

# PENDEKATAN SKALA EKIVALENSI UNTUK MENGUKUR KEMISKINAN

## *The Equivalent Scale Approach to Measure Poverty Level*

Sri Hery Susilowati

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

### ABSTRACT

Consumption calculation to measure the level of poverty in Indonesia was based on the average of expenditure per capita approach. The approach did not consider the age's composition of household members. With such approach, the calculation of poverty level should not provide accurate figures and need to be evaluated. The equivalent scale approach to measure the level of poverty was used by considering the household member's age composition. The result of poverty calculation using the equivalent scale approach gave the level of poverty at a more proportionate level compared to the average expenditure per capita approach. The main problem in applying the equivalent scale approach to calculate the level of poverty in Indonesia is the lack of equivalent scale formula suitable for Indonesian consumption household pattern.

**Key words** : *poverty, average household expenditure per capita, equivalent scale*

### ABSTRAK

Penghitungan pengeluaran per kapita untuk menghitung penduduk miskin di Indonesia yang selama ini hanya didasarkan pada rata-rata pengeluaran per kapita dan tidak memperhatikan komposisi umur anggota rumah tangga. Dengan pendekatan tersebut hasil perhitungan kemiskinan kurang mencerminkan angka kemiskinan secara akurat. Untuk itu penetapan kemiskinan dengan metode rata-rata pengeluaran per kapita seperti yang dilakukan BPS hingga saat ini perlu dievaluasi. Hasil perhitungan kemiskinan dengan pendekatan skala ekivalensi diketahui menghasilkan angka kemiskinan yang lebih rendah dibandingkan dengan metode rata-rata pengeluaran per kapita. Pendekatan skala ekivalensi sebagai alternatif metode menghitung kemiskinan diperkirakan akan menghasilkan angka kemiskinan yang lebih proporsional dibandingkan dengan metode rata-rata pendapatan per kapita. Kendala penerapan skala ekivalensi untuk menetapkan angka kemiskinan di Indonesia terutama belum tersedianya formula skala ekivalensi yang tepat sesuai dengan pola konsumsi anggota rumah tangga di Indonesia.

**Kata kunci** : *kemiskinan, rata-rata pengeluaran rumah tangga per kapita, skala ekivalensi*

### PENDAHULUAN

Kemiskinan di Indonesia merupakan persoalan klasik yang hingga kini belum terselesaikan meskipun persentase kemiskinan cenderung menurun. Pada tahun 2007 jumlah penduduk miskin sebanyak 37,2 juta orang (16,6%) dan tahun 2009 turun menjadi 32,5 juta orang (14,2%). Demikian pula kemiskinan global juga cenderung menurun. Dengan menggunakan garis kemiskinan internasional sebesar US\$1.25 per kapita per hari, jumlah penduduk dunia yang berada di bawah garis kemiskinan menurun dari 51,8

persen pada tahun 1981 menjadi 25,2 persen pada tahun 2005 (Chen and Ravallion, 2007). Pada periode yang sama jumlah penduduk miskin di India juga cenderung menurun dari 60 persen pada tahun 1981 menjadi sebesar 41 persen pada tahun 2005 ([wikipedia.org/wiki/Poverty\\_in\\_India](http://wikipedia.org/wiki/Poverty_in_India)). Dibandingkan dengan India, kemiskinan di Indonesia pada tahun yang sama (2005) relatif lebih rendah, yaitu 16,69 persen

Namun pada umumnya, setiap Negara memiliki metode penghitungan dan garis kemiskinan masing-masing. Dalam melakukan perbandingan tingkat kemiskinan antar negara, perlu dicermati konsep dan metode

penghitungan kemiskinan yang digunakan oleh masing-masing negara. Perbedaan metode penghitungan kemiskinan yang digunakan sudah barang tentu akan menghasilkan angka kemiskinan yang berbeda sehingga tidak mewakili untuk dilakukan perbandingan persentase kemiskinan antar negara.

Penghitungan kemiskinan di Indonesia sampai saat ini dilakukan dengan memanfaatkan data konsumsi rumah tangga sebagai proksi pendapatan. Unit analisis untuk melakukan penghitungan kemiskinan menggunakan rata-rata konsumsi per kapita tanpa mempertimbangkan komposisi demografi anggota rumah tangga (BPS, 2005). Dengan kata lain dilakukan penyamarataan kebutuhan konsumsi masing-masing anggota rumah tangga. Padahal kebutuhan konsumsi seorang dewasa sudah barang tentu berbeda dengan konsumsi anak-anak maupun balita. Berdasarkan fakta tersebut penghitungan kemiskinan dengan menggunakan pendekatan yang memperhatikan komposisi demografi rumah tangga perlu dipertimbangkan agar diperoleh perkiraan angka kemiskinan yang lebih proporsional.

Tulisan ini bertujuan untuk melakukan tinjauan terhadap pendekatan penghitungan kemiskinan yang selama ini dilakukan di Indonesia serta alternatif pendekatan penghitungan kemiskinan dengan memperhitungkan komposisi demografi rumah tangga.

## KONSEP KEMISKINAN

### Definisi Kemiskinan

Definisi kemiskinan dibedakan menjadi dua, yaitu *pertama*, Kemiskinan relatif dan *kedua*, Kemiskinan Absolut (BPS, 2005). Kemiskinan relatif ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencapai standar kehidupan yang ditetapkan masyarakat setempat. Kemiskinan relatif merupakan suatu kondisi dimana individu atau kelompok orang berada dalam tingkatan kekurangan dibandingkan dengan standar kehidupan umum (disebut sebagai garis kemiskinan) yang layak berlaku di masyarakat. Mereka yang berada di bawah standar penilaian tersebut dikategorikan sebagai miskin secara relatif. Hal yang sama dinyatakan oleh Sumodiningrat (1988), bahwa kemiskinan relatif adalah bila seseorang memiliki penghasilan di atas garis

kemiskinan, namun relatif lebih rendah dibandingkan dengan masyarakat sekitarnya. Dengan demikian penentuannya bersifat subyektif. Kemiskinan relatif biasanya diperkirakan dengan memperhatikan golongan berpendapatan rendah dari suatu pola pembagian pendapatan. Sehingga dapat dikatakan bahwa sekian persen dari suatu pola pembagian pendapatan golongan bawah akan berada dalam posisi kemiskinan. Atau garis kemiskinan tersebut dikaitkan dengan nilai-nilai statistik seperti nilai *rata-rata (mean)* atau *median*. Berdasarkan konsep kemiskinan relatif ini garis kemiskinan akan mengalami perubahan bila sekiranya seluruh tingkat kehidupan masyarakat mengalami perubahan. Kelemahan konsep ini terletak pada sifatnya yang dinamis. Secara implisit akan terlihat bahwa kemiskinan akan selalu ada. Dalam setiap waktu akan selalu terdapat sejumlah penduduk yang dapat dikategorikan miskin.

Menurut Thorbecke (1998) negara kaya memiliki garis kemiskinan yang lebih tinggi daripada negara miskin. Angka kemiskinan resmi di Amerika Serikat pada awal tahun 1990 mendekati 15 persen, demikian pula di Indonesia (negara dengan tingkat kesejahteraan jauh lebih rendah dibanding Amerika) juga mendekati 15 persen. Ini berarti banyak penduduk yang termasuk miskin di Amerika Serikat akan tergolong sejahtera menurut standar Indonesia. Ketika negara bertambah sejahtera, negara tersebut cenderung merevisi garis kemiskinannya menjadi lebih tinggi. Uni Eropa mendefinisikan penduduk miskin adalah mereka yang memiliki pendapatan per kapita di bawah 50 persen dari rata-rata/median pendapatan masyarakat. Ketika rata-rata pendapatan meningkat, garis kemiskinan juga meningkat. Menurut Haughton (2000), dalam mengidentifikasi dan menentukan sasaran penduduk miskin di negara tertentu, lebih tepat digunakan garis kemiskinan relatif dan perlu disesuaikan dengan tingkat pembangunan negara secara keseluruhan. Sebagai contoh menggunakan garis kemiskinan sebesar US \$ 1 per hari per kapita untuk mengidentifikasi penduduk miskin akan bermakna jika dilakukan, misalnya, di Vietnam sekitar 27 persen penduduk tergolong miskin dengan standar tersebut. Namun nilai tersebut tidak akan bermakna jika digunakan di Amerika Serikat karena hampir tidak akan ada orang miskin dengan standar tersebut.

