

KRITERIA KEMISKINAN KONSUMSI: PRAKTIK DI INDONESIA DAN BEBERAPA CATATAN

Deswanto Marbun dan Asep Suryahadi***

Abstract

IMPROVEMENT of aggregate consumption poverty assessment in Indonesia should be taken. In the future, it's expected to be more attentive on individual, local poverty profile, multidimensional character, and combination of qualitative and quantitative method. This argument is based on the analysis of conceptual and methodology of BPS (Centre of Statistics Bureau) consumption assessment. Five critical notes are made: 1) determination of reference group in determining poverty line; 2) determination of food and non-food basket to measure poverty of all areas and comparison among different areas; 3) application of consumption equivalence scale in the context of difference in family member consumption need; 4) assumption and determination of household scale in the context of relationship between household member and consumption need; 5) assumption of resource allocation and accessibility of household member.

(Keywords: Poverty, Poverty assessment, Consumption)

Pendahuluan

SAAT ini upaya untuk menghapus kemiskinan telah menjadi agenda utama pembangunan di banyak negara, termasuk Indonesia. Salah satu target utama dari Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals* atau MDG) yang dicanangkan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) adalah mengurangi proporsi orang miskin, yaitu mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan US \$1 PPP/hari, pada tahun 2015 menjadi separuh dari proporsi pada tahun 1990. Bagi Indonesia, tantangan ini sejalan dengan UU No. 17

Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) 2005–2025 yang menyebutkan bahwa pada tahun 2025 target proporsi penduduk miskin tidak lebih dari 5%.¹

Dalam hal ini, pada tataran konsep dan teknis, beberapa pertanyaan mendasar dapat diajukan, seperti: Siapakah yang dimaksud dengan orang miskin itu? Bagaimana fenomena kemiskinan dapat dijelaskan dengan utuh? Apakah yang dimaksud dengan garis kemiskinan? Bagaimana cara menentukan garis kemiskinan? Tulisan ini disusun untuk menjawab pertanyaan-

* Peneliti di lembaga penelitian SMERU.

** Peneliti senior di lembaga penelitian SMERU

¹⁾ Lampiran UU 17/2007 tentang RPJP 2005 – 2025, hal. 42.

pertanyaan tersebut dengan titik berat pada kemiskinan konsumsi dilengkapi dengan beberapa catatan penting terkait dengan upaya pengukurannya dalam konteks Indonesia.

Ringkasnya, pokok-pokok tulisan ini tersusun sebagai berikut. Bagian ke-2 akan mengupas singkat tentang pemahaman kemiskinan dari beberapa perspektif serta mengetengahkan ragam pilihan ukuran kemiskinan; bagian ke-3 membahas tentang berbagai aspek mendasar terkait dengan pengukuran kemiskinan; bagian ke-4 mengupas praktik pengukuran kemiskinan di Indonesia yang dilengkapi dengan beberapa catatan penting; dan bagian ke-5 akan menutup tulisan ini dengan beberapa kesimpulan dan tantangan ke depan.

Apa Itu Kemiskinan?

Kemiskinan adalah fenomena sosial yang kompleks, berdimensi majemuk, dan tidak mudah untuk dijabarkan dengan sebuah penjelasan definitif. Lembaga-lembaga yang berkepentingan untuk hal ini seperti Bank Dunia dan Badan Pusat Statistik menjelaskan kemiskinan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi standar kebutuhan hidup tertentu. Sementara itu, ekonom-humanis seperti Amartya Sen (1999) lebih setuju dengan pandangan bahwa kemiskinan adalah bentuk absennya kemerdekaan (*lack of freedom*) dan kapabilitas (*capabilities*) atas diri seseorang yang menyebabkan ia tidak mampu mendapatkan

apa yang menjadi hak dasarnya sekaligus menjalankan fungsi-fungsi utamanya (*functioning*) sebagai individu. Di pihak lain, Oscar Lewis (1959) seorang antropolog Amerika secara lebih tajam bahkan mengajukan teori kontroversial yang menjelaskan kemiskinan sebagai suatu bentuk budaya (*the culture of poverty*).² Sementara itu, ilmuwan Indonesia seperti Soetandyo Wignjosebroto seperti dikutip oleh Suyanto (1995) mengajukan teori kemiskinan struktural di mana kemiskinan dipahami sebagai konsekuensi logis dari kondisi struktur atau tatanan kehidupan yang tidak menguntungkan.

Beragam penjelasan tentang kemiskinan tentu saja tidak berarti bahwa tidak ada satu pun penjelasan yang dapat dijadikan landasan teoritis.³ Penjelasan kemiskinan yang majemuk adalah konsekuensi dari kompleksitas fenomena tersebut. Pada gilirannya, hal ini akan memengaruhi metode pengukuran dan kebijakan yang diambil untuk mengatasi persoalan kemiskinan. Upaya untuk menangkap dengan lebih ringkas beragam ukuran yang ditawarkan untuk memahami kemiskinan seperti tampak pada tabel di bawah ini, dipaparkan oleh Simon Maxwell (1999). Beberapa aspek di dalam tabel tersebut seperti kemiskinan konsumsi, komponen moneter dan non-moneter dari kemiskinan, kemiskinan absolut dan relatif, serta kemiskinan obyektif atau subyektif akan dibahas dalam bagian berikutnya.

²) Lihat http://en.wikipedia.org/wiki/Culture_of_poverty tentang Oscar Lewis dan Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty (1959).

³) Terkait dengan hal tersebut, tulisan ini membatasi pemahaman kemiskinan dari BPS dan Bank Dunia.

Tabel 1 Ragam Aspek Ukuran Kemiskinan

Pilihan Ukuran Kemiskinan	Keterangan
Ukuran individu dan rumah tangga (<i>Individual and household measures</i>)	Sampai saat ini pengukuran kemiskinan lebih banyak dilakukan pada tingkatan rumah tangga. Namun demikian, telah berkembang pula analisis yang merinci kondisi kemiskinan sampai pada tingkatan individu. Analisis ini berupaya untuk menangkap berbagai faktor yang ada di dalam rumah tangga untuk memahami kondisi kemiskinan di antara laki-laki, perempuan, anak-anak, dan orang tua.
Konsumsi pribadi atau konsumsi plus barang atau jasa yang disediakan oleh negara (<i>Private consumptions or private consumptions plus publicly provided goods</i>)	Kemiskinan dipahami dengan pendekatan pendapatan atau konsumsi. Umumnya pilihan jatuh pada konsumsi daripada pendapatan. Dalam hal ini, nilai barang/jasa yang disediakan pemerintah dapat pula ditambahkan pada tingkat konsumsi tersebut.
Komponen moneter atau moneter plus non-moneter (<i>Monetary or monetary plus non-monetary components of poverty</i>)	Ukuran moneter dalam satuan uang lebih banyak digunakan untuk memahami kemiskinan. Ukuran ini jelas berbeda dengan ukuran non-moneter yang di dalamnya faktor-faktor seperti kebebasan, partisipasi, dan harga diri (<i>self esteem</i>) juga diperhitungkan.
Gambaran sesaat atau sepanjang waktu (<i>Snapshot or time-line</i>)	Pada umumnya survai yang dilakukan untuk mengetahui profil kemiskinan melaporkan kondisi kemiskinan pada satu saat tertentu (<i>at a point in time</i>). Namun demikian, kemiskinan terkait pula dengan siklus hidup yang ditandai dengan peristiwa musiman (<i>seasonal stress</i>) seperti gagal panen dan kekeringan atau peristiwa guncangan (<i>shocks</i>) seperti sakit dan perang. Saat ini, berkembang pula studi yang bertujuan untuk memahami faktor-faktor untuk keluar dari kemiskinan.
Kemiskinan aktual atau potensial (<i>Actual or potential poverty</i>)	Sebagian analisis mengategorikan kelompok miskin sebagai kelompok yang sangat sensitif terhadap guncangan dan tidak kebal terhadap peristiwa musiman, seperti kekeringan atau kemarau panjang. Petani gurem, misalnya, memiliki potensi besar untuk jatuh miskin. Kombinasi kerentanan dan rendahnya tingkat pendapatan membuat mereka masuk dalam kategori ini.

