

POVERTY

KKB
K2-2
362.57
Kus
a

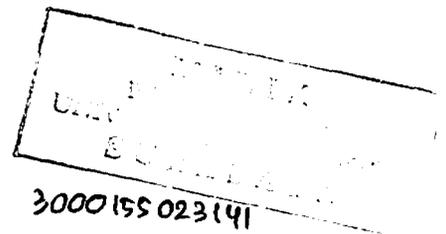


LAPORAN PENELITIAN
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2000

ANALISIS PENERAPAN INDEKS FOSTER-GREER- THORBECKE (FGT) TERHADAP PENGUKURAN DAN PENGENTASAN KEMISKINAN DI JAWA TIMUR

Peneliti :

**Dra. Ec. Hj. Sri Kusreni, M.Si.
Umi Karomah Yaumidin, SE.**



LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh : DIK Suplemen Universitas Airlangga 2000
Nomor SK. Rektor 4935/JO3/PG/2000
Tanggal 13 Juni 2000
Nomor Urut : 39

**PUSAT PENELITIAN PENGEMBANGAN REGIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Desember, 2000



UNIVERSITAS AIRLANGGA
JALAN KH. YUSUF KAHLEBAH, 4
SURABAYA 60132

ANALISIS PERSEKAPAN KIDIK'S FOSTER-GREEK
THORBECKE (FT) TERHADAP PENGURUSAN DAN
PENGANTARAN KEMISKINAN DI JAWA TIMUR

Disusun oleh:
Nama: ...
NPM: ...

FAKULTAS ILMU HUMANIA UNIVERSITAS AIRLANGGA

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

KELOMPOK ...
ANGGOTA ...



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS AIRLANGGA

LEMBAGA PENELITIAN

- | | | |
|--|---------------------------------------|--|
| 1. Puslit Pembangunan Regional | 5. Puslit Pengembangan Gizi (5995720) | 9. Puslit Kependudukan dan Pembangunan (5995719) |
| 2. Puslit Obat Tradisional | 6. Puslit/Studi Wanita (5995722) | 10. Puslit/ Kesehatan Reproduksi |
| 3. Puslit Pengembangan Hukum (5923584) | 7. Puslit Olah Raga | |
| 4. Puslit Lingkungan Hidup (5995718) | 8. Puslit Bioenergi | |

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5995246
E-mail : lpunair@rad.net.id - http://www.gcocities.com/Athens/Olympus/6223

IDENTITAS DAN PENGESAHAN LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

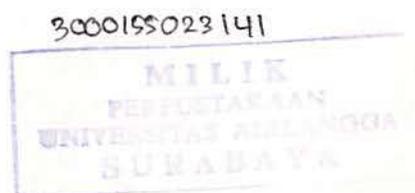
- | | | |
|-----------------------------------|---|---|
| 1. a. Judul Penelitian | : | Analisis Penerapan Indeks Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Terhadap Pengukuran dan Pengentasan Kemiskinan Di Jawa Timur |
| b. Macam Penelitian | : | () Fundamental, (V) Terapan, () Pengembangan |
| c. Katagori Penelitian | : | () I (V) II () III |
| 2. Kepala Proyek Penelitian | : | |
| a. Nama Lengkap dan Gelar | : | Dra.Ec. Hj. Sri Kusreni, M.Si. |
| b. Jenis Kelamin | : | Perempuan |
| c. Pangkat/Golongan dan NIP | : | Penata (Gol III/c) 130 541 826 |
| d. Jabatan Sekarang | : | Staf Pengajar |
| e. Fakultas/Puslit/Jurusan | : | Puslit Pengembangan Regional |
| f. Univ./Inst. /Akademi | : | Universitas Airlangga |
| g. Bidang Ilmu Yang Diteliti | : | Ilmu Ekonomi Pembangunan |
| 3. Jumlah Tim Peneliti | : | 2 (dua) orang |
| 4. Lokasi Penelitian | : | Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga |
| 5. Kerjasama dengan Instansi Lain | : | |
| a. Nama Instansi | : | - |
| b. A l a m a t | : | - |
| 6. Jangka Waktu Penelitian | : | 6 (enam) bulan |
| 7. Biaya Yang Diperlukan | : | Rp 2.700.000,00 |
| 8. Seminar Hasil Penelitian | : | |
| a. Dilaksanakan Tanggal | : | 29 Januari 2001 |
| b. Hasil Penelitian | : | () Baik Sekali (V) Baik
() Sedang () Kurang |

Surabaya, 29 Januari 2001



Mengetahui/Mengesahkan :
a.n. Rektor
Ketua Lembaga Penelitian,

Prof. Dr. H. Sarmanti, M.S.
NIP. 130 701 125



KATA PENGANTAR

Dengan hanya memanjatkan puja dan puji syukur kepada Allah Yang maha Kuasa dan dengan atas perkenan-Nya laporan akhir "*Analisis Penerapan Indeks Foster-Greer-Thorbecke dalam Pengukuran dan Pengentasan Kemiskinan di Jawa Timur*" akhirnya dapat terselesaikan.