*Kedua* adalah Kemiskinan Absolut. Kemiskinan absolut ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencukupi kebutuhan dasar atau kebutuhan pokok minimum. Seseorang disebut miskin secara absolut apabila tingkat pendapatannya dibawah garis kemiskinan atau pendapatannya tidak cukup memenuhi kebutuhan hidup minimum (*basic need*) seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan (Sumodiningrat, 1988). BPS (2005) menggunakan pendekatan nilai kebutuhan dasar atau kebutuhan minimum tersebut diterjemahkan dalam ukuran finansial yaitu dalam nilai uang. Garis kemiskinan absolut penting digunakan untuk menilai dampak dari suatu kebijakan dalam mengurangi kemiskinan. Angka kemiskinan akan terbanding antar satu negara dengan negara lain hanya jika garis kemiskinan absolut yang sama digunakan di kedua negara tersebut. Bank Dunia memerlukan garis kemiskinan absolut untuk dapat membandingkan kemiskinan antar negara sehingga penyaluran dana bantuan tepat sasaran.

Berdasarkan sumber penyebab kemiskinan, terminologi kemiskinan dapat dibedakan sebagai Kemiskinan Struktural dan Kemiskinan Kultural. Menurut Suyanto (1995) Kemiskinan Struktural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh kondisi struktur atau tatanan kehidupan yang tidak menguntungkan atau menjadikan penduduk tidak sejahtera. Sebagai contoh kemiskinan struktural adalah warga masyarakat yang tinggal di lokasi terisolir sehingga sulit memperoleh akses untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan mereka. Sumodiningrat *et al.* (1999) mengemukakan bahwa Kemiskinan Struktural adalah kemiskinan yang terjadi disebabkan oleh faktor eksternal atau faktor yang berada di luar jangkauan individu. Secara konkrit faktor ini merupakan hambatan kelembagaan atau struktur yang menghambat seseorang untuk meraih kesempatan. Artinya, bukan karena seseorang tidak mau bekerja tapi struktur yang ada dapat menghambat seseorang untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik. Dapat pula disebutkan kemiskinan yang terjadi oleh sebab tatanan yang tidak adil sehingga mengakibatkan banyak warga masyarakat gagal memperoleh peluang atau akses untuk meningkatkan kualitas hidup mereka.

Sedangkan kemiskinan kultural disebabkan faktor internal yang berasal dari dalam diri seseorang atau lingkungannya, terutama oleh faktor-faktor adat dan budaya suatu daerah tertentu. Seringkali masyarakat terjebak pada keyakinan bahwa kondisi miskin yang dialami sekarang sudah merupakan 'suratan takdir'. Keyakinan bahwa setiap orang sesungguhnya sudah mempunyai suratan nasib masing-masing yang harus dijalani. Indikator kemiskinan kultural seharusnya bisa dikurangi atau secara bertahap dihilangkan dengan mengabaikan faktor-faktor adat dan budaya tertentu yang menghalangi seseorang melakukan perubahan-perubahan ke arah kehidupan yang lebih baik melalui pemberdayaan masyarakat kelas bawah, misalnya dengan meningkatkan akses terhadap pendidikan, informasi, fasilitas, hak sebagai warga negara dan sebagainya.

Berdasarkan pola kerangka waktu, Kartasasmita (1996) menyatakan kemiskinan dapat disebut sebagai (a) Kemiskinan kronis atau latent (*persistent poverty*), (b) Kemiskinan siklis (*cyclical poverty*), (c) Kemiskinan musiman (*seasonal poverty*), dan (d) Kemiskinan sementara yang disebabkan oleh kejadian tertentu (*accidental poverty*). Kemiskinan latent adalah kemiskinan yang sifatnya kronis atau turun temurun. Pada umumnya terjadi di daerah yang kritis sumber daya alamnya atau pada daerah terisolasi. Sumodiningrat (1988) mendefinisikan kemiskinan kronis adalah kemiskinan yang disebabkan secara simultan oleh berbagai faktor, baik faktor-faktor internal maupun eksternal, yaitu diantaranya: (i) kondisi sosial dan budaya yang mendorong kebiasaan masyarakat tidak produktif, (ii) keterbatasan sumber daya dan keterisolasian, (iii) rendahnya tingkat pendidikan, dan (iv) terbatasnya lapangan pekerjaan dan ketidakmampuan masyarakat mengikuti ekonomi pasar. Kemiskinan siklis adalah kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan misalnya saat negara mengalami krisis ekonomi dimana kondisi krisis tersebut terjadi selama periode waktu tertentu dan sangat mungkin terjadi berulang atau dapat pula merupakan dampak suatu kebijakan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Kemiskinan musiman bersifat musiman dan umumnya terjadi pada kasus nelayan dan petani tanaman pangan yang lebih dikenal sebagai

musim paceklik. Sedangkan *accidental poverty* adalah kemiskinan yang terjadi akibat bencana alam yang mengakibatkan penduduk kehilangan harta benda sehingga menjadi miskin.

### Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan

Kemiskinan dapat ditimbulkan oleh faktor internal (faktor-faktor dari dalam masyarakat sendiri) dan faktor eksternal (faktor-faktor dari luar masyarakat) (Sumodiningrat *et al.*, 1999; Suyanto, 1995). Faktor-faktor internal seperti rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan yang menyebabkan rendahnya tingkat upah dan gaji, kelemahan fisik dan sikap atau perilaku. Faktor-faktor eksternal seperti buruknya prasarana dan sarana transportasi sehingga menyulitkan masyarakat dalam melakukan aktivitas ekonomi, rendahnya aksesibilitas terhadap modal dan kualitas sumber daya alam, penggunaan teknologi yang terbatas, atau sistem kelembagaan yang kurang sesuai dengan kondisi masyarakat. Kedua faktor tersebut secara bersama-sama akan menyebabkan masyarakat menjadi merasa tidak berdaya.

Sudaryanto (2009) merangkum faktor-faktor yang menjadi penyebab kemiskinan diantaranya adalah: (i) kualitas sumber daya alam yang rendah, (ii) kebijakan pembangunan ekonomi yang belum memberikan prioritas pada wilayah miskin, (iii) keterbatasan infrastruktur, (iv) terbatasnya akses terhadap asset produktif, terutama lahan pertanian, (v) tersisihkan karena aspek jender, etnik, dan cacat, dan (vi) rendahnya kapasitas SDM.

Kemiskinan dapat juga ditimbulkan oleh adanya kegagalan kelembagaan. Seringkali masalah kemiskinan bukan karena kekurangan ketersediaan bahan makanan tetapi merupakan masalah kegagalan kelembagaan, yaitu karena tidak berjalannya proses dimana seseorang menjual barang yang dapat diproduksinya untuk dapat memperoleh sejumlah barang yang diinginkan. Karena proses tersebut tidak berjalan, maka penduduk tidak dapat memperoleh pendapatan yang cukup untuk dapat membeli semua kebutuhan hidup mereka. Fenomena seperti ini sering ditemukan, dimana petani tetap berada dalam kondisi kemiskinan kendati padi berlimpah di sekitar mereka pada saat panen, karena mereka tidak dapat menjual hasil panen dengan harga yang

baik (karena adanya tengkulak, masalah *ijon*, dsb.)

Kemiskinan di Indonesia secara umum dapat juga dikatakan merupakan bentuk fenomena pertanian. Hal ini disebabkan sumber kemiskinan sebagian besar berada di wilayah perdesaan dan sangat berhubungan dengan pola kepemilikan dan produktivitas lahan, struktur kesempatan kerja dan pasar tenaga kerja. Thorbecke *et al.* (1993) menyatakan terdapat korelasi antara standar hidup dengan luas dan kualitas lahan yang dimiliki serta tingkat keahlian dan pendidikan anggota rumah tangga. Oleh karena itu rumah tangga yang tidak memiliki akses terhadap lahan dan keahlian dan pendidikan yang terbatas, akan cenderung berada dalam kemiskinan sampai mereka memperoleh bantuan dan transfer dari pihak lain.