Ukuran aliran barang/jasa atau harta dan persediaan (<i>Stock or flow measures of poverty</i>)	Kemiskinan ditinjau dari konsumsi/pendapatan bertumpu pada aliran barang dan jasa. Saat ini terdapat pula alternatif untuk mengukur jumlah harta yang dimiliki oleh rumah tangga. Caranya yaitu dengan menghitung nilai satuan uang dari harta seperti tanah, perhiasan, dan kas; atau dihitung berdasarkan satuan modal sosial seperti jumlah kenalan atau relasi, jaringan (<i>networks</i>), keanggotaan di dalam perhimpunan atau kelompok tertentu. Selain itu dapat pula dihitung besarnya investasi, atau klaim terhadap pihak lain, termasuk klaim terhadap negara.
Ukuran input atau output (<i>Input or output measures</i>)	Pemahaman kemiskinan ditinjau dari sisi pendapatan pada dasarnya hendak menangkap <i>input</i> dari kapabilitas seseorang untuk menjalankan fungsinya. Namun, ukuran ini tidak serta- merta mengukur secara langsung tingkat kesejahteraan seseorang. Upaya untuk menangkap <i>output</i> atas diri seseorang seperti tingkat partisipasi dalam masyarakat juga merupakan pilihan yang dapat dipakai untuk mengukur kemiskinan.
Kemiskinan absolut atau relatif (<i>Absolute or relative poverty</i>)	Saat ini Bank Dunia menggunakan US \$1.25 (2005 PPP) sebagai ukuran garis kemiskinan absolut. Selain itu, dikenal pula garis kemiskinan relatif yang digunakan dalam konteks nasional.
Persepsi obyektif atau subyektif atas kemiskinan (<i>Objective or subjective perceptions of poverty</i>)	Dengan semakin berkembangnya metode partisipatif, kini kemiskinan secara epistemologis juga mempertimbangkan persepsi dan pengetahuan lokal. Sebagai contoh, dari metode ini ditemukan bahwa tindak kekerasan dalam rumah tangga diperhitungkan sebagai ukuran kemiskinan dalam suatu masyarakat tertentu. Kelompok masyarakat yang berbeda memasukkan ketergantungan terhadap stuktur tradisional sebagai ukuran lainnya.

Sumber: Allen & Thomas (2000) disarikan dari Maxwell (1999)

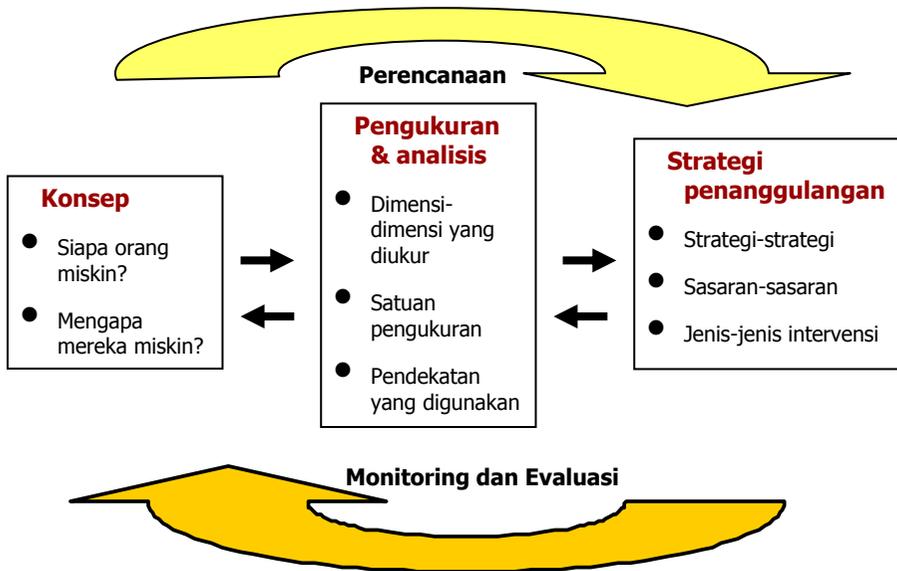
Pengukuran Kemiskinan

Seperti dijelaskan sebelumnya, terlepas dari beragam pemahaman kemiskinan, pengukuran kemiskinan menjadi penting untuk dilakukan terutama bila dihubungkan dengan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan yang akan ditetapkan.

Diagram di bawah ini meletakkan posisi pengukuran dan analisis kemiskinan di antara konsep kemiskinan dan strategi penanggulangan kemiskinan.

Seperti tampak pada diagram tersebut, terdapat sebuah pola timbal balik yang menunjukkan interdependensi di

Diagram 1
Interdependensi Konsep, Pengukuran, dan Strategi Kemiskinan



antara konsep, pengukuran dan analisis, serta strategi penanggulangan kemiskinan. Pola ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan di dalam kegiatan perencanaan serta monitoring dan evaluasi atas upaya penanggulangan kemiskinan. Sekalipun upaya strategi dan penanggulangan kemiskinan adalah topik yang menarik untuk digali lebih jauh, tulisan ini menitikberatkan kajiannya pada aspek pengukuran dan analisis kemiskinan dengan tingkat konsumsi sebagai tumpuannya.

Hal mendasar yang perlu dipahami dalam konteks pengukuran yaitu bahwa upaya pengukuran kemiskinan bukanlah untuk mengetahui tingkat kemiskinan di suatu tempat pada suatu waktu tertentu, melainkan untuk melakukan perbandingan antarnegara atau wilayah dalam satu negara,

antarwaktu dalam satu wilayah atau negara, dan untuk mengukur kemajuan dengan menggunakan standar yang konsisten.

Pemikiran lain seperti yang disebutkan oleh Coudouel *et al.* (2001) juga penting untuk disajikan pada bagian ini. Menurut mereka, terdapat tiga kegunaan utama dari upaya pengukuran dan analisis kemiskinan, yaitu: (1) *Kegunaan kognitif*, yaitu untuk memahami situasi kemiskinan yang terjadi; (2) *Kegunaan analisis*, yaitu untuk memahami faktor-faktor yang berpengaruh atas situasi tersebut; (3) *Kegunaan penetapan kebijakan*, yaitu untuk merancang strategi dan intervensi yang paling tepat dari situasi tersebut; dan (4) *Kegunaan monitoring dan evaluasi*, yaitu untuk menilai efektivitas kebijakan yang berjalan dan untuk menentukan adanya perubahan dari situasi

kemiskinan tersebut.

