumah tangga dengan kepala keluarga yang bekerja sebagai pegawai atau karyawan umum dengan pegawai atau karyawan di bidang pertanian. Bagi kepala keluarga dengan status pegawai atau karyawan umum dapat mengurangi resiko kemiskinan, sementara itu jika kita lihat secara khusus terhadap pegawai atau karyawan di bidang pertanian secara umum ternyata masih memiliki resiko masuk ke dalam kategori miskin. Demikian juga jika kita melihat lebih khusus lagi terhadap kepala keluarga yang memiliki pekerjaan

sebagai buruh pertanian pangan. Bahkan jika dibandingkan nilai *Odds Ratio* nya pekerjaan sebagai buruh pertanian pangan lebih beresiko miskin. Nilai *Odds Ratio* pegawai bidang pertanian secara umum di tahun 1999 adalah 1.24, sedangkan untuk buruh pertanian pangan adalah 1.72. Ini artinya peluang miskin pegawai bidang pertanian 1.24 kali pegawai di luar bidang pertanian (lebih tinggi 24 persen), sementara itu buruh pertanian pangan memiliki peluang miskin 1.72 kali pegawai bukan buruh pertanian (lebih tinggi 72 persen). Dilihat dari nilai *Marginal Effect*, terlihat Variabel BRHTANI lebih besar dari Variabel KRJTANI yaitu masing-masing 0.091 dan 0.036. Di tahun 2002 buruh pertanian pangan tetap memiliki resiko miskin lebih tinggi dibandingkan pegawai pertanian.

Tabel 4. Hasil Estimasi Model Determinan Kemiskinan Indonesia Tahun 1999
(Variabel Respon: 1, jika miskin; 0, jika tidak miskin)

Variabel	1999 (n = 126 485)			
	Estimate	Pr > ChiSq	Odds Ratio	Marginal Effect
Karakteristik Rumah Tangga dan Individu				
Jml. Tahun Bersekolah (YRSCH)	-0.0317	0.0001	0.97	-0.0053
Pendidikan Tertinggi KK (HDEDU)	-0.0225	0.0001	0.98	-0.0038
Jml. Anggota Keluarga (ART)	0.5426	0.0001	1.72	0.0905
Jml. Art yang Bekerja (JARTKRJ)	0.0208	0.0022	1.02	0.0035
KK Bekerja, 1=ya, 0=tdk (EMPLOY)	-0.1516	0.0001	0.86	-0.0253
KK kerja Bidang Pertanian, 1=ya, 0=tdk (KRJTANI)	0.2172	0.0001	1.24	0.0362
KK sbg Buruh Tani, 1=ya, 0=tdk (BRHTANI)	0.5444	0.0001	1.72	0.0908
Luas Lantai per Kapita (LANTAICP)	-0.0150	0.0001	0.99	-0.0025
Luas Lahan Pertanian (LHNTANI)	-0.3588	0.0001	0.70	-0.0599
Sumber air mata air terbuka, 1=ya, 0=tdk (SBAIR)	0.2658	0.0001	1.30	0.0444
Faktor Komunitas				
Tidak Memiliki Listrik, 1=ya, 0=tdk (NOELEC)	0.5572	0.0001	1.75	0.0930
Transportasi Utama Melalui Darat, 1=ya, 0=tdk (JLNDRT)	-0.1590	0.0056	0.85	-0.0265
Jalan Dapat Dilalui Kend. Bermotor, 1=ya, 0=tdk (BMOTOR)	-0.1117	0.0063	0.89	-0.0186
Terdpt Lembg. Keuangan (LBGKEU)	0.0099	0.5596	1.01	0.0016
Terdapat Industri, 1=ya, 0=tdk (INDUST)	-0.0515	0.0055	0.95	-0.0086
Terdapat Irigasi, 1=ya, 0=tdk (IRIG)	0.2108	0.0001	1.24	0.0352
Terdapat Galian C, 1=ya, 0=tdk (GALIAN)	0.2251	0.0001	1.25	0.0376
Karakteristik Wilayah				
Wilayah Pantai, 1=ya, 0=tdk (PANTAI)	-0.1558	0.0001	0.86	-0.0260
Wilayah Daratan, 1=ya, 0=tdk (DATARAN)	-0.0178	0.3332	0.98	-0.0030