Secara sosiologis, kemiskinan juga dapat muncul sebagai akibat proses eksploitasi terhadap penduduk miskin yang pada gilirannya menyebabkan ketergantungan dan kemiskinan. Proses eksploitasi tersebut misalnya pembayaran yang tidak adil atas jasa yang telah diberikan oleh seseorang atau sekelompok orang yang tidak memiliki kekuatan untuk melakukan tawar menawar (Arif, 1990). Apabila keadaan ini berlangsung terus menerus, maka kesenjangan (*gap*) kesejahteraan antara si kaya dan si miskin akan semakin melebar. Tidak dipungkiri, proses tersebut memberikan andil bagi terciptanya keterbelakangan dan kemiskinan sebagian besar masyarakat miskin di Indonesia. Sehingga masalah kemiskinan di Indonesia tidak hanya merupakan fenomena kemelaratan materi, tetapi telah merupakan suatu fenomena *sosio cultural* yang lebih kompleks.

Dalam konteks pembangunan wilayah, kemiskinan juga dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya (*resources endowment*) di suatu wilayah, yaitu lahan yang subur, tenaga kerja yang terampil dan ketersediaan modal serta kemampuan mengelola sumber daya tersebut. Dengan demikian perbedaan intensitas pembangunan antar wilayah akan memunculkan permasalahan kesenjangan pendapatan (*income disparity*) atau permasalahan kemiskinan antar wilayah.

Menurut Sapuan dan Silitonga (1994), sumber-sumber kemiskinan di daerah perdesaan dapat diidentifikasi diantaranya sebagai

berikut: (1) para petani yang memiliki lahan kurang dari 0,25 ha, (2) buruh tani yang pendapatannya kurang atau cukup dikonsumsi hari itu saja, (3) nelayan yang belum terjamah bantuan kredit lunak pemerintah, dan (4) perambah hutan dan pengangguran. Sedangkan untuk daerah perkotaan yaitu: (1) buruh kecil di pabrik-pabrik, (2) pegawai negeri atau swasta golongan rendah, (3) pegawai harian lepas, (4) pembantu rumah tangga, (5) pedagang asongan, (6) pemulung, dan (7) pengangguran.

Berbagai studi memberikan gambaran yang lebih spesifik, bahwa kemiskinan suatu komunitas disebabkan oleh rendahnya kualitas sumber daya manusia (Quibria dan Srinivasan, 1993; Sofwani, 1998), rendahnya penguasaan aset produktif, seperti lahan pertanian (Otsuka, 1993) dan rendahnya aksesibilitas anggota masyarakat terhadap sumber-sumber permodalan dan peluang-peluang ekonomi (Siamwalla, 1993).

Menurut Mason (1996) dan Iksan (1998) ada beberapa determinan kemiskinan di pedesaan. *Pertama*, *human capital endowment* yang belum memadai, sehingga menyulitkan proses transformasi tenaga kerja antar sektor. Terdapat perbedaan yang menyolok antara *net* atau *gross enrollment ratio* antara desa dan kota, khususnya pada tingkat sekolah menengah pertama dan atas. *Kedua*, kuantitas dan kualitas infrastruktur yang belum memadai. Kedua hal tersebut mempunyai peranan penting dalam mengatasi masalah kemiskinan di daerah pertanian, yaitu: (i) Kuantitas dan kualitas infrastruktur yang memadai akan mengurangi margin transportasi; apalagi dikaitkan dengan berbagai studi yang menunjukkan bahwa peranan biaya transportasi makin meningkat dalam total harga pada tingkat konsumen. Pengurangan margin transportasi akan memberikan tambahan keuntungan bagi para petani, dan (ii) Perbaikan jumlah stok dan kualitas infrastruktur juga akan memberikan *bargaining position* yang lebih kuat bagi petani dalam mengatasi ketidaksempurnaan pasar, baik dalam sektor keuangan maupun pemasaran. *Ketiga*, distribusi kepemilikan lahan yang semakin kecil, khususnya di Jawa. Hasil kajian Ikhsan (2001) menunjukkan bahwa ada korelasi yang sangat kuat antara kepemilikan lahan dengan tingkat kemiskinan, di mana

semakin luas kepemilikan lahan maka semakin rendah tingkat kemiskinannya dan sebaliknya.

## PENGUKURAN KEMISKINAN

### Konsep Kebutuhan Dasar (*Basic Needs*)

Konsep kemiskinan dikaitkan dengan perkiraan tingkat pendapatan dan kebutuhan. Perkiraan kebutuhan hanya dibatasi pada kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar minimum yang memungkinkan seseorang dapat hidup secara layak. Untuk memungkinkan seseorang dapat hidup secara layak dibutuhkan seperangkat barang-barang dan jasa-jasa baik untuk memenuhi kebutuhan biologis maupun kebutuhan sosial. Pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs*) merupakan metode pengukuran resmi yang digunakan untuk mengukur kemiskinan di Indonesia (BPS, 1984).

Pendekatan kebutuhan dasar untuk mengukur kemiskinan dipromosikan dan dipopulerkan oleh International Labor Organization (ILO) (Thee Kian Wie, 1981). Kesulitan dalam penentuan indikator kebutuhan dasar adalah standar dan kriteria yang bersifat subyektif karena dipengaruhi oleh adat, budaya, dan kelompok sosial. Penentuan kuantitas masing-masing komponen kebutuhan dasar juga bersifat subyektif karena dipengaruhi oleh selera konsumen terhadap jenis makanan dan komoditas lainnya yang menjadi komponen penyusun kebutuhan dasar.

Kebutuhan dasar dapat dibagi dalam dua golongan besar, *pertama*, kebutuhan dasar yang sangat diperlukan oleh manusia untuk mempertahankan hidupnya. *Kedua*, kebutuhan lain-lain yang bersifat lebih tinggi. Berdasarkan pertimbangan tersebut *United Nation Research Institute for Social Development* (UNRISD) (1966) menggolongkan kebutuhan dasar ke dalam tiga golongan, yaitu: (i) kebutuhan fisik primer yang merupakan kebutuhan gizi, perumahan, kesehatan; (ii) kebutuhan kultural yang terdiri dari pendidikan, rekreasi dan ketenangan hidup; dan (iii) kebutuhan atas kelebihan pendapatan, yaitu kebutuhan lainnya yang lebih tinggi jika kebutuhan primer dan kultural sudah terpenuhi. Menurut United Nations (1961) komponen kebutuhan dasar terdiri dari atas kesehatan, bahan makanan dan gizi, pendidikan,

kesempatan kerja dan kondisi pekerjaan, perumahan, sandang, rekreasi, jaminan sosial, dan kebebasan manusia. Menurut Green (1978) dikutip oleh Thee Kian Wie (1981), komponen kebutuhan dasar terdiri atas: (i) *personal consumption items* yang mencakup pangan, sandang dan pemukiman, dan (ii) *basic public services* yang mencakup fasilitas kesehatan, pendidikan, saluran air minum, pengangkutan dan kebudayaan. Menurut Esmara (1986) komponen kebutuhan dasar primer untuk bangsa Indonesia mencakup pangan, sandang, perumahan, pendidikan, dan kesehatan.

Sedangkan menurut BPS (2005), komponen kebutuhan dasar terdiri dari pangan dan bukan pangan (perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan) yang disusun menurut daerah perkotaan dan perdesaan berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS). Indikator kebutuhan minimum untuk masing-masing komponen adalah; (i) Pangan, dinyatakan dengan kebutuhan gizi minimum yaitu perkiraan kalori dan protein, (ii) Sandang, dinyatakan dengan indikator pengeluaran rata-rata untuk keperluan pakaian, alas kaki dan tutup kepala, (iii) Perumahan, dinyatakan dengan indikator pengeluaran rata-rata untuk sewa rumah, listrik, minyak tanah, kayu bakar, arang, dan air, (iv) Pendidikan, dinyatakan dengan pengeluaran rata-rata untuk keperluan biaya sekolah (uang sekolah, iuran sekolah, alat tulis dan buku), dan (v) Kesehatan, dinyatakan dengan indikator pengeluaran rata-rata untuk penyediaan obat-obatan di rumah, ongkos dokter, perawatan termasuk obat-obatan.

Konsep kemiskinan yang di dasarkan atas perkiraan kebutuhan dasar minimum merupakan suatu konsep yang mudah dimengerti. Bila seseorang atau keluarga berada di bawah kebutuhan minimum tersebut, maka orang atau keluarga tersebut dapat dikatakan miskin.