Harapan kami semoga laporan akhir ini akan mampu memberikan kontribusi pemikiran serta landasan berpijak bagi penyusunan program-program kemiskinan dan sebagai evaluasi bagi studi kemiskinan.

Akhirnya kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan serta pelayanan sehingga studi ini terlaksana, kami sampaikan terima kasih.

Surabaya, 15 Desember 2000

Tim Peneliti

RINGKASAN PENELITIAN

Judul Penelitian : Analisis Penerapan Indeks Foster-Greer-Thorbecke Dalam Pengukuran dan Pengentasan Kemiskinan Di Jawa Timur
Ketua Peneliti : Drs. Ec. Sri Kusreni, M.Si
Umi Karomah Yaumidin, SE
Fakultas : Ekonomi Universitas Airlangga
Sumber Biaya : DIK Suplemen Universitas Airlangga
SK. Rektor Nomor 4934/JO3/PG/2000
Tanggal : 13 Juni 2000

Isi Ringkasan:

1. Masalah Penelitian:

1. Sejauh manakah konsep-konsep kemiskinan konvensional dapat menjelaskan kondisi kemiskinan di Indonesia yang diperbandingkan dengan konsep-konsep kemiskinan FGT?
2. Bagaimanakah dampak program anti kemiskinan yang diterapkan oleh pemerintah daerah tingkat I Jawa Timur dalam mengentaskan penduduk miskin?

2. Tujuan Penelitian :

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui indeks kemiskinan di Jawa Timur menurut indeks FGT, serta menggali secara teoritik keberadaan ukuran kemiskinan yang digunakan oleh pemerintah selama ini.
2. Dari penelitian ini nantinya dapat dijelaskan sejauhmana efektifitas serta dampak program anti kemiskinan yang diterapkan oleh pemerintah daerah tingkat I Jawa Timur .

3. Metode Penelitian:

• Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang diperoleh dari berbagai sumber diantaranya: Jawa Timur Dalam Angka, Statistik Indonesia, Survey Ekonomi dan Sosial, serta untuk melengkapi penjabaran dari penelitian ini, maka data dilengkapi dari berbagai jurnal maupun penerbitan yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri seperti Jurnal Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Jurnal Ekonomi dan Bank Indonesia, *Journal Political Economy*, *Journal Economic Integrations*, *Journal Economic Development* dan berbagai literatur lain yang memuat tentang berbagai pendapat dari beberapa tokoh ekonomi dalam negeri maupun luar negeri.

Adapun data tersebut diperoleh dari Bank Indonesia Cabang Jawa Timur, Biro Pusat Statistik Jawa Timur, Perpustakaan dan ruang baca.

- **Prosedur Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan yaitu melalui sumber data di BPS, perpustakaan dan sebagainya. Data yang telah diperoleh kemudian dikumpulkan untuk ditabulasikan dan selanjutnya diolah untuk dianalisis secara kuantitatif.

Kelengkapan analisa deskriptif diperoleh dari pengumpulan data-data internal institusi, dalam hal ini data evaluasi pelaksanaan proyek Jaring Pengaman Sosial (JPS) dari Bappeda Tingkat I Jawa Timur, serta hasil studi-studi kemiskinan lainnya.

- **Teknik Analisis**

Dalam penelitian ini teknik analisa data yang digunakan adalah analisa deskriptif komparatif kondisi pada saat kemiskinan berlangsung di masa krisis dan kondisi pasca penanggulangan program-program kemiskinan di Jawa Timur.

Analisa yang digunakan adalah analisa indeks FGT, dengan menggunakan $\alpha = 2$ untuk beberapa kriteria terpilih. Adapun tahapan dalam teknik analisa data ini meliputi:

1. Perhitungan batasan garis kemiskinan berdasarkan kriteria-kriteria tertentu dalam kurun waktu 1997 – 1999
2. Perhitungan indeks FGT untuk masing-masing kriteria dalam kurun waktu 1997 – 1999.
3. Analisis perubahan angka indeks dan gejala trendnya secara deskriptif yang disesuaikan dengan kondisi yang sedang berlangsung.