Intercept	-2.3317	0.0001		
-----------	---------	--------	--	--

Sumber: diolah dari Susenas Kor dan Podes tahun 1999

Tabel 5. Hasil Estimasi Model Determinan Kemiskinan Indonesia Tahun 2002
(Variabel Respon: 1, jika miskin; 0, jika tidak miskin)

Variabel	2002 (n = 175 244)			
	Estimate	Pr > ChiSq	Odds Ratio	Marginal Effect
Karakteristik Rumah Tangga dan Individu				
Jml. Tahun Bersekolah (YRSCH)	-0.0433	0.0001	0.958	-0.0053
Pendidikan Tertinggi KK (HDEDU)	-0.0350	0.0001	0.966	-0.0043
Jml. Anggota Keluarga (ART)	0.6371	0.0001	1.891	0.0776
Jml. Art yang Bekerja (JARTKRJ)	-0.0875	0.0001	0.916	-0.0107
KK Bekerja, 1=ya, 0=tdk (EMPLOY)	-0.3061	0.0001	0.736	-0.0373
KK kerja Bidang Pertanian, 1=ya, 0=tdk (KRJTANI)	0.2256	0.0001	1.253	0.0275
KK sbg Buruh Tani, 1=ya, 0=tdk (BRHTANI)	0.4232	0.0001	1.527	0.0516
Luas Lantai per Kapita (LANTAICP)	-0.0131	0.0001	0.987	-0.0016
Luas Lahan Pertanian (LHNTANI)	-0.0928	0.0001	0.911	-0.0113
Sumber air mata air terbuka, 1=ya, 0=tdk (SBAIR)	0.2822	0.0001	1.326	0.0344
Faktor Komunitas				
Tidak Memiliki Listrik, 1=ya, 0=tdk (NOELEC)	0.4456	0.0001	1.561	0.0543
Transportasi Utama Melalui Darat, 1=ya, 0=tdk (JLNDRT)	0.5728	0.0001	1.773	0.0698
Jalan Dapat Dilalui Kend. Bermotor, 1=ya, 0=tdk (BMOTOR)	0.0316	0.4464	1.032	0.0039
Terdpt Lembg. Keuangan (LBGKEU)	0.2171	0.0001	1.242	0.0265
Terdapat Industri, 1=ya, 0=tdk (INDUST)	0.0838	0.0001	1.087	0.0102
Terdapat Irigasi, 1=ya, 0=tdk (IRIG)	0.2821	0.0001	1.326	0.0344
Terdapat Galian C, 1=ya, 0=tdk (GALIAN)	0.1698	0.0001	1.185	0.0207
Karakteristik Wilayah				
Wilayah Pantai, 1=ya, 0=tdk (PANTAI)	-0.3101	0.0001	0.733	-0.0378
Wilayah Daratan, 1=ya, 0=tdk (DATARAN)	-0.0805	0.0001	0.923	-0.0098
Intercept	-3.7486	0.0001	.	

Sumber: diolah dari Susenas Kor dan Podes tahun 2002.

Yang menarik untuk diperhatikan pada modal non fisik ini adalah Variabel JARTKRJ yaitu banyaknya jumlah anggota keluarga yang bekerja. Di tahun 1999 tanda estimasi parameter untuk variabel ini adalah negatif, namun kemudian berubah menjadi positif di tahun 2002. Artinya di tahun 1999 dengan semakin bertambahnya anggota keluarga yang bekerja, dapat menambah peluang menjadi miskin. Namun di tahun 2002 justru sebaliknya, yaitu mengurangi peluang rumah tangga tersebut menjadi miskin. Hal ini Menurut analisis penulis, di tahun 1999 kondisinya lebih disebabkan faktor krisis ekonomi dimana pada saat itu terjadi banyak pemutusan hubungan kerja (PHK) dan inflasi sangat tinggi sehingga upah riil menurun. Akibatnya baik pengangguran maupun pekerja memiliki posisi yang sama yaitu kesejahteraan yang menurun. Menurut Bank Dunia upah riil dan konsumsi riil di Indonesia menurun tajam pada tahun 1998 yaitu masing-masing -41.0 persen dan -5.5 persen. Dampak penurunan ini setidaknya masih dirasakan masyarakat selama 3 tahun yaitu hingga tahun 2000.