Sebelum melangkah lebih khusus pada pengukuran kemiskinan dalam konteks Indonesia, beberapa hal mendasar perlu diketengahkan berikut ini terkait dengan konsep dan teknik pengukuran kemiskinan, yaitu: (1) Dimensi dan ukuran kemiskinan; (2) Garis kemiskinan; dan (3) Kemiskinan konsumsi. Paparan ringkas berikut ini akan mengupas ketiga hal tersebut.

Dimensi dan Ukuran Kemiskinan

Hal yang perlu digarisbawahi di sini yaitu bahwa dimensi dan indikator kemiskinan yang akan dibahas lebih terpusat pada indikator kuantitatif. Kajian tentang pengukuran kemiskinan dengan menggunakan indikator kualitatif disampaikan secara terbatas pada sub-bab indikator non-moneter.

Ukuran kemiskinan moneter

Terdapat dua kandidat utama yang dapat digunakan sebagai ukuran moneter kemiskinan, yaitu *tingkat pendapatan* dan *tingkat konsumsi*. Penjelasan berikut mencoba menjawab mengapa tingkat konsumsi merupakan kandidat yang lebih menjanjikan dibandingkan dengan tingkat pendapatan baik dilihat dari sisi praktis maupun konseptual.

Saat ini, terutama di negara berkembang, indikator tingkat konsumsi lebih banyak digunakan daripada tingkat pendapatan. Hal ini terutama karena tingkat pendapatan masyarakat di negara berkembang, baik di desa maupun di kota cukup berfluktuasi. Pada gilirannya, kondisi tersebut menyebabkan kualitas data tingkat pendapatan tidak memadai. Di pedesaan, misalnya, tingkat pendapatan sangat tergantung pada waktu

panen yang dapat berubah-ubah. Sementara itu, dengan dominasi sektor informal di kota-kota negara berkembang, tingkat pendapatan sebagian besar masyarakat kota pun tidak menentu.

Di sisi lain, tingkat konsumsi cukup mampu mencerminkan tingkat kesejahteraan seseorang, terutama bila dikaitkan dengan kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) dan tingkat kesejahteraan terkini (*actual standard of living*). Selain itu, bila dibandingkan dengan tingkat pendapatan yang fluktuatif, data tingkat konsumsi dapat dikatakan lebih stabil. Hal ini mengingat tingkat konsumsi berkorelasi dengan tingkat pendapatan permanen (*permanent income*). Hal lain yang mendasari jatuhnya pilihan pada tingkat konsumsi untuk mengukur tingkat kemiskinan adalah bahwa dalam ilmu ekonomi, konsumsi dalam arti luas berhubungan langsung dengan konsep kepuasan (*utility*) dan kesejahteraan (*welfare*).

Ukuran kemiskinan non-moneter

Kenyataan bahwa kemiskinan bukan semata-mata absennya kemampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasarnya adalah alasan utama mengapa ukuran kemiskinan non-moneter perlu ditetapkan. Dalam hal ini, fenomena kemiskinan terkait dengan apa yang disebut sebagai *kemiskinan multi-dimensi*. Beberapa dimensi selain tingkat pendapatan dan tingkat konsumsi yang juga berpengaruh pada kondisi kemiskinan seseorang di antaranya adalah dimensi kesehatan, pendidikan, jaminan masa depan, serta tingkat partisipasi dalam kehidupan bermasyarakat.

Dalam konteks pengukuran tingkat ke-

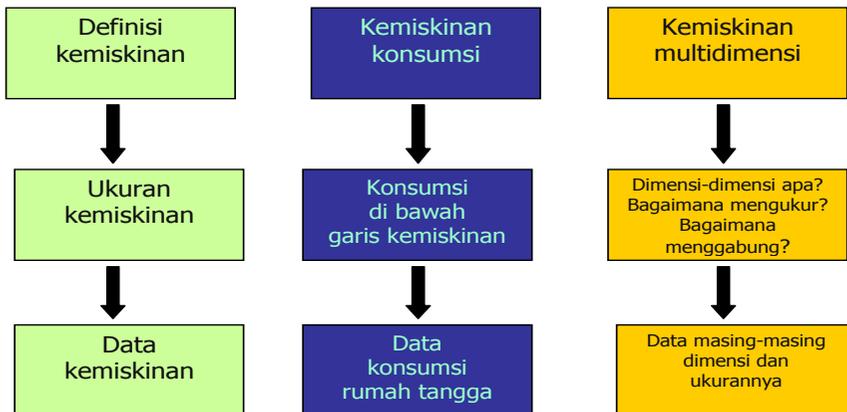
miskinan multidimensi, terdapat beberapa langkah yang perlu dilakukan. Langkah pertama adalah menetapkan sejumlah dimensi yang akan dimasukkan dalam pengukuran kemiskinan. Hal ini tentu saja membutuhkan kesepakatan sosial di antara para pemangku kepentingan dan masyarakat pada umumnya. Langkah berikutnya adalah menentukan indikator yang akan digunakan sebagai satuan ukuran atas setiap dimensi tersebut. Selanjutnya, langkah terakhir yang cukup problematis adalah menentukan bagaimana gabungan dari berbagai dimensi kemiskinan akan digunakan untuk mengukur secara utuh tingkat kemiskinan multidimensi.⁴

Selain pendekatan pengukuran kuantitatif, terdapat pula pendekatan pengukuran kualitatif yang saat ini cukup banyak diguna-

kan untuk melihat aspek multidimensi dari kemiskinan. Pendekatan ini menitikberatkan pada upaya untuk menangkap persepsi orang miskin atas sikap, prioritas, dan preferensi mereka atas berbagai dimensi kemiskinan yang telah disepakati.⁵

Terlepas dari metode yang akan digunakan, diagram berikut ini memetakan keterkaitan di antara definisi kemiskinan, ukuran atau indikator kemiskinan yang digunakan, serta sumber data yang dipakai untuk mengakomodasi pilihan yang telah ditetapkan. Satu hal yang perlu diperhatikan secara seksama seperti tampak pada gambar tersebut adalah pentingnya ketersediaan data bagi kedua indikator kemiskinan yang dipilih. Data yang dipakai untuk pengukuran tingkat kemiskinan konsumsi adalah data konsumsi rumah tangga yang diperoleh dari

Diagram 2
Keterkaitan Definisi, Ukuran, dan Sumber Data Kemiskinan



⁴) Perlu dipahami bahwa fokus dan ruang terbatas pada tulisan ini menjadi alasan utama mengapa kajian tentang pengukuran kemiskinan multidimensi tidak dibahas lebih mendalam.

⁵) Metode yang saat ini cukup banyak digunakan di negara berkembang adalah Participatory Poverty Assessment (PPA) atau Analisa Kemiskinan Partisipatoris (AKP).

survei berskala nasional. Di Indonesia data ini diperoleh dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang dilakukan setiap awal tahun.