4. **Kesimpulan dan Saran**

Kesimpulan

Dari analisis penerapan indeks FGT untuk Propinsi Jawa Timur maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kriteria dengan menggunakan pendekatan batas garis nishab setara 94 gr emas pertahun lebih realitis dan sesuai dengan kondisi umum yang ada di masyarakat. Sedangkan untuk kriteria Sajogjo dan Bank dunia cenderung *underestimate* sehingga prosentase penduduk miskin Indonesia cenderung lebih kecil dari kondisi sebenarnya. Namun jika kita gunakan pendekatan bank dunia yang mengacu pada nilai US\$ tahun 1985 menentukan bahwa batas garis kemiskinan sebesar US\$ 370 perkapita pertahun. Sedangkan untuk tahun 1997 – 1999 rata-rata *income* percapita penduduk Jawa Timur hanya berkisar US\$ 157. Jika ini yang digunakan maka cenderung *overestimate*.
2. Keterbatasan data yang diperoleh juga mempengaruhi hasil perhitungan indeks FGT yang menolak hipotesis bahwa akan terjadi penurunan angka indeks dengan diterapkannya crash program JPS oleh pemerintah sepanjang tahun 1997 – 1999.

3. Selain itu produk pengambilan sampling data oleh BPS dalam perhitungan pengeluaran perkapita penduduk Jawa Timur selama sebulan dengan pendekatan wilch tidak dapat didekati oleh rumusan indeks FGT. Hal ini dikarenakan indeks FGT hanya dapat diterapkan pada situasi yang real dalam satu populasi bukan untuk data range sample dengan dasar perhitungan tertentu.

Saran

1. Dasar perhitungan BPS tentang pengeluaran rumah tangga hendaknya tidak digunakan model kuesioner semi terbuka, karena rangenya terlalu kecil untuk didekati kondisi yang sebenarnya. Jika dimungkinkan dapat digunakan modul kuesioner terbuka atau apabila menghindari ketidakmerataan data hendaknya batasan range disesuaikan dengan kondisi riilnya.
2. Pendekatan indeks FGT seharusnya mampu digunakan untuk mendekati angka pengentasan kemiskinan di Jawa Timur, tetapi harus digunakan untuk data populasi bukan data sample untuk satu kasus tertentu. Untuk itu perlu dikembangkan lebih lanjut tentang penggunaan angka indeks ini. Selain itu penentuan α sangat subyektif, karena dalam penelitian ini digunakan $\alpha=2$ maka cenderung memihak pada kondisi penduduk miskin sehingga trend indeksnya meningkat dan sebaliknya jika $\alpha=0$ maka angka indeks kemiskinannya pun menurun sesuai dengan banyaknya penduduk miskin (kriteria tertentu).

DAFTAR ISI

Halaman

PENGANTAR		i
RINGKASAN PENELITIAN		ii
DAFTAR ISI		v
DAFTAR TABEL		vi
BAB I	PENDAHULUAN	
1.1.	Latar Belakang	1
1.2.	Rumusan Masalah	5
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA	
2.1.	Landasan Teori	6
2.2.	Mode; Analisis	17
2.3.	Hipotesis Penelitian	19
BAB III	TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	
3.1.	Tujuan Penelitian	20
3.2.	Kontribusi Penelitian	20
BAB IV	METODE PENELITIAN	
4.1.	Pendekatan Penelitian	21
4.2.	Definisi Operasional	21
4.3.	Jenis dan Sumber Data	22
4.4.	Prosedur Pengumpulan Data	23
4.5.	Teknik Analisis	23
BAB V	ANALISIS DAN PEMBAHASAN	
5.1.	Kondisi Umum Kemiskinan di Jawa Timur	24
5.2.	Jumlah Penduduk Miskin di Jawa Timur	26
5.3.	Strategi Penanggulangan Kemiskinan	29
5.4.	Evaluasi Kebijakan Pemerintah	33
BAB VI	KESIMPULAN DAN SARAN	
6.1.	Kesimpulan	46
6.2.	Saran	47

Daftar Pustaka

DAFTAR TABEL

Tabel	Keterangan	Halaman
5.1.	Batas Miskin, Persentase dan Jumlah Penduduk Miskin 1976 – 1998	29
5.2.	Jumlah Penduduk Miskin Menurut Bappenas Tahun 1997 - 1999	30
5.3.	Jumlah Penduduk Miskin Menurut Batas Nishab Tahun 1997 - 1999	31
5.4.	Jumlah Penduduk Miskin Menurut World Bank Tahun 1997 - 1999	32
5.5.	Batas Miskin, Persentase dan Jumlah Penduduk Miskin 1993 - 1996	33
5.6.	Skor Tiap Jenis Tanaman Pangan	38
5.7.	Skor Tiap Jenis Tanaman Pangan Menurut Daerah Tingkat II	38
5.8.	Evaluasi Fungsional PDM-DKE Menurut Daerah Tingkat II	39
5.9.	Evaluasi Manfaat PDM-DKE Menurut Daerah Tingkat II	40
5.10.	Evaluasi Bidang Kesehatan Menurut Daerah Tingkat II	41
5.11.	Hasil Scoring di 37 Dati II	42
5.12.	Jumlah Usaha Produktif dan Pencapaian Target terhadap Realisasi	44
5.13.	Persentase Pengangguran, Jumlah PHK, dan Penyerapan PDKMK terhadap Penduduk Usia Kerja	45
5.14.	Persentase Pengangguran Program P3T	46
5.15.	Hasil Perhitungan Indeks FGT 1997 – 1999	47