Modal fisik rumah tangga ternyata cukup menentukan status kemiskinan. Variabel LANTAICP (luas lantai perkapita) adalah alat identifikasi awal untuk menilai kepemilikan modal fisik rumah tangga. Terlihat luas lantai perkapita secara nyata menentukan suatu rumah tangga masuk kategori miskin atau tidak. Semakin besar luas lantai perkapita, semakin kecil suatu rumah tangga masuk dalam kategori miskin. Selain luas lantai perkapita, modal fisik yang lain adalah Variabel LHNTANI (Kepemilikan Lahan Pertanian). Sebagaimana luas lantai perkapita, kepemilikan lahan pertanian juga secara nyata menentukan suatu rumah tangga masuk kategori miskin atau tidak. Rumah tangga yang memiliki lahan pertanian, peluangnya menjadi miskin akan berkurang dengan *Marginal Effect* sebesar -0.060 di tahun 1999 dan -0.011 di tahun 2002. Perlu diketahui bahwa rumah tangga yang memiliki lahan pertanian disini belum tentu memiliki pekerjaan utama pertanian. Kenyataan di lapangan pada saat ini lahan-lahan pertanian yang ada di pedesaan ternyata sudah dikuasai atau dimiliki orang-orang kaya yang tinggal dipertanian. Petani-petani yang mengerjakan sawah atau ladang sesungguhnya mereka hanya buruh, sedangkan pemilik lahannya sendiri berprofesi bukan sebagai petani. Modal fisik lainnya adalah sarana akses terhadap air bersih juga dapat menjadi penentu kemiskinan, seperti Variabel SBRAIR (sumber air minum yang masih bersumber dari mata air tak terlindung). Dari hasil estimasi terlihat rumah tangga yang menggunakan air dari sumber mata air terbuka, peluangnya menjadi miskin semakin besar.

Dilihat dari besaran *Marginal Effect*, di tahun 1999 nilai *Marginal Effect* terbesar diperlihatkan oleh Variable BRHTANI yang besarnya 0.091, artinya jika suatu kepala rumah tangga pekerjaannya adalah sebagai buruh tani maka akan menambah peluang masuk kategori miskin sebesar 0.091 atau 9.1 persen. Nilai *Marginal Effect* tiga terbesar selanjutnya berturut-turut adalah variable ART (jumlah anggota rumah tangga), SBRAIR (sumber mata air terbuka), dan KRJTANI (kepala keluarga bekerja dibidang pertanian). *Marginal Effect* variabel ART sebesar 0.091, artinya apabila ada tambahan satu anggota rumah tangga (variable lain diasumsikan tetap) maka peluang masuk kategori miskin bertambah 0.091 atau 9.1 persen. *Marginal Effect* SBRAIR sebesar 0.044 artinya apabila kepala keluarga menjadi buruh tani maka peluang masuk kategori miskin bertambah sebesar 0.044 atau 4.4 persen. Sedangkan *Marginal Effect* untuk Variabel KRJTANI adalah 0.036 atau 3.6 persen.

Di tahun 2002 urutan nilai *Marginal Effect* dari yang terbesar relatif sama dengan urutan di tahun 1999, yang berbeda adalah urutan kedua di tahun 1999 menjadi urutan pertama di tahun 2002. Secara berturut-turut variabel-variabel tersebut dengan nilai *Marginal Effect* dari yang terbesar adalah ART (0.078), BRHTANI (0.052), SBRAIR (0.034), dan KRJTANI (0.028). Jika diperhatikan Variable BRHTANI dan KRJTANI adalah variabel-variabel yang berhubungan dengan Sektor Pertanian, Variabel ART adalah

berhubungan dengan Sektor Kesejahteraan Keluarga, dan SBRAIR berhubungan dengan sanitasi atau Sektor Kesehatan.