### **Garis Kemiskinan**

Perkiraan garis kemiskinan merupakan refleksi dari suatu konsep kemiskinan. Garis kemiskinan merupakan dasar dalam mengukur tingkat kemiskinan. Garis kemiskinan resmi yang digunakan di Indonesia adalah garis kemiskinan yang disusun oleh

BPS. Secara teknis Garis Kemiskinan yang disusun oleh BPS dibangun dari dua komponen yaitu Garis Kemiskinan Makanan dan Garis Kemiskinan Non-makanan. Garis Kemiskinan Makanan dihitung dari besarnya pengeluaran yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan minimum energi (kalori) per kapita/hari. Sedangkan Garis Kemiskinan Non-makanan dihitung dari besarnya pengeluaran yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar non makanan, seperti kebutuhan perumahan, sandang, kesehatan, pendidikan, transportasi, dan lain-lain. BPS (2000) menggunakan ukuran konsumsi energi minimum sebanyak 2100 kalori per kapita per hari dan pengeluaran minimal untuk perumahan, pendidikan, kesehatan dan transportasi sebagai batas miskin. Besaran tersebut disesuaikan setiap tahun menurut perubahan harga-harga barang atau tingkat inflasi. Seseorang yang memiliki pengeluaran berada di bawah garis kemiskinan tersebut diklasifikasikan sebagai penduduk atau rumah tangga miskin.

Beberapa ahli menetapkan kriteria garis kemiskinan yang berbeda-beda, yaitu berdasarkan konsumsi beras atau ekuivalen beras (Esmara, 1986; Sayogya, 1971), kebutuhan gizi minimum (BPS, 2000; Ginneken, 1969; Both, 1969), pengeluaran belanja non pangan (BPS, 2000), atau pendapatan per kapita (Bank Dunia). Beras dipandang merupakan kebutuhan primer rakyat Indonesia, maka perkiraan garis kemiskinan dilakukan dengan mempergunakan ukuran kebutuhan beras atau ekuivalen beras. Selain itu terdapat anggapan bahwa perkembangan harga-harga komoditi lainnya akan dipengaruhi sekali oleh perkembangan harga beras. Sayogyo (1971) menggunakan ukuran pengeluaran per kapita per orang per tahun ekuivalen beras 320 kilogram dan 480 kilogram per kapita per tahun sebagai garis kemiskinan untuk masing-masing daerah perdesaan dan daerah kota.

Negara maju (Eropa Barat) menetapkan 1/3 dari nilai PDB per kapita per tahun sebagai garis kemiskinan. Bank Dunia menggunakan US \$ 1 per hari per kapita dan dewasa ini dikembangkan menjadi US \$ 2 per hari per kapita.

Dengan kriteria garis kemiskinan yang bervariasi seperti diuraikan di atas, maka untuk memperkirakan jumlah penduduk miskin akan sangat tergantung dari kriteria dan garis

Tabel 1. Beberapa Kriteria Garis Kemiskinan menurut Beberapa Ahli

Penelitian	Kriteria	Kota (K)	Desa (D)	K+D
Esmara, 1986	Konsumsi beras /kapita/tahun (kg)			125
Sayogyo, 1971	Tingkat pengeluaran ekivalen beras/orang/tahun (kg)			
	Miskin	480	320	
	Miskin Sekali	360	240	
	Paling Miskin	270	180	
Ginneken, 1969*	Kebutuhan gizi min/orang/hari			
	Kalori			2000
	Protein (gram)			50
Anne Booth, 1969*	Kebutuhan gizi minimum/orang/hr			
	Kalori			2000
	Protein			40
BPS, 2000	Konsumsi kalori/kapita/hari			2100
	Pengeluaran non makanan			
Garis Kemiskinan internasional <sup>1</sup>	Tingkat pendapatan/kapita/hari (US\$)			1atau 2

<sup>1</sup> <http://unstats.un.org/unsd/mi/MDG%20Book.pdf>

\* dalam Esmara (1986)

kemiskinan yang digunakan. Sampai saat ini untuk memperkirakan jumlah penduduk miskin di Indonesia menggunakan angka resmi BPS. Dengan demikian garis kemiskinan yang digunakan secara resmi untuk menghitung jumlah penduduk miskin di Indonesia menggunakan kriteria garis kemiskinan BPS. Dengan garis kemiskinan BPS, saat ini total penduduk miskin sekitar 35 juta orang. Sementara jika menggunakan garis kemiskinan menurut Bank Dunia sebesar US \$ 2 per hari per kapita maka diperkirakan jumlah orang miskin di Indonesia 90 juta orang ([www.theprakarsa.org/index.php.ac](http://www.theprakarsa.org/index.php.ac)).

### Metode Pengukuran Kemiskinan

Metode penghitungan penduduk miskin yang dilakukan BPS hingga saat ini adalah berdasarkan kebutuhan dasar (*basic needs*) melalui pendekatan pendapatan rata-rata per kapita. Dalam hal ini pendapatan diproksi dari pengeluaran rumah tangga. Sampai saat ini diyakini bahwa pengeluaran atau konsumsi rumah tangga menjadi indikator yang lebih baik untuk mengukur kesejahteraan rumah tangga dibandingkan pendapatan. Data pendapatan meskipun dapat dikumpulkan tetapi

informasi yang diperoleh seringkali kurang syah (*valid*) disebabkan antara lain keterbatasan daya ingat atau keengganan responden untuk mengungkapkan data yang sebenarnya. Data pengeluaran atau konsumsi rumah tangga dipandang lebih akurat menggambarkan standar hidup dan kesejahteraan masyarakat selain juga secara tidak langsung menunjukkan informasi tentang pendapatan rumah tangga.

Dengan pendekatan ini, penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Garis kemiskinan yang ditetapkan oleh BPS adalah pengeluaran konsumsi pangan untuk memenuhi energi minimum sebanyak 2100 kalori per kapita per hari dan pengeluaran minimal untuk perumahan, pendidikan, kesehatan dan transportasi (BPS, 1992).

Pendekatan pengeluaran rata-rata per kapita untuk mengukur kesejahteraan rumah tangga secara rutin digunakan dalam rangka penentuan kemiskinan penduduk. Namun sampai saat ini pendekatan pengeluaran rata-rata per kapita tersebut belum mempertimbangkan tingkat konsumsi menurut golongan

umur, jenis kelamin anggota rumah tangga serta skala ekonomi dalam konsumsi rumah tangga.

## **PENDEKATAN SKALA EKIVALENSI UNTUK MENGUKUR KEMISKINAN**

### **Pengaruh Komposisi Rumah Tangga**

Komposisi rumah tangga, meliputi ukuran, komposisi umur, dan jenis kelamin anggota rumah tangga sangat menentukan terhadap besaran pengeluaran konsumsi rumah tangga. Tanpa memperhatikan komposisi rumah tangga dalam membandingkan pengeluaran rumah tangga untuk memperkirakan tingkat kesejahteraan, hal itu dapat menyesatkan. Metode yang digunakan untuk mengatasi masalah tersebut adalah dengan mengubah pengeluaran rumah tangga menjadi pengeluaran per kapita yaitu dengan cara membagi pengeluaran rumah tangga dengan jumlah anggota rumah tangga. Meskipun pendekatan rata-rata pengeluaran per kapita merupakan hal yang paling mudah dan memungkinkan dilakukan untuk menetapkan status kemiskinan suatu wilayah atau golongan masyarakat, namun pendekatan rata-rata pengeluaran per kapita yang digunakan sebagai dasar untuk menetapkan kebijakan pemerintah terkait dengan kemiskinan belum sepenuhnya benar. Hal ini disebabkan pendekatan pengeluaran rata-rata per kapita untuk menghitung status kemiskinan di suatu wilayah/golongan mengandung kelemahan, yaitu, *pertama*, individu memiliki kebutuhan pengeluaran yang berbeda menurut golongan umur. Sebagai contoh, anak balita memerlukan kebutuhan makanan lebih sedikit dibandingkan orang dewasa. Hasil kajian BPS (2007) menunjukkan bahwa bertambahnya 1 anggota rumah tangga (ART) balita menambah pengeluaran rumah tangga perkotaan Rp 226 ribu per bulan, di perdesaan Rp 86 ribu per bulan. Tambahan 1 ART anak menambah pengeluaran rumah tangga perkotaan Rp 292 ribu dan rumah tangga perdesaan Rp 132 ribu. Sedangkan tambahan 1 ART dewasa menambah pengeluaran rumah tangga per bulan Rp 393 ribu (kota) dan Rp 185 ribu (desa). Dengan hanya mengetahui rata-rata pengeluaran per kapita tanpa memperhatikan komposisi rumah tangga terutama menurut

kelompok umur, maka penghitungan pengeluaran rata-rata per kapita untuk mengukur kesejahteraan rumah tangga menjadi bias.