BAB I

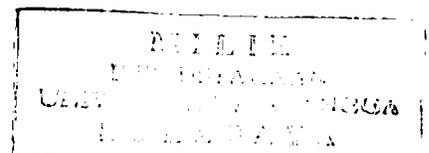
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Inti pembangunan ekonomi adalah menaikkan tingkat kesejahteraan hidup suatu masyarakat, yang pada umumnya dikaitkan dengan tingkat pendapatan. Dalam kaitannya dengan pendapatan, maka kemiskinan menjadi masalah utama negara sedang berkembang.

Profil kemiskinan penduduk sebenarnya bukan lagi masalah baru, sudah beberapa dasawarsa perihal itu diperbincangkan dan ditelusuri penyebabnya, tetapi justru di situ pula letak permasalahannya. Hingga saat ini masalah kemiskinan penduduk khususnya yang tinggal di daerah rural, semakin rumit akibat pengaruh negatif modernisasi (baca: pembangunan), meskipun berbagai program anti kemiskinan telah diperkenalkan oleh pemerintah, berbagai lembaga swadaya masyarakat juga ikut turun tangan mengatasinya.

Namun tidaklah mudah untuk menentukan siapa saja yang tergolong miskin di dalam suatu perekonomian, sebab diperlukan adanya suatu batasan dan teorema-teorema tertentu untuk membuat satu garis batas kemiskinan. Mereka yang berada di atas garis kemiskinan tidak dikategorikan miskin, dan sebaliknya mereka yang berada dibawah garis kemiskinan diklasifikasikan sebagai orang miskin. Garis kemiskinan tersebut dapat mengambil berbagai bentuk, seperti jumlah pendapatan dalam unit uang, ataupun jumlah konsumsi dalam unit uang, ataupun jumlah konsumsi kalori perhari. Perdebatan mengenai cara mengukur dan tingginya garis kemiskinan yang wajar tersebut merupakan satu topik tersendiri yang telah banyak dipersoalkan.



Yang lebih utama dari seluruh kategori kemiskinan adalah adanya garis kemiskinan yang mampu mencerminkan dan memperlihatkan nilai-nilai hidup yang layak, bukan hanya sekedar kebutuhan fisik minimum maupun kebutuhan hidup minimum.

Pada akhir PJPT I keberhasilan yang dicapai ternyata semu belaka, karena melahirkan ketimpangan pembagian hasil pembangunan yang menyebabkan timbulnya konsep kesenjangan. Beberapa masalah yang muncul dan menjadi dasar tingginya angka kemiskinan absolut selama kurun waktu PJPT II adalah sebagai berikut:

1. Pada masa PJPT I pembangunan desa masih terpenetrasi pada produksi pangan khususnya beras untuk mengejar swasembada. Oleh sebab itu masyarakat desa menjadi kurang memperhatikan kemungkinan mengembangkan kemampuan untuk diversifikasi produk-produk lain selain beras di desa dimana mereka mungkin mempunyai keunggulan komparatif. Desa masih merupakan faktor produksi pendukung pembangunan nasional yang berpusat di kota-kota.
2. Akibat dari sentralisasi proses pembangunan, terjadinya gejala konglomerasi dan monopoli di dunia usaha serta kolusi antara birokrasi dengan dunia usaha dan eksekutif lain dari proses pembangunan yang tidak diimbangi dengan pembangunan institusi politik dan kemasyarakatan, menyebabkan terjadi inefisiensi ekonomi dan ketidakseimbangan konsentrasi kekayaan, modal dan kesempatan berusaha baik antar kelompok penduduk, antara desa dan kota serta antara wilayah negara (WBI dan WTI). Bahkan sampai saat inipun peredaran uang secara

nasional hampir 80% masih terjadi di Jakarta dan 20% sisanya terbagi di 26 propinsi lainnya terutama 4 propinsi di Jawa. Sehingga Jawa dan Jakarta masih merupakan tujuan urbanisasi.

3. Akibat pola pelaksanaan pembangunan yang cenderung berpusat di kota-kota, angkatan kerja yang telah mendapatkan pendidikan masih cenderung mencari kerja di kota yang masih dianggap mampu menyediakan lapangan kerja bagi tenaga kerja terdidik (*skilled labour*). Sedangkan di desapun mengalami involusi pertanian dengan gejala pengangguran tak kentara yang akhirnya juga mendorong proses urbanisasi lebih lanjut.