Variabel-variabel di atas adalah variabel yang memberikan nilai *Marginal Effect* positif, artinya menambah peluang menjadi miskin. Disamping variabel-variabel tersebut, sesungguhnya ada variabel-variabel yang memberikan nilai *Marginal Effect* negatif yaitu yang mengurangi peluang menjadi miskin. Tiga variabel terbesar baik di tahun 1999 maupun tahun 2002 adalah EMPLOY, LHNTANI, dan YRSCH. Jika diperhatikan lebih seksama variabel EMPLOY atau status kepala keluarga yang bekerja sesungguhnya memberikan nilai *Marginal Effect* yang relatif besar baik di tahun 1999 maupun tahun 2002 yaitu masing-masing -0.025 dan -0.037, artinya peluang masuk ke dalam kategori miskin akan berkurang sebesar 2 sampai 4 persen jika kepala keluarga bekerja. Kita ketahui bahwa pekerjaan sangat berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia, dan sumber daya manusia berkaitan erat dengan tingkat pendidikan. Oleh karena itu Sektor Pendidikan juga harus menjadi perhatian pemerintah daerah jika ingin mengurangi tingkat kemiskinan.

Dari gambaran analisis di atas dapat disimpulkan bahwa dalam rangka pembangunan daerah yang berorientasi pada pengentasan kemiskinan maka bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah hendaknya memperhatikan sektor-sektor dasar yang bersentuhan dengan masyarakat ekonomi bawah atau masyarakat miskin. Sektor-sektor tersebut adalah Sektor Pertanian, Pendidikan, Kesehatan, dan Kesejahteraan Keluarga. Jasmina (2001) menemukan bahwa dari 21 sektor pengeluaran pembangunan pemerintah daerah dalam APBD, ada 10 sektor pengeluaran pembangunan yang berhubungan dengan penanggulangan masyarakat miskin yang beberapa diantaranya adalah Sektor Pertanian, Sektor Pendidikan, Sektor Kesehatan, dan Sektor Kependudukan dan Kesejahteraan Keluarga.

4.2.2. Faktor Komunitas

Kategori berikutnya adalah faktor komunitas dimana yang termasuk pada kategori ini adalah berbagai sarana infrastruktur. Dari hasil estimasi diperlihatkan bahwa dari aspek uji statistik, ada satu variabel yang tidak nyata pada taraf nyata 5 persen baik di tahun 1999 maupun tahun 2002. Di tahun 1999, variabel yang tidak nyata adalah LBGKEU (terdapatnya lembaga keuangan), sedangkan di tahun 2002 variabel yang tidak nyata adalah BMOTOR (jalan dapat dilalui kendaraan bermotor). Dari aspek ekonomi, di tahun 1999 (sebelum desentralisasi), ada empat variabel dari tujuh variabel yang memiliki tanda estimasi parameter sudah sesuai dengan hipotesis, sedangkan di tahun 2002 (sesudah desentralisasi) hanya satu variabel dari tujuh variabel yang sudah sesuai dengan hipotesis. Di tahun 1999, variabel-variabel yang estimasi parameternya sudah sesuai hipotesis dan secara statistik terlihat nyata adalah NOELEC (rumah tangga tidak memiliki listrik), JLN_DRT (transportasi utama melalui darat), BMOTOR (Jalan dapat dilalui kendaraan bermotor), dan INDUST (terdapat industri). Di tahun 2002 variabel-variabel yang sesuai hipotesis adalah NOELEC.

Jika diperbandingkan hasil estimasi antara tahun 1999 dan tahun 2002, terdapat beberapa hal yang menarik untuk diperhatikan. Pertama, adanya variabel yang sudah sesuai hipotesis dan nyata baik di tahun 1999 maupun tahun 2002; kedua, adanya variabel yang secara uji statistik mengalami perubahan signifikansi; ketiga, adanya variabel yang secara aspek ekonomi mengalami perubahan tanda atau arah nilai estimasi parameter; keempat, adanya variabel yang mengalami perubahan signifikansi dan sekaligus tanda atau arah nilai estimasi parameternya; dan kelima, adanya variabel yang tidak mengalami perubahan signifikansi ataupun tanda nilai estimasi parameternya, namun tidak sesuai dengan hipotesis.

Variabel yang sudah sesuai hipotesis dan nyata baik di tahun 1999 maupun 2002 adalah Variabel NOELEC yaitu tidak memiliki listrik. Akses terhadap listrik ternyata dapat menentukan resiko kemiskinan, dari hasil estimasi ternyata rumah tangga yang tidak memiliki akses pada listrik dapat menambah resiko kemiskinan. Nilai *Odds Ratio* variabel NOELEC di tahun 1999 adalah 1.75, artinya peluang miskin rumah tangga yang tidak memiliki akses listrik 1.75 kali rumah tangga yang memiliki akses listrik, sedangkan di tahun 2002 nilainya sedikit menurun menjadi 1.56 kalinya.