*Kedua*, ada faktor skala ekonomi dalam konsumsi rumah tangga (Cockburn, 2002; BPS, 2007). Sebagai contoh, pengeluaran perumahan untuk rumah tangga dengan dua individu suami istri bukan otomatis merupakan penggandaan biaya pengeluaran perumahan untuk rumah tangga dengan hanya satu orang anggota rumah tangga. Demikian pula pengeluaran untuk menyediakan makanan bagi rumah tangga dengan jumlah anggota yang lebih banyak, nilai rata-rata per kapita akan lebih murah dibandingkan rumah tangga dengan jumlah anggota yang lebih sedikit. Dengan demikian pengeluaran rumah tangga memiliki skala ekonomi yang perlu dipertimbangkan dalam memproksi tingkat kesejahteraan rumah tangga.

Untuk mengatasi pengaruh komposisi rumah tangga tersebut dilakukan dengan menetapkan sistem penimbang atau kesetaraan orang dewasa, disebut sebagai *adult equivalent (AE)*. Satu laki-laki atau perempuan dewasa digunakan sebagai dasar penentuan ekivalen anggota rumah tangga lain, sehingga setiap anggota rumah tangga dihitung nilai kesetaraan jika dibandingkan dengan orang dewasa (Cockburn, 2002; BPS, 2007; BPS, 2005).

### **Konsep Skala Ekivalensi**

Seperti diuraikan di atas, studi kemiskinan dengan mengukur standar hidup menggunakan pendekatan rata-rata pengeluaran rumah tangga per kapita tanpa memperhatikan komposisi demografi bukan penduga yang cukup baik untuk menghitung pengeluaran per kapita dalam rangka memperkirakan tingkat kesejahteraan rumah tangga atau individu. Hal ini disebabkan kebutuhan konsumsi rumah tangga bervariasi menurut komposisi demografi dan skala ekonomi dalam konsumsi. Sebagai alternatif pengukuran rata-rata pengeluaran rumah tangga per kapita dalam rangka mengukur kemiskinan, didasarkan pada rata-rata pengeluaran setara dewasa (*adult equivalent*) dan dengan memperhitungkan skala ekonomi dalam konsumsi rumah tangga. Konversi ini dikenal dengan istilah "skala ekuivalen".

Salah satu sistem penimbang kesetaraan orang dewasa (*adult equivalent*) dinyatakan sebagai skala OECD, dirumuskan sebagai berikut (OECD, 1982).

$$AE = 1 + 0,7 (N_{adult} - 1) + 0,5 N_{children} \dots\dots\dots(1)$$

Dimana AE adalah *adult equivalent*. Nilai 0,7 mencerminkan skala ekonomi, jika nilai skala tersebut makin kecil maka skala ekonomi makin penting untuk dipertimbangkan. Angka 0,5 adalah penimbang yang diberikan kepada anak-anak yang diasumsikan memiliki kebutuhan pengeluaran lebih rendah (kebutuhan makanan, tempat tinggal, dsb). Apabila rumah tangga dengan satu orang anggota rumah tangga (ART) dewasa akan mempunyai nilai AE sebesar 1. Jika rumah tangga dengan dua orang ART dewasa akan mempunyai nilai AE sebesar 1,7.

Setelah dipromosikan skala OECD, *the Statistical Office of the European Union* (EUROSTAT) mengadopsi skala ekivalensi yang disebut sebagai Skala OECD yang dimodifikasi (*OECD-modified equivalence scale*). Skala ekivalensi tersebut dipromosikan oleh Haagenars *et al.* (1994), yaitu nilai 1 untuk kepala keluarga (orang dewasa pertama), 0,5 untuk orang dewasa berikutnya dan 0,3 masing-masing untuk nilai anak-anak.

Skala ekivalensi menunjukkan ukuran pendapatan relatif yang dibutuhkan masing-masing rumah tangga yang berbeda untuk mencapai standar hidup (Whiteford, 1985; Cockburn, 2002). Konsep skala ekivalensi pada prinsipnya menyetarakan kebutuhan konsumsi anak dengan populasi dewasa dengan memperhitungkan skala ekonomi untuk menghitung angka kemiskinan (Banks and Johnson, 1994; Jenkins and Cowell, 1994). Kebutuhan konsumsi relatif anak dimodelkan dengan memilih nilai *y* yang mencerminkan kebutuhan konsumsi anak disetarakan kebutuhan orang dewasa. *The United States Panel Poverty and Family Assistance* menyetarakan kebutuhan konsumsi anak adalah 0,7 orang dewasa. Artinya secara umum anak mengkonsumsi 70 persen dari kebutuhan konsumsi dewasa. Beberapa kajian di Australia menggunakan nilai pembobot untuk anak berkisar 0,3 sampai 0,7 (National Centre for Social and Economic Modelling, 2003).

. Dalam menentukan skala ekivalensi atau *equivalence scales* (ES), didasarkan pada *economic of scale* (*e*) yang nilainya ditentukan oleh jumlah anak dan anggota rumah tangga dewasa. Skala ekivalensi oleh *The United States Panel Poverty and Family Assistance* dinyatakan secara matematik sebagai berikut (Citro and Michael, 1995).

$$M_{e,y} = S_y^{e_y} \dots\dots\dots(2)$$

Dimana  $M_{e,y}$  adalah nilai skala ekivalensi pada nilai *y* dan *e* tertentu,  $S_y$  adalah jumlah orang dewasa ditambah jumlah anak dalam rumah tangga dikalikan dengan *y*, yaitu koefisien setara dewasa (*adult equivalent*), dipangkatkan *e* (skala ekonomi). Nilai *e* berkisar 0-1. Jika *e* meningkat maka ES akan menurun sehingga jika *e* = 1 atau tidak ada skala ekonomi maka besaran ES dihitung jumlah per orang anggota rumah tangga.

Cockburn (2002) menggunakan metode penghitungan ES sebagai berikut:

$$ES_i = 1 + 0,7(Z_i - 1 - K_i) + 0,5K_i \dots\dots\dots(3)$$

dimana : *i* adalah indeks rumah tangga, *Z* adalah jumlah anggota rumah tangga dan *K* adalah jumlah anak. Formula tersebut menunjukkan, dengan memperhitungkan skala ekonomi dan umur, kepala rumah tangga diperhitungkan 1, anggota rumah tangga dewasa lain diperhitungkan 0,7 dan anak-anak diperhitungkan 0,5.

Konsep skala ekivalensi telah diterapkan di beberapa negara untuk menghitung kemiskinan (diantaranya India, Taiwan, Srilanka, Peninsula, Australia, negara-negara di Eropa). Sebuah studi yang dilakukan di Srilanka, Taiwan dan Peninsula menyatakan pentingnya penimbang dalam menghitung pengeluaran per kapita, yaitu dengan cara mengkaji korelasi antara pengeluaran per kapita tak tertimbang dengan pengeluaran per *adult equivalent* (menggunakan penimbang). Hasil analisis menunjukkan bahwa nilai korelasi antara kedua variabel tersebut lebih besar dari 0,90 (BPS, 2005). Implikasi untuk kasus tersebut adalah bahwa penghitungan pengeluaran per kapita dengan pendekatan skala ekivalen akan memberikan hasil yang tidak jauh berbeda dengan pendekatan rata-rata pengeluaran per kapita.

Teknik menghitung skala ekivalensi yang telah dilakukan selama ini di negara-negara Luxembourg sangat beragam karena masing-masing memiliki preferensi dalam aspek tertentu. Tidak ada pedoman yang pasti teknik penghitungan skala ekivalensi sehingga Whiteford (1985) menyatakan tidak ada suatu metode menghitung skala ekivalensi yang lebih baik dibanding metode penghitungan skala ekivalensi yang lain. Menurut Atkinson (1992) dan Coulter *et al.* (1992), pemilihan skala ekivalensi mempengaruhi penghitungan jumlah dan komposisi penduduk miskin. Oleh karenanya perlu mempelajari beberapa kisaran skala ekivalensi untuk meminimalkan pengaruh skala ekivalensi tersebut dalam memperkirakan tingkat kemiskinan, atau paling tidak dapat menginterpretasikan hasil estimasi kemiskinan berdasarkan alternatif skala ekivalensi yang digunakan.