Berbeda dengan penyebab kemiskinan selama krisis berlangsung dari pertengahan tahun 1997 hingga sekarang. Perbedaan tersebut sangat mendasar, namun dapat pula berarti sebagai dampak dari stimulasi penyebab kemiskinan pada akhir PJPT I hingga era reformasi.

Pendefinisian kelompok orang miskin akan sangat berarti bagi pengembangan program-program anti kemiskinan pada umumnya dan pemberdayaan masyarakat pada khususnya. Karena hal ini akan sangat berkaitan dengan kuantitas orang miskin di Indonesia yang membutuhkan konsentrasi lebih serius dalam pengentasannya. Terlebih lagi dengan adanya krisis ekonomi Indonesia tahun 1997 – sekarang ini, yang diperkirakan jumlah penduduk miskin lebih tinggi dibandingkan tahun-tahun sebelum krisis. Program-program anti kemiskinan yang terangkum dalam jaring pengaman sosial hendaknya dapat diteliti lebih lanjut mengenai efektifitas dan dampaknya bagi penduduk miskin itu sendiri.

Dengan mengambil contoh kasus Sumatera Selatan dan

Jawa Tengah, berdasarkan hasil penelitian CPIS Jakarta, membuktikan bahwa pelaksanaan program IDT dilapangan belum memadai sebagai program pemicu gerakan penanggulangan kemiskinan. Menurut Sarman, ada 4 pokok masalah yaitu: (1) Penentuan kelompok sasaran program ternyata masih sangat dipengaruhi *vested interest* aparat Pemda- sehingga warga miskin yang paling membutuhkan bantuan dana IDT justru sering terpinggirkan; (2) pilihan usaha yang dikembangkan untuk Pokmas penerima dana IDT umumnya cenderung sekedar mengikuti apa yang disukai (dan telah dikenali) oleh anggota Pokmas tersebut- tanpa mempertimbangkan prospek usaha atau akses pasarnya; (3) tidak ada cara untuk mengantisipasi kasus kegagalan usaha yang dialami oleh anggota pokmas, karena ukuran keberhasilan ternyata adalah tingkat pengembalian pinjaman dana IDT – tak peduli darimana asal usul uang untuk mengangsur pinjaman dana IDT; dan (4) status peran petugas pendamping pokmas rupanya sering hanya sekedar formalitas belaka. Hampir tidak ada bukti di lapangan bahwa petugas pendamping telah mampu berperan sebagai “pemicu kemajuan” (*enabler*) bagi kelompok masyarakat yang didampinginya.

Sedangkan dana JPS yang diperuntukkan bagi pengentasan penduduk miskin selama krisis berlangsung, tidak luput dari permasalahan di atas. Banyaknya berita tentang penyalahgunaan dana JPS mendorong peneliti untuk mengkaji secara deskriptif efektifitas penggunaan dana-dana tersebut dan target tujuan yang telah dicapai.

Namun esensi dari penelitian ini adalah untuk menggali sejauh mana konsep-konsep yang mendasari penentuan jumlah penduduk miskin dari berbagai indikator yang diakui dan dikembangkan oleh para ilmuwan di Indonesia sebelumnya dan

kemudian membandingkannya dengan konsep-konsep kemiskinan yang dikemukakan oleh Foster-Greer-Thorbecke, dengan menggunakan analisa kuantitatif data time series, yang merupakan data sekunder dari instansi terkait.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini permasalahan yang nantinya akan menjadi pembahasan inti penelitian ini adalah:

1. sejauh manakah konsep-konsep kemiskinan konvensional dapat menjelaskan kondisi kemiskinan di Indonesia yang diperbandingkan dengan konsep-konsep kemiskinan FGT?
2. Bagaimanakah dampak program anti kemiskinan yang diterapkan oleh pemerintah daerah tingkat I Jawa Timur dalam mengentaskan penduduk miskin?

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Definisi Kemiskinan

Menurut Edwin G. Dolan ada tiga pandangan mengenai kemiskinan yaitu:

1. Kemiskinan berarti tidak cukupnya pendapatan untuk memenuhi *standard of living* tertentu yang ditetapkan secara obyektif.
2. Rendahnya pendapatan harus diukur secara subyektif, yakni relatif rendah terhadap pendapatan orang lain di dalam masyarakat.
3. Kemiskinan dihubungkan dengan usaha seseorang untuk mendapatkan pendapatan yang memadai. (Edwin: 1980; 312)