Sampai saat ini, status kemiskinan multi-dimensi suatu negara terkait erat dengan Indeks Pembangunan Manusia yang diluncurkan oleh Program Pembangunan PBB (United Nations Development Program atau UNDP) setiap tahunnya. Pada dasarnya, indeks ini merupakan indeks komposit dari tiga dimensi – ekonomi, kesehatan, dan pendidikan – dengan bobot penimbang yang sama untuk setiap dimensi.

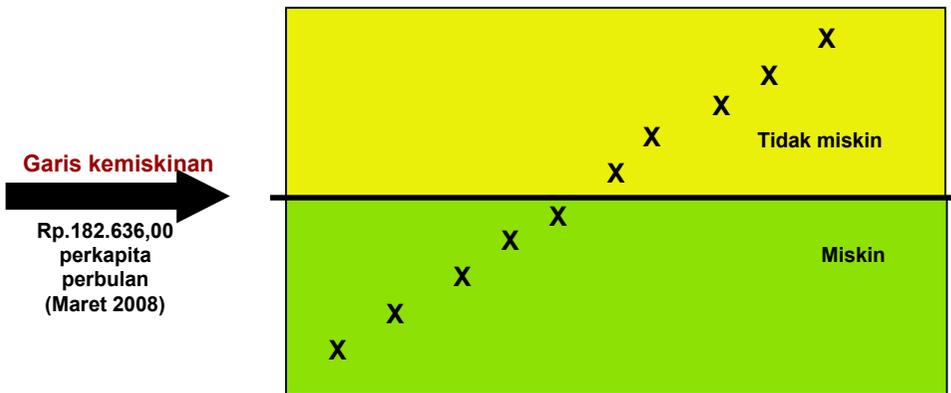
Garis kemiskinan

Seperti telah disebutkan sebelumnya, selain aspek dimensi dan ukuran kemiskinan, aspek lainnya yang juga penting dalam pengukuran kemiskinan adalah pemahaman atas garis kemiskinan. Pada dasarnya, garis kemiskinan merupakan kumpulan titik potong (*cut off points*) dari kelompok miskin dan tidak miskin. Garis kemiskinan dapat ditentukan berdasarkan satuan moneter

seperti tingkat konsumsi, atau nonmoneter seperti tingkat pendidikan atau kesehatan. Diagram 3 di bawah ini menggambarkan posisi garis kemiskinan konsumsi perkapita di Indonesia untuk bulan Maret 2008. Penentuan garis kemiskinan penting untuk menentukan berapa besar jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan yang telah ditentukan (*P0/headcount index*).

Kegunaan garis kemiskinan lainnya adalah untuk mengenali lebih jauh fenomena kemiskinan seperti indeks kedalaman kemiskinan (*P1/poverty gap index*) dan indeks keparahan kemiskinan (*P2/severity poverty index*). Apabila garis kemiskinan konsumsi yang digunakan, maka dalam hal ini indeks tingkat kedalaman kemiskinan adalah satuan yang mengukur rata-rata tingkat konsumsi agrerat penduduk miskin relatif terhadap garis kemiskinan konsumsi. Dengan kata lain, indeks ini melihat rentang relatif antara penduduk miskin dan garis kemiskinan. Semakin tinggi nilai indeks, semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk miskin dari garis kemiskinan.

Diagram 3
Ilustrasi Garis Kemiskinan Konsumsi



Hal yang sama dapat pula diterapkan jika garis kemiskinan yang dipakai adalah garis kemiskinan untuk tingkat pendapatan, kesehatan, atau pendidikan. Sementara itu, indeks keparahan kemiskinan adalah satuan ukuran yang tidak hanya melihat rentang relatif antara penduduk miskin dengan garis kemiskinan, melainkan juga melihat tingkat ketimpangan (*inequality*) di antara penduduk miskin yang berada di bawah garis kemiskinan tersebut. Semakin tinggi nilai indeks, semakin tinggi pula ketimpangan pengeluaran di antara penduduk miskin.

Saat ini dikenal dua jenis garis kemiskinan, yaitu **garis kemiskinan relatif** dan **garis kemiskinan absolut**. Apabila tingkat konsumsi yang dijadikan acuan, maka penentuan garis kemiskinan terkait erat dengan distribusi tingkat konsumsi di suatu negara pada waktu tertentu. Sebagai contoh, garis kemiskinan relatif dapat ditentukan pada tingkatan 25%, 30%, atau 50% dari rata-rata konsumsi penduduk di suatu negara. Seperti ditulis oleh Martin Ravallion (1998), pada umumnya garis kemiskinan relatif untuk negara-negara berkembang lebih rendah daripada di negara maju. Selain itu, disebutkan pula bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi berpengaruh pula pada perubahan persepsi tentang kemiskinan. Pada gilirannya, hal ini dapat mempengaruhi penentuan garis kemiskinan di suatu negara. Sementara itu, seperti tersirat dari nama yang digunakan, garis kemiskinan absolut ditetapkan berdasarkan standar yang sudah dipatok (*anchored*) dari kemampuan individu atau rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka.

Apabila tingkat konsumsi yang digunakan, maka garis kemiskinan absolut

ditentukan berdasarkan perkiraan besarnya biaya untuk memenuhi kebutuhan dasar. Terkait dengan hal tersebut, Bank Dunia memerlukan garis kemiskinan absolut untuk memperoleh gambaran umum tentang kondisi kemiskinan di dunia sekaligus untuk menentukan alokasi bantuan kepada negara-negara miskin. Pada tahun 2005, Bank Dunia, seperti dijelaskan oleh Martin Ravallion (2008), telah merevisi garis kemiskinan absolut US \$1 PPP/hari menjadi US \$1.25 PPP/hari. Angka ini didapat dari rata-rata garis kemiskinan dari 15 negara termiskin di dunia.

Namun demikian, seperti disinggung oleh Ravi Kanbur (1999), beberapa catatan kritis dapat diajukan atas penerapan garis kemiskinan absolut ini. *Pertama*, garis kemiskinan tersebut tidak mengakomodasi ragam perbedaan standar hidup di suatu negara (Ravallion dan van de Walle, 1991); *kedua*, garis tersebut tidak membedakan fenomena kemiskinan kronis dan sementara (World Bank, 1990); *ketiga*, garis tersebut hanya memperhitungkan nilai barang dan jasa yang didistribusikan melalui mekanisme pasar (van de Walle dan Nead, 1994); *keempat*, garis tersebut tidak memperhitungkan alokasi konsumsi di dalam sebuah rumah tangga (Haddad dan Kanbur, 1990); dan *kelima*, garis tersebut hanya melihat pola-pola sederhana dari komposisi dan besarnya ukuran sebuah rumah tangga (Lanjouw dan Ravallion, 1995). Lebih jauh tentang beberapa catatan kritis tersebut dalam konteks Indonesia akan dijelaskan dalam bagian ke-4 tulisan ini.