Variabel yang mengalami perubahan signifikansi adalah Variabel LBGKEU. Di tahun 1999, variabel ini tidak nyata namun di tahun 2002 menjadi nyata. Adanya perubahan signifikansi secara statistik bisa diakibatkan adanya perbedaan jumlah rumah tangga (sampel) yang dipakai dalam kedua model logit tersebut dimana untuk tahun 2002 jumlah sampel yang digunakan lebih besar dibandingkan tahun 1999. Secara teori semakin besar sampel suatu variabel akan cenderung semakin kecil nilai variasinya sehingga *range* pengujian juga semakin kecil akibatnya uji statistik cenderung nyata secara statistik. Selain itu penyebab lainnya bisa dikarenakan memang ada perubahan karakteristik pada variabel tersebut antara periode sebelum dan periode sesudah desentralisasi fiskal. Estimasi parameter Variabel LBGKEU di tahun 1999 tidak nyata, namun di tahun 2002 menjadi nyata. Ini artinya, di tahun 1999 lembaga keuangan tidak berpengaruh nyata pada status kemiskinan rumah tangga, namun di tahun 2002 menjadi nyata dimana lembaga keuangan tidak mengurangi peluang miskin tetapi justru menambah peluang miskin. Hal ini tidak sesuai dengan hipotesis bahwa keberadaan lembaga keuangan diharapkan dapat mengurangi jumlah kemiskinan melalui fungsinya yang antara lain memberikan program kredit usaha. Dengan program ini masyarakat dapat mengajukan permohonan kredit untuk usaha sehingga dapat menambah pendapatan dari usahanya tersebut. Kenyataan yang ada ternyata tidak sesuai dengan yang diharapkan, masyarakat ekonomi bawah pada umumnya tidak memiliki asset yang dapat digunakan sebagai jaminan peminjaman yang dipersyaratkan bank atau lembaga keuangan lainnya. Program kredit tanpa agunan pun kerap kali tidak berhasil karena kekhawatiran tidak mampu melakukan pengembalian kredit dan bunga yang ditetapkan. Jika lembaga keuangan tidak secara signifikan menentukan kemiskinan di tahun 1999 dan bahkan di tahun 2002 lembaga keuangan ini terlihat dapat menambah peluang menjadi miskin, hal ini bukan berarti lembaga keuangan menjadi penyebab. Ada dua kemungkinan yang bisa terjadi, pertama kelompok orang sekitarnya yang tidak mau memanfaatkan lembaga keuangan yang akibatnya keadaan ekonominya tidak berubah atau bahkan terpuruk karena kondisi makro ekonomi yang juga menurun. Kedua, adalah kelompok yang memanfaatkan lembaga keuangan tersebut namun terlilit kredit yang terus berbunga karena tidak usahanya kurang berkembang.

Dua variabel yang berbeda tanda estimasi parameter di tahun 1999 dan 2002 yaitu JLNDRT (transportasi utama melalui darat) dan INDUST (terdapat industri). Estimasi parameter variabel JLNDRT tidak mengalami perubahan signifikansi namun demikian terjadi perubahan tanda atau arah dimana untuk tahun 1999 memiliki arah yang negatif dan nyata, namun tahun 2002 berubah arah menjadi positif dan nyata. Hal ini mengandung arti bahwa di tahun 1999 rumah tangga yang tinggal di daerah yang transportasi utamanya melalui darat secara nyata dapat mengurangi peluang keluarganya menjadi miskin, sedangkan di tahun 2002 rumah tangga yang tinggal di daerah yang transportasinya melalui darat secara nyata dapat menambah peluang keluarga tersebut menjadi miskin. Perubahan kondisi seperti ini bisa diakibatkan karena adanya perubahan infrastruktur jalan sebagai faktor utama transportasi di darat yang bertambah buruk. Secara teoritis investasi dalam infrastruktur jalan dapat mendorong peningkatan produktifitas dan kesejahteraan penduduk melalui perbaikan aksesibilitas pasar dan penurunan biaya transportasi. Hal ini dapat dicapai karena lebih mudahnya membuka hubungan antara produsen dan konsumen

serta distribusinya ke pasar. Pada akhirnya hal ini akan memberi sumbangan bagi pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat terutama masyarakat miskin. Namun jika infrastruktur jalan ini rusak maka perekonomian akan terhambat.