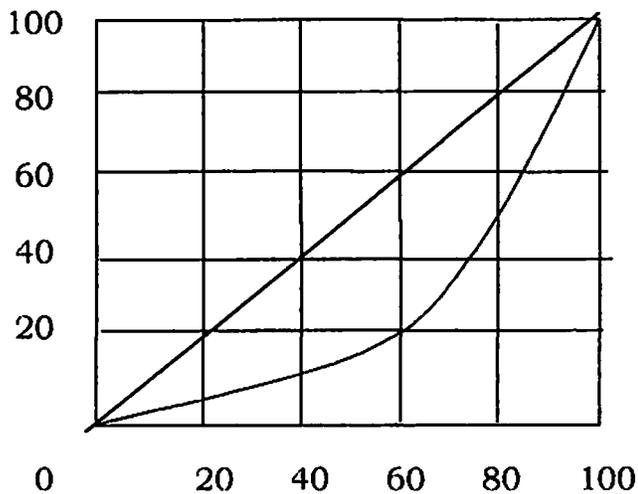
Dalam literatur ekonomi dikenal adanya dua macam kemiskinan, yakni kemiskinan mutlak (*absolute poverty*) dan kemiskinan relatif (*relative poverty*).

Kemiskinan absolut adalah kemiskinan yang dihubungkan dengan garis kemiskinan atau *poverty line*. Jadi seseorang dikatakan miskin secara *absolute* jika pendapatan atau pengeluarannya berada tepat atau di bawah garis kemiskinan tertentu. Tingginya garis kemiskinan itu ditetapkan oleh pembuat kebijaksanaan/pemerintah berdasarkan kondisi obyektif yang ada.

Kemiskinan yang kedua, yakni kemiskinan relatif, adalah kemiskinan yang dihubungkan dengan tingkat pendapatan atau pengeluaran orang lain. Jadi seseorang atau sekelompok orang dikatakan relatif miskin jika pengeluarannya atau pendapatannya lebih rendah dibandingkan dengan orang atau kelompok lain.

Berdasarkan pembagian pendapatan maka menurut **Lorenz** kemiskinan dapat di kelompokkan menjadi:

- a. Absolute equality income distribution
- b. Absolute inequality income distribution
- c. Actual inequality income distribution



Distribusi pendapatan nasional yang merata mutlak dilukiskan oleh garis OA yang disebut *egalitarian line*. Di sini, pendapatan semua orang sama. Garis OBA menunjukkan distribusi pendapatan nasional yang timpang sempurna atau timpang mutlak. Di sini semua orang miskin kecuali sekelompok kecil penduduk saja. Kedua keadaan di atas tidak mungkin terjadi di manapun juga di dunia.

2.1.2. Faktor Penyebab dan Jenis Kemiskinan

Faktor penyebab dan jenis kemiskinan yang ada di dunia termasuk Indonesia meliputi:

a. Kemiskinan Alami

Masyarakat menjadi miskin karena keadaan alam yang tidak subur serta tidak mempunyai potensi sumber alam yang lain. Contoh: kemiskinan di negara-negara Afrika seperti halnya Mozambique (US\$ 80), Tanzania (US\$ 110), Ethiopia (US\$ 120) dan Somalia (US\$ 120).

b. Kemiskinan Karena Penjajahan

Masyarakat miskin akibat penjajahan yang memeras suatu bangsa dalam waktu yang lama. Contoh: Nepal (US\$ 170), Bangladesh (US\$ 210), India (US\$ 350) dan Pakistan (US\$ 380) yaitu bekas jajahan Inggris. Bekas jajahan Belanda seperti Suriname dan Indonesia, bekas jajahan Spanyol seperti Philipina dan orang Indian yang hampir punah karena kolonialisme Amerika serta orang Aborigin dan Maori akibat kolonialisme Australia tetap miskin hingga sekarang.

c. Miskin Karena Tradisi Sosio-Kultural

Contoh: suku Badui di Saudi Arabia, Badui di Ci Beo Banten Selatan, Suku-suku bangsa di Irian, suku Dayak di pedalaman Kalimantan, Suku Kubu dan Sakae di Sumatera, dan suku-suku terasing lainnya.

d. Miskin Karena Lokasi Yang Terisolasi

Contoh: orang Mentawai di Kepulauan Mentawai, Orang Melayu di Pulau Kristmas, Suku Tengger di pegunungan Tengger Jawa Timur dan lain sebagainya.

e. Kemiskinan Struktural

Kemiskinan struktural terdiri atas:

- Struktur kekuasaan ekonomi dan persaingan yang berat sebelah menjadikan negara utara makmur dan negara selatan khatulistiwa kebanyakan miskin.
- Struktur ketimpangan hubungan sosial ekonomi antara pusat kegiatan dan daerah yang berdampak pada kemakmuran daerah perkotaan lebih tinggi daripada daerah pedesaan.
- Persaingan yang tidak seimbang antara negara/daerah yang mempunyai keunggulan komparatif dengan daerah disekitarnya yang justru tidak mempunyai faktor keunggulan komparatif (*disadvantages*). Contoh Singapura terhadap negara

tetangganya.