Kemiskinan Konsumsi

Seperti disebutkan di awal, titik berat

tulisan ini adalah penggunaan tingkat konsumsi untuk mengukur kemiskinan. Telah dijelaskan pula beberapa alasan mengapa data tingkat konsumsi lebih dapat diandalkan daripada tingkat pendapatan. Namun demikian, pengukuran kemiskinan dengan tingkat konsumsi ini tidak serta-merta dapat dengan mudah dilakukan. Seperti disinggung oleh Pradhan, et. al. (2000), penentuan garis kemiskinan konsumsi sangatlah rumit karena terlebih dahulu perlu dijawab beberapa pertanyaan seperti: Jenis makanan apa saja yang perlu dimasukkan ke dalam keranjang makanan? Berapa jumlah kalori yang perlu ditetapkan dari keranjang makanan tersebut? Berapa pula besarnya biaya untuk barang non-makanan yang dikonsumsi? Sama halnya dengan penetapan dimensi yang akan dimasukkan ke dalam pengukuran kemiskinan multi-dimensi seperti dijelaskan dalam bagian sebelumnya, kesepakatan sosial menjadi dasar dari jawaban atas berbagai pertanyaan tersebut.

Hal lain yang juga perlu diperhatikan dalam pengukuran kemiskinan konsumsi adalah kemungkinan bila konsumsi secara sistematis dilaporkan lebih rendah dari yang sebenarnya (*understated*). BPS dan Bank Dunia dalam salah publikasinya tentang pengukuran kemiskinan mencatat dua sebab utama dari kondisi tersebut:

- Ada kecenderungan bahwa rumah tangga tidak melaporkan konsumsi untuk barang atau kebutuhan ilegal seperti minuman keras/narkoba/prostitusi. Sebagai contoh, dalam survai rumah tangga yang dilakukan pada tahun 1972–1973 di Amerika Serikat, jumlah uang

yang dibelanjakan untuk minuman beralkohol hanya setengah dari laporan penjualan perusahaan pembuat minuman beralkohol yang ada di negeri tersebut.

- Pertanyaan yang tidak spesifik. Sebagai contoh, Survai Rumah Tangga di Vietnam (VLSS) untuk tahun 1993 dan 1998 menunjukkan perbedaan yang mencolok pada pos konsumsi rokok/tembakau. Tahun 1993, VLSS melaporkan bahwa 1,7% konsumsi rumah tangga dipakai untuk membeli rokok, sementara tahun 1998 angka ini meningkat menjadi 3%. Kenaikan ini tidak sejalan dengan data yang dikeluarkan oleh perusahaan rokok dan tembakau. Penjelasannya terletak pada pertanyaan yang lebih spesifik yang diajukan pada VLSS 1998. Hal ini memungkinkan responden untuk mengingat dengan lebih baik dan melaporkan pengeluaran yang lebih tinggi untuk belanja rokok/tembakau.

Terlepas dari beberapa kendala konseptual dan praktis tersebut, hal ini tidak mengurangi jatuhnya pilihan pada pengukuran kemiskinan dengan pendekatan tingkat konsumsi. Beberapa pertanyaan konseptual di atas akan dibahas lebih rinci pada bagian berikutnya. Sementara itu, dilihat dari aspek praktisnya, sekalipun berpotensi memiliki beberapa kekurangan seperti disebut di atas, pendekatan tingkat konsumsi masih lebih baik daripada tingkat pendapatan, karena pada umumnya rumah tangga lebih mudah untuk mengingat apa yang mereka belanjakan daripada apa yang mereka peroleh.

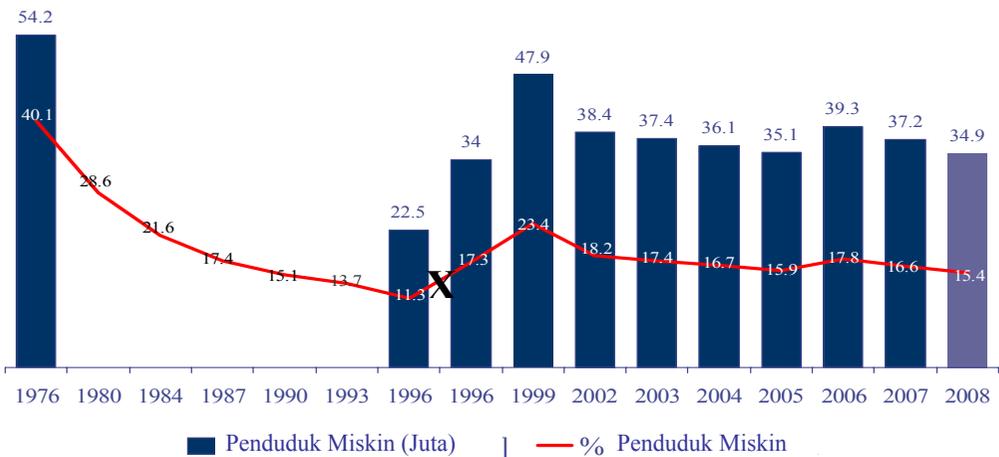
Praktik Pengukuran Kemiskinan Konsumsi di Indonesia dan Beberapa Catatan

Penghitungan jumlah dan persentase penduduk miskin dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS) pertama kali pada tahun 1984, untuk periode 1976–1981. Data yang digunakan adalah Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) modul konsumsi. Sejak itu, setiap tiga tahun sekali BPS secara rutin mengeluarkan data jumlah dan persentase penduduk miskin menurut daerah perkotaan dan perdesaan. Sampai tahun 1990, informasi hanya disajikan untuk

penduduk miskin dari tahun 1976 sampai tahun 2008.

Metodologi pengukuran kemiskinan konsumsi telah cukup berkembang dan beberapa metodologi standar telah berhasil dibakukan. Indonesia, misalnya, mengadopsi pengukuran garis kemiskinan sebagai biaya yang diperlukan untuk memperoleh sekeranjang makanan dengan kandungan 2.100 kalori perkapita perhari, ditambah dengan biaya untuk memperoleh hal-hal di luar bahan makanan yang dianggap penting seperti perumahan, pendidikan, kesehatan, pakaian, serta barang dan jasa

Grafik 1
Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin 1976–2008



tingkat nasional, namun mulai tahun 1993, informasi tersaji sampai tingkat propinsi. Mulai tahun 2003, BPS mengumpulkan data Susenas Panel Modul Konsumsi setiap bulan Februari atau Maret. Hal ini memungkinkan BPS meluncurkan informasi jumlah dan persentase penduduk miskin setiap tahun. Grafik 1 di bawah ini menunjukkan jumlah dan persentase

lainnya. Batas miskin untuk makanan ditambah dengan pengeluaran minimum untuk pemenuhan kebutuhan non-makanan inilah yang disebut Garis Kemiskinan (GK). Dalam hal ini ada dua komponen garis kemiskinan konsumsi yang dihitung, yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non-Makanan (GKNM), sehingga:

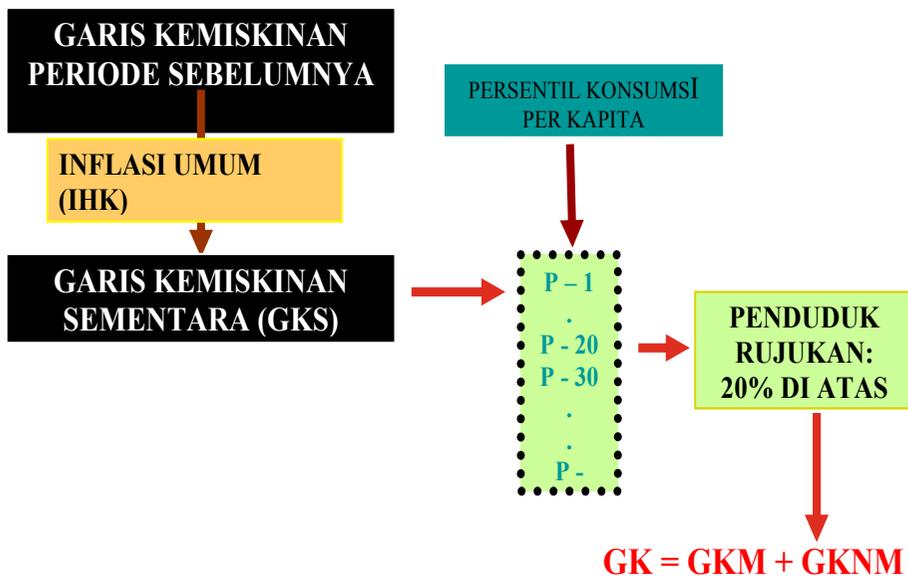
$$GK = GKM + GKNM$$

Dalam metodologi ini, jenis-jenis makanan dan barang bukan makanan yang dimasukkan ke dalam keranjang kemiskinan (*poverty bundle*) ditentukan secara subyektif oleh yang melakukan pengukuran, namun didasari pertimbangan yang sangat hati-hati menyangkut kebutuhan fisik manusia. Khusus untuk GKM, saat ini BPS menetapkan 52 jenis komoditas yang disetarakan dengan 2.100 kalori perhari tersebut. Termasuk di antaranya adalah padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dan lain-lain. Sementara itu, untuk GKNM diwakili oleh 51 jenis komoditas di perkotaan, dan 47 komoditas di pedesaan. Penentuan jumlah

atau kuantitas dari setiap jenis makanan dan barang bukan makanan di dalam keranjang kemiskinan tersebut didasarkan pada konsumsi aktual sekelompok penduduk yang disebut sebagai kelompok acuan (*reference population*). Dengan kata lain, tingkat konsumsi dari kelompok acuan ini menentukan bobot dari berbagai komoditas di dalam keranjang makanan yang akan mendasari pembentukan GKM dan GKNM.

Dalam tahapan pembentukan GK yang dilakukan oleh BPS, penentuan kelompok acuan yaitu 20% penduduk yang berada di atas Garis Kemiskinan Sementara (GKS). GKS adalah GK periode sebelumnya yang di-inflate dengan tingkat inflasi umum. Berdasarkan kelompok acuan inilah kemudian dihitung GK dan GKNM. Ringkasnya, alur penghitungan GK seperti yang dilakukan oleh BPS tampak pada Diagram 4.

Diagram 4
Alur Pembentukan Garis Kemiskinan



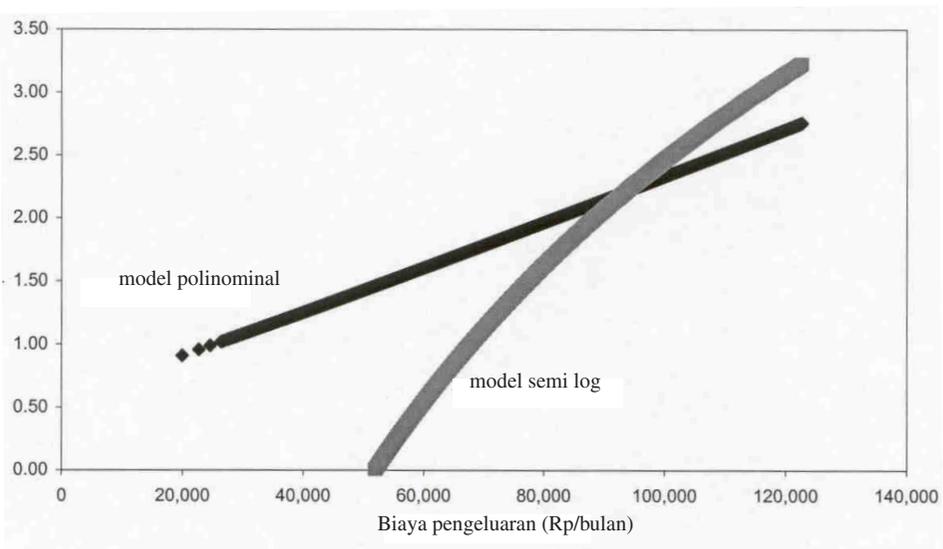
Dalam kaitannya dengan pengukuran kemiskinan dengan menggunakan pendekatan tingkat konsumsi ini, terdapat beberapa catatan yang perlu diperhatikan dalam konteks Indonesia, baik dilihat dari aspek metodologi maupun konseptual.

Pertama, penentuan kelompok acuan secara subyektif akan memengaruhi tinggi dan rendahnya GK yang dihasilkan. Pilihan kelompok acuan pada kelompok yang lebih kaya tentu akan menghasilkan GK yang lebih tinggi dibandingkan apabila pilihannya jatuh pada kelompok acuan yang lebih miskin. Hal ini akan tetap terjadi sekalipun kandungan kalori dari keranjang makanan dipatok pada 2.100 kalori mengingat adanya hubungan positif antara kelompok pengeluaran dengan harga per unit kalori yang dikonsumsi. Semakin kaya seseorang,

harga perunit kalori yang dikonsumsi akan semakin tinggi. Hal ini berarti tingkat kemiskinan sangat peka terhadap pilihan kelompok acuan. Hubungan antara rupiah per kalori dan jumlah pengeluaran tampak pada Grafik 2.

Hal lain yang juga perlu dicermati adalah adanya pendekatan yang menyebutkan bahwa keranjang kemiskinan berubah setiap tahunnya sebagai akibat kecenderungan perubahan pola konsumsi penduduk rujukan atas reaksi mereka dalam menyikapi perubahan harga-harga relatif komoditas yang dikonsumsi. Namun demikian, pendekatan ini tidak menghasilkan ukuran standar hidup yang konsisten sebab *quality upgrading* akan selalu terjadi karena penggunaan penduduk rujukan yang lebih kaya setiap tahunnya (Pradhan *et al.*, 2000)

Grafik 2
Hubungan antara Tingkat Pengeluaran dan Harga/Kalori



Satu cara yang diajukan oleh Pradhan *et al.* (2000) untuk mengatasi konsekuensi dari hubungan positif di antara harga per-unit kalori dan tingkat pengeluaran adalah dengan meletakkan posisi GK berada di tengah-tengah tingkat pengeluaran kelompok acuan. GK seperti ini didapat dari hasil teknik iterasi, yaitu dengan melakukan penghitungan terhadap masing-masing kelompok acuan hingga akhirnya tidak ditemui adanya perubahan dalam posisi GK.⁶ Dengan menggunakan metoda ini maka unsur subyektif dalam penentuan kelompok acuan dan penghitungan GK dapat dihilangkan. Untuk menghilangkan unsur subyektif dalam penentuan keranjang bu- kan makanan, dilakukan pendekatan kurva Engel. Dalam hal ini GK non-makanan ditentukan berdasarkan proporsi aktual pengeluaran untuk non-makanan dari kelompok acuan.