### **Penerapan Skala Ekivalensi untuk Menghitung Kemiskinan di Beberapa Negara**

Cockburn, (2001) menganalisis dampak liberalisasi perdagangan terhadap kemiskinan di Nepal. Untuk menghitung kemiskinan digunakan pendekatan skala ekivalensi. Sort *et al.* (1997) mengkaji sensitivitas angka kemiskinan Amerika Serikat terhadap berbagai macam skala ekivalen. Dari hasil kajiannya dapat disimpulkan bahwa perbedaan nilai *adult equivalent* atau setara dewasa akan mengubah angka kemiskinan yang diukur. Penggunaan pendekatan *adult equivalent* akan menghasilkan angka kemiskinan yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan pendekatan rata-rata pendapatan perkapita.

Garner and Short (2005), berdasarkan pengalaman di India yang menetapkan garis kemiskinan bukan hanya didasarkan pada pendapatan dan pengeluaran semata, mencoba mengembangkan konsep garis kemiskinan baru di Amerika Serikat dengan menggunakan penyesuaian skala ekivalensi. Simkin (2004) menggunakan skala OECD untuk menganalisis distribusi pendapatan rumah tangga dan kemiskinan (pendapatan diproksi dari pengeluaran). Pengeluaran perkapita didekati dengan menggunakan skala OECD untuk membuat kesetaraan dewasa (*adult equivalent*), dengan menggunakan koefisien 1,0 untuk orang dewasa pertama

(kepala keluarga), 0,7 untuk orang dewasa kedua dan seterusnya, dan 0,5 untuk anak-anak di bawah 15 tahun. Selain itu juga skala OECD juga dimodifikasi menjadi 1,0 untuk orang dewasa pertama, 0,5 orang dewasa kedua dan seterusnya, dan 0,3 untuk anak-anak di bawah 15 tahun.

Anderson and Ibbot (1999) menganalisis sensitivitas kemiskinan menurut beberapa perubahan asumsi. Penentuan garis kemiskinan Kanada, yang disebut sebagai LICO (*Statistics Canada's Low Income Cut-Off*), menggunakan fungsi permintaan AIDS, dimana pengeluaran per kapita disetarakan dengan menggunakan skala ekivalensi OECD dimana nilai *adult equivalent* ditetapkan secara *arbitrary*. Dari hasil kajian diperoleh bahwa besaran elastisitas ukuran rumah tangga tergantung dari metode yang digunakan untuk mengestimasi skala ekivalensi. Dari hasil analisis elastisitas tersebut, Simmins menggunakan nilai elastisitas ukuran rumah tangga sebesar 0,5 untuk mengestimasi skala ekivalensi setara dewasa (*adult equivalent*).

Rojas (2004) mengestimasi kemiskinan di Meksiko menggunakan pendekatan skala ekivalensi. Rojas menggunakan pendekatan kesejahteraan subyektif (*The Subjective Well-Being Approach*) melalui Fungsi utilitas untuk mengestimasi koefisien *adult equivalent*.

Beberapa kajian untuk mengukur kemiskinan di Indonesia dengan menggunakan pendekatan skala ekivalensi juga telah dilakukan. Namun mengingat sampai dengan saat ini belum ada angka resmi dari BPS untuk nilai kesetaraan dewasa (*adult equivalent*) dan formula skala ekivalensi yang dapat digunakan untuk mengestimasi angka kemiskinan di Indonesia, maka kajian-kajian yang telah dilakukan selama ini untuk mengestimasi angka kemiskinan menggunakan referensi skala ekivalensi yang dibuat oleh pakar internasional. BPS (2007) memang telah melakukan kajian untuk mengestimasi nilai kesetaraan dewasa (*adult equivalent*). Namun kajian tersebut belum secara lengkap memasukkan skala ekonomi sehingga belum dapat diperoleh skala ekivalen secara lengkap. Demikian pula hasil kajian BPS tersebut baru bersifat kajian lingkup internal sehingga nilai kesetaraan dewasa yang dihasilkan belum dapat digunakan secara resmi untuk mengestimasi angka kemiskinan di Indonesia.

BPS (2007) menggunakan data SUSENAS modul konsumsi tahun 2005 dan data SUSENAS Panel tahun 2007 untuk mengestimasi persentase penduduk miskin di Indonesia. Untuk mencari nilai *adult equivalent* dilakukan dengan metode regresi dan rata-rata. Dengan metode rata-rata diperoleh hasil, untuk daerah perkotaan konsumsi balita sekitar 0,64 kali konsumsi penduduk dewasa, dan konsumsi anak sekitar 0,8 kali konsumsi dewasa. Untuk daerah perdesaan, konsumsi balita hanya 0,54 kali konsumsi penduduk dewasa perdesaan dan konsumsi anak 0,68 kali konsumsi penduduk dewasa perdesaan. Dengan menerapkan *adult equivalent* hasil metode rata-rata maka persentase penduduk miskin Indonesia menjadi sebesar 8,68 persen (kota), 12,74 persen (desa), dan 10,70 persen (desa+kota). Sementara dengan pendekatan rata-rata pengeluaran perkapita seperti yang selama ini dilakukan BPS, penghitungan penduduk miskin bulan Juli tahun 2005 menghasilkan penduduk miskin sebesar 12,48 persen (kota), 20,63 persen (desa), dan 16,69 persen (desa+kota). Dengan demikian hasil penghitungan kemiskinan dengan menggunakan pendekatan *adult equivalent* menghasilkan angka kemiskinan yang lebih rendah dibandingkan dengan metode rata-rata pengeluaran per kapita seperti yang digunakan BPS selama ini.

Kajian yang dilakukan oleh Susilowati *et al.* (2007) menggunakan pendekatan skala ekivalensi untuk mengukur dampak kebijakan di sektor agroindustri terhadap kemiskinan di Indonesia dengan menggunakan data SUSENAS Tahun 2002. Skala ekivalensi yang digunakan mengacu pada skala ekivalensi yang dipromosikan oleh Cockburn (2002). Hasil kajian menunjukkan bahwa dengan menggunakan garis kemiskinan yang dibuat oleh BPS untuk tahun yang sama, maka dihasilkan angka kemiskinan secara agregat (perkotaan dan perdesaan sebesar 3,92 persen), jauh lebih kecil dibandingkan dengan angka kemiskinan dengan pendekatan rata-rata per kapita sebesar 17,33 persen. Angka-angka tersebut menunjukkan jumlah populasi yang memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan. Perbedaan yang cukup besar angka kemiskinan melalui dua pendekatan tersebut secara implisit menunjukkan bahwa pembobotan menggunakan skala ekivalensi (dibandingkan dengan pendekatan rata-rata pendapatan per kapita yang selama ini diguna-

kan) menghasilkan angka pendapatan perkapita yang lebih besar sehingga perkiraan angka kemiskinan yang diperoleh menjadi lebih kecil. Hal ini diduga disebabkan oleh proporsi anak-anak pada komposisi anggota rumah tangga di Indonesia pada umumnya relatif tinggi. Pendekatan skala ekivalensi untuk mengestimasi kemiskinan di Indonesia dengan menggunakan formulasi Cockburn (2002) juga dilakukan oleh Oktaviani *et al.* (2005), Astuti (2005) maupun Sitepu (2007).