☑ Struktur kepemilikan faktor produksi yang timpang.

○ Pemilikan lahan

Terhadap pemilikan lahan, di Indonesia telah terjadi pemilikan lahan secara besar-besaran/terkonsentrasi pada beberapa pengusaha real estate, industrial estate serta pengusaha perkebunan dan kehutanan di satu pihak dan di lain pihak masih banyak petani gurem dan masyarakat perkampungan/pedesaan yang tinggal di pemukiman atau pedesaan yang kumuh.

○ Pemilikan Modal/Dana

Demikian halnya penguasaan modal/dana, sebagian besar modal/dana dikuasai oleh orang DKI Jakarta yaitu sekitar 64,0%, Jawa Timur sekitar 8,0% terdiri atas 6,0% dari dana nasional tersebut berada di Surabaya dan yang 2,0% ada di 36 daerah tingkat II di Jawa Timur.

Di Jawa Barat sekitar 6,0% dari dana nasional, Jawa Tengah dan D.I. Yogyakarta 5,5% sehingga di Jawa saja telah tersedia dana sebanyak 89,5% dan selebihnya sebesar 16,5% dari dana nasional tersebar di Propinsi-propinsi Luar jawa. Hal ini mengakibatkan kemakmuran hanya dinikmati oleh para penyandang dana tersebut saja.

2.1.3. Batasan Penduduk Miskin

Untuk memberantas kemiskinan, agar tidak salah arah dalam melaksanakan kebijaksanaan perlu diketahui dulu definisi/batasan siapa sebenarnya yang dapat dikategorikan orang miskin itu. Adapun mereka yang dikategorikan miskin, menurut buku panduan program IDT adalah mereka yang:

1. Serba kekurangan tetapi bukan karena kehendaknya.
2. Kualitas SDM yang sangat rendah.
3. Produktifitas yang rendah.
4. Nilai tukar produksi yang rendah
5. Pendapatan yang rendah
6. Pemilikan modal yang terbatas, dan
7. Terbatasnya kesempatan ikut berpartisipasi dalam pembangunan.

Beberapa indikator/batas garis kemiskinan yang telah berkembang di Indonesia meliputi:

a. Garis Batas Nishab

Islam memberikan batasan yang cukup jelas antara orang yang mampu/wajib zakat dan orang miskin/orang yang merupakan salah satu asnap yang berhak memperoleh zakat, dimana batasan orang mampu/orang yang telah wajib mengeluarkan zakat adalah orang yang telah mempunyai harta ataupun dalam setiap tahunnya orang tersebut telah mampu membentuk pendapatan/penghasilan telah lebih dari satu nishab yaitu diperhitungkan setara dengan 94 gram emas murni.

Garis batas/ukuran nishab ini berlaku secara universal serta kekal abadi dalam masyarakat Islam sejak zaman kenabian, sekarang tetap berlaku hingga hari kiamat nanti tanpa akan ada koreksi maupun pembaharuan tentang ukuran pemisah antara wajib zakat dan beberapa asnap (penerima zakat) tersebut

b. Ukuran dari Profesor Sajogjo/BAPPENAS

Ukuran yang dipakai oleh pemerintah Indonesia (BAPPENAS) untuk batas kemiskinan adalah setara dengan 30 Kg perkapita per bulan.

Prof. Sajogjo sebenarnya memberikan batas garis kemiskinan untuk masyarakat pedesaan ekuivalen dengan 20 kg

beras perkapita perbulan dan bagi masyarakat perkotaan sama dengan 30 kg beras perkapita perbulan. Pada mulanya menggunakan tingkat pendapatan lebih tepatnya pengeluaran perkapita per tahun setara dengan 240 kg beras bagi penduduk pedesaan dan 360 kg beras bagi penduduk kota tergolong miskin sekali, sedangkan pengeluaran setara kurang dari 180 kg beras bagi penduduk pedesaan dan 270 kg beras bagi penduduk perkotaan sebagai tergolong paling miskin, dan mereka yang tergolong miskin adalah yang mempunyai pendapatan setara dengan tingkat pengeluaran kurang dari 320 kg beras untuk penduduk pedesaan dan 480 kg beras untuk penduduk perkotaan.

c. Batasan Menurut Badan Pusat statistik

Badan Pusat Statistik menetapkan garis kemiskinan berdasarkan tingkat kecukupan konsumsi kalori yaitu 2.100 kalori perkapita perhari. Suatu keluarga digolongkan sangat miskin jika pendapatannya hanya mampu memenuhi kebutuhan minimum kalori yang ditetapkan, sedangkan bila pendapatannya selain mampu mencukupi kebutuhan kalorinya juga mampu memenuhi kebutuhan pokok lainnya seperti perumahan, air, sandang, dan pendidikan digolongkan keluarga miskin.