Temuan empiris yang dilakukan oleh lembaga penelitian tiga perguruan tinggi besar di Indonesia yaitu LPEM-FEUI, PSP-IPB, dan PSEKP-UGM menghasilkan temuan di tahun 2000 sepanjang 140.000 km jalan (48 persen dari total panjang jalan) telah mengalami rusak berat, termasuk jalan utama ekonomi seperti Pantura di Jawa dan Lintas Timur di Sumatera. Sepanjang 8.798 km jalan nasional dan provinsi dalam kondisi mengenaskan. Kerusakan jalan daerah mencapai 134.443 km. Sementara biaya pemeliharaan relatif rendah, sehingga pekerjaan pemeliharaan menumpuk yang menyebabkan di tahun 2001, panjang kerusakan jalan nasional dan provinsi meningkat dua kali lipat dibanding tahun 2000 yaitu mencapai 16.740 km, sementara jalan daerah mencapai sekitar 150.000 km. Terlepas dari tidak cukupnya dana APBN, faktor penyebab kerusakan lain adalah tidak adanya kepedulian dalam memelihara aset publik. Diperburuk lagi manajemen desentralisasi fiskal melalui DAU dalam bentuk bantuan *block grant* kepada daerah dan dihilangkannya dana Inpres untuk jalan daerah dan pemeliharannya tidak jelas. Maka dari itu wajarlah jika studi yang dilakukan oleh Riyanto dan Siregar (2005) menemukan bahwa perubahan pengelolaan fiskal belum diikuti oleh peningkatan kinerja ekonomi yang signifikan. Oleh karena itulah bertambahnya peluang kemiskinan di tahun 2002 salah satunya diakibatkan memburuknya infrastruktur jalan di tahun 2002 dibandingkan tahun 1999 seperti temuan model logit di atas.

Jika dilihat berdasarkan jalur lalu lintas yang dapat dilalui kendaraan bermotor (BMOTOR), terlihat bahwa variabel ini mengalami perubahan tanda maupun signifikansi. Di tahun 1999 masyarakat yang tinggal di daerah yang dapat dilalui kendaraan bermotor dapat mengurangi resiko kemiskinan. Namun pada tahun 2002 jalan-jalan yang dapat dilalui kendaraan bermotor tidak berpengaruh pada perubahan status kemiskinan bahkan cenderung memperburuk tingkat kemiskinan. Temuan ini semakin memperkuat temuan empiris bahwa sesungguhnya keadaan infrastruktur jalan setelah periode desentralisasi fiskal tidak ada perbaikan yang dilakukan. Hal ini membuktikan bahwa akses transportasi menjadi penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena akan memudahkan mobilitas barang maupun manusia dari dan ke daerah bersangkutan termasuk memudahkan masuknya investasi.

Yang cukup memprihatinkan adalah pada infrastruktur irigasi (IRIG) dimana rumah tangga yang daerahnya dilalui irigasi justru penduduknya memiliki peluang masuk kategori miskin lebih besar. Variabel IRIG baik di tahun 1999 maupun tahun 2002 tidak sesuai dengan hipotesis. Nilai estimasi parameter Variabel IRIG adalah positif. Hal ini mengindikasikan bahwa infrastruktur irigasi belum mampu meningkatkan produktivitas pertanian sehingga tidak dapat meningkatkan taraf kesejahteraan penduduk sekitarnya.