## **PENERAPAN PENDEKATAN SKALA EKIVALENSI UNTUK MENGHITUNG KEMISKINAN DI INDONESIA**

### **Urgensi Penerapan**

Penghitungan kemiskinan melalui pendekatan rata-rata pengeluaran per kapita seperti yang dilakukan oleh BPS selama ini didasarkan pada kecukupan kebutuhan energi kalori dengan menyamaratakan kebutuhan konsumsi semua anggota rumah tangga (dewasa, anak-anak, maupun balita). Dengan konsep yang demikian bobot masing-masing anggota rumah tangga akan sama besarnya. Sementara kebutuhan kecukupan pangan setiap individu pada dasarnya berbeda menurut umur dan jenis kelamin (Widya Karya Nasional Pangan dan Gizi VIII, 2004). Kebutuhan konsumsi balita dan anak akan berbeda dengan kebutuhan konsumsi dewasa. Dari hasil analisis BPS (2007) menunjukkan bahwa pola konsumsi anggota rumah tangga menurut komposisi demografi memang menunjukkan perbedaan, yang didekati dari tambahan pengeluaran rumah tangga dengan bertambahnya anggota rumah tangga balita, anak, maupun dewasa yang masing-masing mempunyai nilai yang berbeda. Data BPS juga menunjukkan bahwa dari 219,2 juta jiwa penduduk Indonesia terdapat 20,3 juta balita dan 41,6 juta anak atau sekitar 29,08 persen penduduk Indonesia berusia 0-14 tahun. Data BPS menunjukkan juga sekitar 78,12 persen rumah tangga di Indonesia memiliki anak (usia dibawah 15 tahun) maupun balita.

Dengan pertimbangan tersebut, penghitungan kemiskinan penduduk yang selama ini dilakukan oleh BPS dengan didasarkan atas rata-rata pengeluaran per kapita tanpa membedakan komposisi umur anggota rumah

tangga menjadi sangat perlu untuk dievaluasi kembali. Hasil perhitungan kemiskinan oleh BPS (2007) dengan menggunakan pendekatan skala ekivalensi menghasilkan persentase penduduk miskin Indonesia yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan hasil perhitungan yang selama ini dilakukan yang semata-mata menggunakan pendekatan rata-rata pengeluaran per kapita. Penetapan angka kemiskinan dengan pendekatan skala ekivalensi diharapkan akan menyempurnakan angka kemiskinan di Indonesia secara lebih proposional.

Hal penting yang perlu dipertimbangkan apabila penetapan angka kemiskinan akan dievaluasi dengan menggunakan pendekatan skala ekivalensi, adalah dalam penetapan garis kemiskinan. Garis kemiskinan yang selama ini digunakan oleh BPS adalah konsumsi energi minimum sebanyak 2100 kalori per kapita per hari dan pengeluaran minimal untuk perumahan, pendidikan, kesehatan dan transportasi yang dinyatakan sebagai nilai (dalam Rupiah) pengeluaran per kapita per bulan. Demikian pula garis kemiskinan yang digunakan BPS (2007) untuk melakukan kajian menghitung kemiskinan melalui pendekatan skala ekivalensi masih menggunakan garis kemiskinan BPS dengan pendekatan rata-rata pengeluaran per kapita. Dengan demikian penetapan garis kemiskinan juga perlu dievaluasi melalui pendekatan skala ekivalensi.

### **Kendala Penerapan**

Secara teori, penetapan kemiskinan dengan menggunakan skala ekivalensi sangat relevan diterapkan dengan pertimbangan ada perbedaan konsumsi menurut komposisi demografi anggota rumah tangga seperti yang sudah diuraikan. Namun dalam praktek memiliki beberapa kendala untuk penerapannya, diantaranya, *pertama*, adalah dalam menetapkan skala ekivalen yang tepat untuk kondisi penduduk Indonesia. Formula skala ekivalen yang telah ditetapkan oleh beberapa ahli sebelumnya (Cockburn, 2002, OECD, 1982) belum tentu tepat diadopsi di Indonesia. Dengan demikian untuk penghitungan kemiskinan dengan pendekatan skala ekivalensi, harus dibangun terlebih dulu formula skala ekivalensi yang sesuai digunakan untuk kondisi Indonesia.

*Kedua*, seperti dinyatakan oleh Whiteford (1985), tidak ada pedoman pasti teknik penghitungan skala ekivalensi serta tidak ada suatu metode menghitung skala ekivalensi yang lebih baik dibanding metode penghitungan lain yang dapat diadopsi oleh Indonesia. Oleh karenanya perlu dilakukan kajian khusus terlebih dahulu yang dapat memotret kebutuhan penduduk menurut kelompok umur agar perhitungan skala umur untuk penghitungan skala ekivalen dapat dilakukan secara akurat. Kajian seyogyanya dilakukan dalam cakupan rumah tangga contoh yang luas di seluruh provinsi seperti halnya survey konsumsi (SUSENAS) sehingga dapat mewakili pola konsumsi seluruh masyarakat Indonesia. Survey semacam itu memerlukan sumber daya yang besar.

*Ketiga*, penetapan angka kemiskinan dengan menggunakan metode penghitungan yang berbeda sudah barang tentu akan menghasilkan angka kemiskinan yang berbeda pula. Hasil kajian BPS (2007) dan Susilowati *et al.* (2007) dengan menggunakan pendekatan skala ekivalensi dihasilkan persentase kemiskinan yang lebih rendah dibandingkan dengan menggunakan metode rata-rata pengeluaran per kapita seperti yang dilakukan sekarang. Dengan demikian, apabila pendekatan skala ekivalensi akan diterapkan, maka akan terdapat perbedaan metode penghitungan kemiskinan dan perbedaan hasil (angka) kemiskinan sehingga tidak dapat dilakukan perbandingan data kemiskinan tahun terkini dengan tahun-tahun sebelumnya. Akibatnya perubahan/dinamika kemiskinan tahun-tahun sebelumnya dengan tahun terkini tidak dapat diungkapkan secara baik.

### **KESIMPULAN**

Penghitungan penduduk miskin di Indonesia yang selama ini hanya didasarkan pada rata-rata pengeluaran per kapita dan tidak memperhatikan komposisi umur anggota rumah tangga, pada dasarnya mengandung kelemahan karena tidak mencerminkan kebutuhan konsumsi setiap anggota rumah tangga yang sebenarnya. Dengan demikian hasil perhitungan yang diperoleh kurang mencerminkan angka kemiskinan secara akurat.

Hasil perhitungan kemiskinan dengan pendekatan skala ekivalensi diketahui menghasilkan angka kemiskinan yang lebih rendah dibandingkan dengan metode rata-rata pengeluaran per kapita. Pendekatan skala ekivalensi sebagai alternatif metode menghitung kemiskinan diperkirakan akan menghasilkan angka kemiskinan yang lebih proporsional dibandingkan dengan metode rata-rata pendapatan per kapita.

Dengan pertimbangan bahwa sekitar 78 persen rumah tangga di Indonesia memiliki anak (usia dibawah 15 tahun) maupun balita dan sekitar 29 persen penduduk Indonesia adalah anak-anak dan balita, maka penetapan kemiskinan dengan metode skala ekivalensi yang didasarkan pada perbedaan komposisi umur anggota rumah tangga menjadi sangat relevan dilakukan. Untuk itu penetapan kemiskinan dengan metode rata-rata pengeluaran per kapita seperti yang dilakukan BPS hingga saat ini perlu dievaluasi.

Kendala penerapan skala ekivalensi untuk menetapkan angka kemiskinan di Indonesia terutama belum tersedianya formula skala ekivalensi yang tepat digunakan di Indonesia. Dengan demikian masih perlu dilakukan kajian yang mendalam dengan cakupan sampel yang luas untuk memotret kebutuhan penduduk menurut kelompok umur sehingga dapat diperoleh penghitungan skala ekivalensi yang lebih akurat.

## DAFTAR PUSTAKA

Anderson, G and P. Ibbott. 1999. *Measuring Poverty in Canada: Ambiguity and Conflict*. University of Toronto. Ontario.

Arif, S. 1990. *Dari Prestasi Pembangunan Sampai Ekonomi Politik: Kumpulan Karangan*. Universitas Indonesia, Jakarta.

Astuti, E. 2005. *Dampak Investasi Sektor Pertanian Terhadap Perekonomian dan Upaya Pengurangan Kemiskinan di Indonesia: Pendekatan Social Accounting Matrix*. Tesis Magister Sains. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.

Atkinson, A.B. 1992. *Measuring Poverty and Differences in Family Composition*. *Economica*. Vol. 59. pp. 1-16.

Badan Pusat Statistik (BPS). 2000. *Penyempurnaan Metodologi Penghitungan Penduduk*

*Miskin dan Profil Kemiskinan 1999*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.

Badan Pusat Statistik. 2007. *Adult Equivalent (Analisis Konsumsi Rumah Tangga)*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.