Catatan *kedua* dari pengukuran kemiskinan dengan pendekatan konsumsi adalah pilihan untuk menggunakan satu keranjang makanan dan non-makanan yang sama untuk semua wilayah, atau keranjang yang berbeda untuk setiap wilayah. Sebagai sebuah negara besar dan heterogen, penentuan atas pilihan ini menjadi relevan dalam konteks Indonesia (Suryahadi dan Sumarto, 2000). Setiap pilihan memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing.

Apabila digunakan keranjang yang sama

untuk semua wilayah, maka keuntungannya adalah GK yang dihasilkan untuk setiap wilayah akan memiliki nilai riil yang sama, sehingga membuat perbandingan antarwilayah menjadi lebih mudah untuk dilakukan. Perbedaan GK antarwilayah semata-mata ditentukan oleh perbedaan harga antarwilayah. Namun demikian, pendekatan ini memiliki dua kelemahan. Pertama, keranjang makanan yang digunakan dapat saja tidak sesuai dengan pola makanan yang sebenarnya di masing-masing wilayah. Kedua, apabila terdapat perbedaan harga relatif besar antarwilayah, keranjang makanan di tiap wilayah menjadi tidak optimal (*ibid.*).

Di sisi lain, jika keranjang berbeda yang digunakan untuk setiap wilayah, maka keranjang makanan akan disesuaikan dengan pola makanan dan harga relatif yang khas untuk setiap wilayah. Namun demikian, pendekatan ini cukup problematis karena upaya untuk melakukan perbandingan kemiskinan antarwilayah menjadi sulit mengingat setiap wilayah memiliki GK riil yang berbeda-beda. Dalam hal ini, perbedaan GK antarwilayah tidak hanya akibat perbedaan tingkat harga, namun juga perbedaan keranjang makanan dan non-makanan yang digunakan

Catatan *ketiga* terkait dengan penerapan skala ekuivalen konsumsi. Pengukuran tingkat kemiskinan dengan pendekatan

⁶⁾ Misalkan, penghitungan dimulai dengan menentukan secara subyektif suatu kelompok acuan, dan setelah dilakukan penghitungan akan dihasilkan suatu Garis Kemiskinan (GK). Dari GK ini ditentukan suatu kelompok acuan baru, dengan nilai tengah pengeluaran sama dengan GK tersebut. Kemudian dengan menggunakan kelompok acuan baru ini dilakukan penghitungan kembali GK baru yang akan digunakan untuk menentukan kelompok acuan baru lagi. Demikian proses ini berlanjut hingga dihasilkan GK yang tidak berubah lagi setelah dilakukan penghitungan kembali dengan menggunakan kelompok acuan yang dihasilkan dari GK tersebut.

konsumsi mengasumsikan kebutuhan konsumsi yang sama bagi semua anggota keluarga. Dalam kenyataannya, setiap orang memiliki kebutuhan konsumsi berbeda yang dipengaruhi oleh gender dan usia. Untuk mengatasinya, diperlukan sebuah pendekatan yang memperhitungkan perbedaan tingkat konsumsi anggota keluarga. Pendekatan ini dikenal sebagai penerapan skala ekuivalen konsumsi. Apabila penerapan skala ini tidak berpengaruh terhadap hasil pengukuran tingkat kemiskinan, maka dapat dikatakan bahwa upaya pengukuran yang dilakukan tidak bias kebutuhan konsumsi anggota keluarga (BPS, 2002).

Terkait dengan penerapan skala ekuivalen konsumsi tersebut, sebuah penelitian yang dikerjakan oleh Kathleen Short *et al* (1999) dapat dijadikan contoh kasus yang

menarik. Penelitian ini berupaya untuk melihat sejauh mana sensitivitas tingkat kemiskinan di Amerika Serikat pada tahun 1997 jika skala ekuivalen konsumsi yang berbeda di negara-negara OECD⁷ diterapkan atas tingkat kemiskinan tersebut. Penelitian ini menunjukkan bahwa sekalipun penerapan definisi skala ekuivalen yang berbeda-beda menghasilkan tingkat kemiskinan yang berbeda-beda pula, hal yang cukup mengejutkan adalah bahwa perbedaan tersebut tidaklah signifikan (Tabel 2). Dengan kata lain, hal ini berarti bahwa pilihan skala ekuivalen tidak terlalu banyak berpengaruh. Saat ini skala ekuivalen yang sering digunakan adalah:

- Laki-laki dewasa : 1
- Perempuan dewasa : 0,8
- Anak-anak : 0,5

Tabel 2
Sensitivitas Tingkat Kemiskinan Amerika Serikat terhadap

Penerapan Skala Ekuivalen	Tingkat Kemiskinan, % (P0/Headcount Index)
$N_a + N_c$ (dengan menggunakan pendapatan per kapita)	13.3
$(N_a + 0.7 N_c)^{0.65}$	13.1
$(N_a + 0.7 N_c)^{0.70}$	12.3
$(N_a + 0.7 N_c)^{0.75}$	12.7
$(N_a + 0.7 N_c)^{0.5}$	13.4
$(N_a + 0.7 N_c)^{0.6}$	12.7
$(N_a + 0.85 N_c)^{0.65}$	12.7
$1 + 0.4(N_a - 1) + 0.4(\text{anak } 1) + 0.3(N_c - 1)$ (Skala Kanada)	13.8
1 Orang Dewasa: 1. 2 Orang Dewasa: 1.41. Orang Tua Tunggal: $(N_a + 0.8 + 0.5N_c - 1)$. Anggota Keluarga Lainnya: $(N_a + 0.5 N_c)^{0.7}$	13.7

Skala Ekuivalen Negara-negara OECD

Sumber: Short *et al.*, 1999. Catatan: N_a : Jumlah Orang Dewasa. N_c : Jumlah Anak-anak

⁷⁾ OECD: Organization for Economic Cooperation and Development. Organisasi internasional ini terdiri atas 30 negara di dunia yang sebagian besar memiliki tingkat pendapatan perkapita yang tinggi. Lihat <http://en.wikipedia.org/wiki/OECD>

Catatan *keempat* berhubungan dengan skala ekonomi rumah tangga. Pengukuran tingkat kemiskinan dengan pendekatan konsumsi mengasumsikan bila pengaruh jumlah anggota rumah tangga terhadap kebutuhan konsumsi rumah tangga bersifat linier. Dalam kenyataannya, terdapat skala ekonomi (*economies of scale*) di dalam rumah tangga. Sebagai contoh, komponen biaya sewa rumah memiliki kemungkinan besar tidak bertambah dengan adanya tambahan jumlah anggota rumah tangga. Contoh lainnya, komponen biaya kebutuhan sehari-hari (*durable goods*) sebuah keluarga besar cenderung lebih rendah mengingat mereka dapat membeli dalam jumlah banyak dengan harga lebih murah (Coudouel *et al.*, 2001). Sampai saat ini skala ekonomi dalam pengukuran tingkat kemiskinan diperhitungkan sebagai N^α , dengan nilai α yang umum digunakan 0,6 – 0,8 (Deaton & Zaidi, 2002).