4.2.3. Faktor Karakteristik Wilayah

Terakhir yang diperoleh dari hasil studi ini adalah pentingnya memperhatikan faktor wilayah. Variabel karakteristik wilayah yang dikaji adalah dari segi topografi yang dibedakan menjadi daerah pantai, daerah dataran, dan daerah pegunungan. Arah estimasi parameter dummy variable PANTAI dan DATARAN ternyata negatif baik di tahun 1999 maupun tahun 2002. Dari signifikansinya daerah pantai sangat nyata, sedangkan daerah dataran di tahun 1999 tidak nyata tetapi di tahun 2002 sangat nyata pada taraf 5 persen. Daerah pegunungan ternyata memiliki resiko kemiskinan yang lebih tinggi dibandingkan daerah pantai dan dataran. Hal ini dapat dilihat dari nilai Odds Ratio yang kurang dari satu yaitu masing-masing di tahun 1999 adalah 0.86 dan 0.98, sedangkan di tahun 2002 masing-masing adalah 0.73 dan 0.92. Daerah pantai ternyata memiliki resiko kemiskinan relatif

paling rendah dibandingkan daerah dataran, ini terlihat dari nilai Marginal Effect yang relatif lebih besar pengurangannya. Alokasi anggaran pengentasan kemiskinan yang mempertimbangkan letak geografis akan lebih memberikan kebijakan yang tepat sasaran.

V. KESIMPULAN DAN SARAN KEBIJAKAN

5.1. Kesimpulan

1. Faktor determinan kemiskinan pada karakteristik rumah tangga dan Individu relatif tidak berubah. Variabel yang dapat menambah kemiskinan berturut-turut dari nilai *marginal effect* terbesar adalah jumlah anggota rumah tangga, kepala keluarga sebagai buruh tani, sumber air yang tidak terlindung, dan kepala keluarga bekerja di bidang pertanian. Dua variabel merupakan bidang usaha pertanian sehingga kelompok ini perlu mendapat perhatian khusus.
2. Variabel yang dapat mengurangi kemiskinan adalah kepala rumah tangga yang bekerja, kepemilikan aset lahan pertanian, dan jumlah tahun bersekolah seluruh anggota keluarga.
3. Pada faktor karakteristik rumah tangga dan individu, sumberdaya manusia merupakan variabel penting untuk memperoleh pekerjaan, dan sumber daya manusia berkaitan erat dengan tingkat pendidikan. Oleh karena itu Sektor Pendidikan juga harus menjadi perhatian pemerintah daerah jika ingin mengurangi tingkat kemiskinan.
4. Pada faktor komunitas, terdapat beberapa variabel yang mengalami perubahan dari tahun 1999 ke tahun 2002, yaitu variabel yang berhubungan dengan transportasi dan keberadaan industri, dimana untuk tahun 1999 daerah yang memiliki transportasi utama darat dan dapat dilalui kendaraan bermotor serta terdapat industri dapat mengurangi peluang penduduknya menjadi miskin, namun di tahun 2002 justru dapat menambah peluang miskin. Hal ini membuktikan bahwa di tahun 2002 (setelah desentralisasi fiskal) adanya penurunan kualitas infrastruktur jalan, yang akibatnya kemiskinan semakin bertambah. Keadaan industri selain akibat kondisi makro ekonomi yang belum stabil, juga diindikasikan dipengaruhi oleh perda-perda di daerah tentang investasi yang menghambat perkembangan industri sehingga akses usaha menjadi hilang.
5. Faktor komunitas infrastruktur yang juga penting adalah akses listrik. Hasil analisis membuktikan bahwa baik di tahun 1999 maupun 2002 rumah tangga yang tidak memiliki akses terhadap listrik akan menambah peluang menjadi miskin.
6. Keadaan infrastruktur di Indonesia memang sudah saatnya untuk diperbaiki. Salah satu contoh lain adalah irigasi. Analisis studi ini membuktikan bahwa keberadaan irigasi baik di tahun 1999 maupun 2002 justru menambah kemiskinan, hal ini membuktikan adanya sistem irigasi yang tidak berjalan dengan baik.
7. Pada sisi karakteristik wilayah, daerah pegunungan ternyata memiliki resiko kemiskinan yang lebih tinggi dibandingkan daerah pantai dan dataran. Sementara itu daerah pantai memiliki resiko kemiskinan paling rendah.
8. Secara keseluruhan, yang harus menjadi perhatian pemerintah pusat maupun daerah dalam penanggulangan kemiskinan adalah sektor-sektor yang berhubungan dengan sektor pertanian, pendidikan, kesehatan keluarga, kesejahteraan keluarga, dan infrastruktur.