Banks, J and Johnson, P. 1994. *Equivalence Scale Relativities Revisited*. *Economic Journal*. Vol. 104, pp. 1 – 16.

BPS. 2005. *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan Tahun 2005*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.

BPS. 1992. *Kemiskinan dan Pemerataan di Indonesia, 1976-1990*. Badan Pusat Statistik, Jakarta

Charles Simkins. 2004. *What Happened To The Distribution Of Income In South Africa Between 1995 And 2001?* University of the Witwatersrand.

Citro, C.F. and Michel, R.T. (eds). 1995. *Measuring Poverty: A New Approach*. National research Council. National Academy Press. Washington , D.C.

Cockburn, J. 2002. *Procedures for Conducting Non-Parametric Poverty/Distribution with DAD*. CREFA, Universite Laval, [jcoc@ecn.ulaval.ca](mailto:jcoc@ecn.ulaval.ca)

Cockburn, J. 2002. *Procedures for Conducting Non-Parametric Poverty/Distribution with DAD*. CREFA, Universite Laval, [jcoc@ecn.ulaval.ca](mailto:jcoc@ecn.ulaval.ca)

Cockburn, J. 2001. *Trade Liberalisation and Poverty in Nepal. A Computable General Equilibrium Micro Simulation Analysis*. Centre for the Study of African Economies and Nuffield College (Oxford University) and CREFA, [jcoc@ecn.ulaval.ca](mailto:jcoc@ecn.ulaval.ca)

Cockburn, J. 2001. *Trade Liberalisation and Poverty in Nepal. A Computable General Equilibrium Micro Simulation Analysis*. Centre for the Study of African Economies and Nuffield College (Oxford University) and CREFA, [jcoc@ecn.ulaval.ca](mailto:jcoc@ecn.ulaval.ca)

Coulter, F.A.E. , Cowel, F.A. and Jenkins S.P. 1992. *Equivalence Scale Relativities and the Extent of Inequality and Poverty*. *Economic Journal*. Vol. 102. Pp. 1067-82.

Djaimi. 2006. *Analisis Peranan dan Kinerja Industri Kecil dan Menengah dalam Perekonomian Indonesia*. Disertasi Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, Bogor.

Esmara, Hendra. 1986. *Perencanaan dan Pembangunan Di Indonesia*. Gramedia, Jakarta.

Garner, T. L. and K. Short, 2005. *Developing A New Poverty Line For The USA: Are There Lessons For India? . Office Of Price Living*

- Condition. Working Paper 378, March 2005.* Bureau Of Labor Statistics U.S. Department Of Labor.
- Hagenaars, A., K. de Vos and M.A Zaidi. 1994. Poverty Statistics in the Late 1980s: Research Based on Micro-data. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Haughton, Jonathan. 2001. The Impact of the East Asian Crisis: Poverty Analysis Using Panel Data, Lecture Notes Prepared for the World Bank, Suffolk University and Beacon Hill Institute. Boston.
- Iksan, M. 1998. The Disaggregation of Indonesia Poverty: Policy and Analysis. An unpublished *Ph.D Tehsis*. University of Illinois at Urbana-Champaign, IL. USA.
- Jenkins, S.P. and Cowell,F.A. 1994. Parametric Equivalence Scale and Scale Relativities. *Economic Journal*. Vol. 104, pp. 891-900.
- Kartasasmita, G. 1996. Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan. PT. Pustaka CIDESINDO, Jakarta.
- Mason, Andrew, 1996. Targeting The Poor in Rural Java. *IDS Bulletin*, Vol.27 (1): 67-82.
- National Centre for Social and Economic Modelling, 2003. Does The Way We Measure Poverty Matter? Discussion Paper no. 59, November 2003. University of Canberra, Canberra.
- OECD. 1982. The OECD List of Social Indicators. OECD. Paris. *dalam* OECD Project on Income Distribution and Poverty, via [www.oecd.org/els/social/inequality](http://www.oecd.org/els/social/inequality)
- Oktaviani, R., D.B. Hakim, H. Siregar and Sahara. 2005. The Impact of Reducing Oil Subsidy on Indonesian Macroeconomic Performance, Agricultural Sector and Poverty Incidences (A Recursive Dynamic Computable General Equilibrium Analysis). [oktavia@indo.net.id](mailto:oktavia@indo.net.id).
- Organization for Economic Cooperation and Development. 1982. The OECD List of Social Indicators, Paris.
- Otsuka, K. 1993. Land Tenure and Rural Poverty. *dalam* Quibria, M.G. (Ed). *Rural Poverty in Asia: Priority, Issues and Policy Options*. Oxford University Press. Hongkong. P.260-315.
- Quibria, M.G. and T.N. Srinivasan. 1993. *Rural Poverty*. Oxford University Press. Hongkong.
- Ravallion, Martin. 1998. *Poverty Lines in Theory and Practice: Living Standard Measurement Study*. Working Paper No. 13. World Bank
- Sajogyo. 1977. Golongan Miskin dan Partisipasinya dalam Pembangunan Desa. *Prisma VI* (3): 10-17.
- Sapuan, dan C. Silitonga. 1994. Pembangunan Pertanian dalam Menanggulangi Kemiskinan. Prosiding Seminar Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia, Jakarta.
- Short, Kathleen, Martina Shea, and T.J. Eller. 1996. Work-Related Expenditures in a New Measure of Poverty, Paper Presented at the Annual Meeting of the American Statistical Association, August 1996.
- Siamwalla, A. 1993. Rural Credit and Rural Poverty. *dalam* Quibria, M.G. (Ed). *Rural Poverty in Asia: Priority, Issues and Policy Options*. Oxford University Press. Hongkong. P.287-259.
- Sitepu, R. 2007. Dampak Investasi Sumber Daya Manusia terhadap Distribusi Pendapatan dan Kemiskinan di Indonesia. Makalah Seminar Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Sofwani, A. 1998. Membangun Ekonomi Pedesaan untuk Mengentas Kemiskinan. *Sinar Tani*, Rabu 18 Februari 1998.
- Sudaryanto, Tahlim. 2009. Akselerasi Pengentasan Kemiskinan di Pedesaan: Revitalisasi Peran Sektor Pertanian. Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian.
- Sumodiningrat, G. 1988. Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Sumodiningrat, G., B. Santosa, dan M. Maiwan. 1999. *Kemiskinan : Teori, Fakta dan Kebijakan*. Edisi Pertama. Penerbit IMPAC, Jakarta.
- Susilowati, S.H., Bonar. M. Sinaga, W.H. Limbong, Erwidodo. 2007. Dampak Kebijakan Ekonomi di Sektor Agroindustri terhadap Kemiskinan dan Distribusi Pendapatan Rumah Tangga di Indonesia: Analisis Simulasi dengan Sistem Neraca Sosial Ekonomi. *Jurnal Agro Ekonomi*. JAE. Volume 25 Nomor 1 Mei 2007.
- Suyanto, Bagong. 1995. *Perangkap Kemiskinan: Problem dan Strategi Pengentasannya*.
- Thee Kian Wie. 1981. *Pemerataan, Kemiskinan, Ketimpangan*. Sinar Harapan. Jakarta.
- Thesia I. Garner and Kathleen Short. 2002. *Developing a New Poverty Line for the*

- USA: Are There Lessons for India?  
Published in: National Income Accounts  
and Data Systems, edited by B.S. Minhas,  
Oxford University Press, New Delhi.
- Thorbecke, E. and T.V.D Pluijm. 1993. Rural  
Indonesia: Socioeconomic Development in  
a Changing Environment. IFAD. New York  
University Press, New York
- United Nations, 1961. International Definition and  
Measurement of Levels of Living : An  
Interim Guide. New York, United Nations.
- UNRISD, Jan Drewnowski and Wold Scott. 1966.  
The Level of Living Index. United Nations  
Research Institute for Social Development.  
World Bank Institute. Geneva.
- Whiteford, P. 1985. A Family's Needs: Equivalence  
Scales, Poverty and Social Security. *In*  
National Centre for Social and Economic  
Modelling, 2003. Does The Way We  
Measure Poverty Matter?. Discussion  
Paper no. 59, November 2003. University  
of Canberra, Canberra.
- Widya Karya Nasional Pangan dan Gizi VIII. 2004.  
Angka Kecukupan Gizi Bagi Orang  
Indonesia. LIPI, Jakarta.