Catatan *kelima* terkait dengan alokasi sumber daya di dalam rumah tangga. Pengukuran tingkat kemiskinan dengan pendekatan konsumsi mengasumsikan bahwa setiap anggota dalam suatu rumah tangga memiliki akses yang sama terhadap sumber daya dalam rumah tangga, atau dengan kata lain diasumsikan bahwa seluruh anggota suatu rumah tangga memiliki status kemiskinan yang sama. Dalam kenyataannya, tidak setiap rumah tangga memberikan akses yang sama bagi setiap anggota rumah tangga terhadap sumber daya yang dimilikinya. Kondisi ini dikenal sebagai ketimpangan di dalam rumah tangga (*intrahousehold inequality*). Akibat dari ketimpangan ini anggota suatu rumah tangga dapat memiliki status kemiskinan yang berbeda. Oleh

karena itu, sumber data survai rumah tangga perlu dilengkapi dengan survai individu.

Sampai saat ini tampaknya belum terdapat upaya pengukuran secara sistematis dan komprehensif atas ketimpangan di dalam rumah tangga, namun tidak berarti bahwa ketimpangan tersebut tidak menjadi isu penting di dalam pengukuran kemiskinan. Sebuah kajian yang dilakukan oleh Haddad dan Kanbur (1990) menunjukkan bahwa pengukuran tingkat kemiskinan yang hanya mengandalkan informasi di tingkat keluarga (*household level*) dapat menyebabkan pelaporan tingkat kemiskinan dan ketimpangan lebih rendah sebesar 25%. Selain itu beberapa penelitian juga menunjukkan bahwa perbedaan prestasi pendidikan dan kualitas kesehatan di dalam sebuah keluarga merupakan penanda adanya ketimpangan di dalam keluarga (Coudouel *et al.*, 2001). Dalam hal ini, kombinasi dari metode kuantitatif dan kualitatif dapat diupayakan untuk menangkap isu ketimpangan di dalam keluarga. Cara lain yang juga dapat dilakukan adalah dengan mengamati dan menghitung ukuran-ukuran non-pendapatan lainnya seperti asupan gizi dengan menggunakan metoda antropometri, tingkat pendidikan, dan kualitas kesehatan (*ibid.*)

Kesimpulan dan Tantangan ke Depan

Beragamnya pemahaman tentang kemiskinan tidak berarti bahwa tidak ada satu pun pijakan teoretis yang dapat digunakan untuk memahami kemiskinan. Hal ini semata-mata adalah konsekuensi logis dari kompleksitas fenomena tersebut. Pada gilirannya, konsep dan pemahaman kemiskinan yang dipilih akan menentukan

upaya pengukuran kemiskinan dan model kebijakan serta strategi penanggulangan kemiskinan. Sampai saat ini, pengukuran kemiskinan konsumsi merupakan pendekatan pengukuran yang paling banyak digunakan oleh lembaga-lembaga seperti Bank Dunia dan BPS. Pada tataran konseptual dan praktis, pengukuran kemiskinan ini memiliki beberapa catatan yang perlu diperhatikan dengan seksama. Beberapa tantangan ke depan untuk menyempurnakan pendekatan ini sekaligus pula untuk menampilkan gambaran yang lebih utuh tentang kondisi kemiskinan di Indonesia di antaranya:

- Melengkapi survai rumah tangga dengan informasi di tingkat individu. Hal ini tentu saja berimplikasi pada skala, perencanaan, dan biaya survai.
- Dengan luasnya wilayah dan heterogenitas yang tinggi, perlu dipikirkan untuk memulai menampilkan profil kemiskinan sesuai dengan karakteristik daerah. Dalam hal ini, peran proaktif Pemerintah Daerah merupakan syarat utama.
- Walaupun sulit, upaya untuk memulai pengukuran kemiskinan multidimensi perlu dilakukan. Kombinasi metoda kuantitatif dan kualitatif dapat dipertimbangkan untuk mendapatkan gambaran utuh tentang kondisi kemiskinan multidimensi.

Daftar Rujukan

- Allen, Tim dan Alan Thomas (2000). *Poverty and Development into the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press
- Avenzora, Ahmad *et al.* (2006). *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan Tahun 2006*. Jakarta: Badan Pusat Statistik
- Badan Pusat Statistik (BPS) (2002). *Dasar-dasar Analisis Kemiskinan*. Jakarta: Badan Pusat Statistik
- Carvalho, Sonia dan Howard White (1997). *Combining Quantitative and Qualitative Approach to Poverty Measurement & Analysis: The Practice and the Potential*. Washington DC: The World Bank
- Coudouel, A., J. Hentschel, dan Q. Wodon (2001). "Poverty Measurement and Analysis." dari J. Klugman, editor, *Poverty Reduction Strategies Source Book*. Washington DC : The World Bank
- Deaton, A. dan Salman Zaidi (2002). *Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis*. LSMS Working Paper No.135. Washington DC : The World Bank
- Haddad, L. dan R. Kanbur (1990). "How Serious is the Neglect of Intrahousehold Inequality?" *Policy, Planning, and Research Working Paper No. 296*. Washington

- DC: The World Bank
- Kanbur, Ravi dan Lyn Squire (1999). *The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions*, diunduh dari <http://people.cornell.edu/pages/sk145/papers.htm> tanggal 5 Februari 2009.
- Lanjouw, P. dan M. Ravallion (1995). "Poverty and Household Size." *The Economic Journal*, 105, November: 1415-1434.
- Maxwell, Simon (1999). *The Meaning and Measurement of Poverty*. ODI Poverty Briefing February 1999: ODI
- Pradhan, Menno, Asep Suryahadi, Sudarno Sumarto, dan Lant Pritchett (2000). *Measurements of Poverty in Indonesia, 1996, 1999, and Beyond*. SMERU Working Paper June 2000: SMERU.
- Ravallion, Martin (1998). *Poverty Lines in Theory and Practice: Living Standard Measurement Study*, Working Paper No.13: The World Bank.
- Ravallion, M. dan D. van de Walle (1991) "Urban-Rural Cost of Living Differentials in a Developing Economy." *Journal of Urban Economics* 29: 113-127.
- Sen, A (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press
- Short, Kathleen, Thesia Garner, David Johnson, dan Patricia Doyle (1999). *Experimental Poverty Measures: 1990 to 1997*, U.S. Census Bureau, U.S. Washington, DC: Government Printing Office
- Suryahadi, Asep dan Sudarno Sumarto (2000). Pengukuran Kemiskinan dan Aspek Multidimensinya. SMERU Newsletter No 03: Mei – Juni/2001: SMERU.
- Suyanto, Bagong (1995). *Perangkap Kemiskinan: Problem dan Strategi Pengentasannya*. Surabaya: Airlangga University Press.
- van de Walle, D. dan K. Nead, eds. (1994). *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press
- World Bank (1990). *World Development Report 1990*. Oxford University Press. New York.
- Lampiran UU 17/2007 Tentang RPJP 2005 – 2025, hal. 42, diunduh dari http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_perundangan&id=1592&task=detail&catid=1&Itemid=42&tahun=2007 tanggal 23 Oktober 2007
- Manuskrip wawancara dengan Martin Ravallion, diunduh dari <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/>