5.2. Saran Kebijakan

1. Pos anggaran untuk pengeluaran yang sangat erat kaitannya dengan kemiskinan atau menjadi faktor penentu (determinan) solusi penanggulangan kemiskinan adalah sektor

pertanian, pendidikan, kesehatan keluarga, kesejahteraan keluarga, dan infrastruktur. Banyaknya pos anggaran pengeluaran yang begitu banyak harus dibenahi menjadi permasalahan tersendiri bagi pemerintah daerah mengingat terbatasnya penerimaan. Hal yang bisa dilakukan adalah membuat prioritas pembangunan jangka pendek dan jangka panjang.

2. Dalam jangka pendek, prioritas utama adalah Sektor Pertanian karena terbukti efektif meningkatkan kinerja ekonomi, pemerataan pendapatan, dan pengurangan tingkat kemiskinan. Pemerintah daerah harus meningkatkan anggaran Sektor Pertanian diantaranya untuk pengembangan teknologi pertanian, program pelatihan untuk meningkatkan sumberdaya petani, program kredit lunak usaha tani, program pendampingan, dan membuka kemudahan terhadap akses pasar melalui penghapusan retribusi dan atau pembukaan lahan untuk dijadikan pasar-pasar sentra produk pedesaan.
3. Dalam jangka panjang, prioritas utama adalah pada Sektor Pendidikan dan Kesehatan. Pemerintah daerah harus meningkatkan anggaran Sektor Pendidikan secara bertahap hingga mencapai minimal 20 persen dari total anggaran seperti yang diamanahkan undang-undang. Anggaran ini diperuntukan bagi peningkatan kesejahteraan guru, biaya operasional sekolah terkait kegiatan belajar mengajar diantaranya seperti pengadaan buku pelajaran dan alat peraga, serta pembebasan biaya spp bagi siswa. Pada bidang kesehatan peningkatan anggaran diperlukan untuk program peningkatan kesehatan masyarakat melalui pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat miskin, program penyuluhan misalnya sosialisasi gerakan 'Kebersihan adalah Sebagian dari Iman' atau 'Menjaga Kebersihan Rumah Berarti Menjaga Kesehatan Keluarga', dan sosialisasi pengaturan kelahiran (bukan pembatasan kelahiran).
4. Anggaran bagi Infrastruktur juga harus ditingkatkan, infrastruktur harus menjadi komplemen untuk mencapai kedua tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Infrastruktur yang perlu diprioritaskan di daerah adalah pembangunan dan perbaikan irigasi, jalan, serta pembangunan jaringan listrik PLN hingga daerah terisolir.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 1999. Pengukuran Tingkat Kemiskinan di Indonesia 1976-1999: Metode BPS. Buku I, Seri Publikasi Susenas Mini 1999. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Gaspersz, V. 1992. Teknik Analisis Dalam Penelitian Percobaan. TARSITO, Bandung.
- Greene, W. 2000. Economic Analysis. Fourth Edition. Practice Hall, New York.
- Ikhsan, M. 1999. The Disaggregation of Indonesian Poverty : Policy and Analysis. Ph.D. Dissertation. University of Illinois, Urbana.
- Jasmina, T., A. Bayhaqi, L. Trialdi dan Usman. 2001. Analisa Peringkat Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota. Jurnal Ekonomi dan Keuangan Indonesia, 49 (4) : 423-451.
- McCulloch, N. and B. Suharnoko. 2003. Desentralization and Poverty in Indonesia. *Working Paper*. World Bank Office, Jakarta.
- Nanga, M. 2006. Dampak Transfer Fiskal Terhadap Kemiskinan di Indonesia. Disertasi Doktor. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Riyanto, dan H. Siregar. 2005. Dampak Dana Perimbangan Terhadap Perekonomian Daerah dan Pemerataan Antarwilayah. Jurnal Kebijakan Ekonomi, 1 (1) : 37-58. Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Tim LPEM-PSEKP-PSP. 2004. Studi Dampak Kebijakan Ekonomi Makro Terhadap Pengentasan Kemiskinan di Indonesia: Infrastruktur dan Pengentasan Kemiskinan. Laporan Penelitian. Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Universitas Indonesia, Jakarta.
- World Bank Institute. 2002. Dasar-dasar Analisis Kemiskinan. Edisi Terjemahan. Badan Pusat Statistik, Jakarta.