d. Ukuran Sam F.Poli

Konsep garis batas kemiskinan yang lain adalah dari Sam F. Poli yang menyatakan bahwa batas garis kemiskinan di Indonesia bagi masyarakat pedesaan adalah sama dengan 27 kg ekuivalen beras perkapita per bulan dan untuk masyarakat perkotaan sama dengan 40 kg beras perkapita perbulan.

e. Ukuran Bank Dunia Untuk Indonesia

Ukuran garis kemiskinan Bank Dunia yang diterapkan untuk Indonesia yang menjadi batas kemiskinan adalah

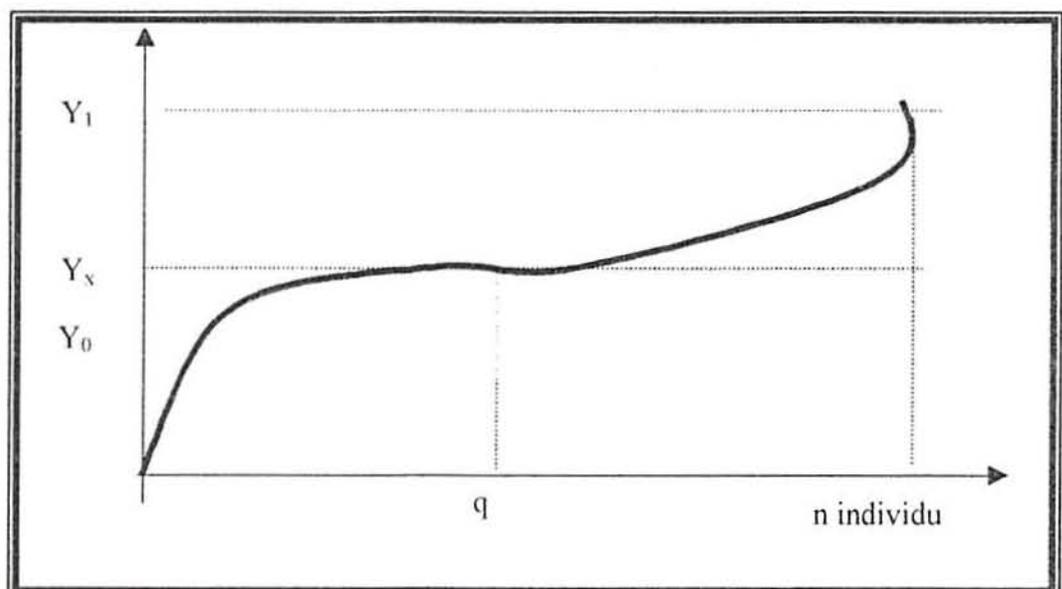
pendapatan perkapitanya yang rata-ratanya kurang dari sepertiga terhadap rata-rata nasional.

2.1.4. Ukuran Kemiskinan

Analisis kemiskinan dapat dilakukan dengan unit analisis terkecil individu. Unit analisis yang lebih besar dapat pula dipakai, misalnya rumah tangga, kelompok masyarakat, dan lain sebagainya. Untuk seorang individu misalnya yang memiliki pendapatan tertentu, namun cara menghitung pendapatan tersebut merupakan suatu persoalan kompleks tersendiri. Tingkat pendapatan ini kadang-kadang disebut dengan *pre-welfare income*. Satu hal yang perlu diyakini adalah ada suatu tingkat pendapatan minimum yang harus dimiliki oleh seorang individu dalam suatu periode tertentu agar ia dapat hidup dengan layak. Secara grafis dapat dijelaskan sebagai berikut:

Gambar 2.1.

Fungsi Pendapatan dan Garis Kemiskinan



Sumber: Teori Pengentasan Kemiskinan, Suahasil Nazara. Dalam Prisma No.I - 1997

Gambar di atas menunjukkan konsep kemiskinan, garis kemiskinan, jumlah orang miskin, dan distribusi pendapatan. Di sumbu datar, individu dalam suatu perekonomian dideretkan dari yang paling miskin (dalam hal pendapatan), sampai ke individu yang paling kaya. Di sumbu tegak, dihitung pendapatan untuk masing-masing individu tersebut. Dengan demikian akan didapatkan suatu kurva pendapatan (kurva y). Jumlah total individu dalam perekonomian ini sebanyak n individu, dan y_0 merupakan pendapatan individu yang paling miskin, sedangkan y_1 merupakan pendapatan individu yang paling kaya. Selisih antara y_0 dengan y_1 inilah yang mencerminkan jurang pendapatan di perekonomian tersebut. Hal ini pula yang menjadi pokok permasalahan distribusi pendapatan.

Pokok permasalahannya berbeda dengan kemiskinan. Dalam kemiskinan, ada suatu garis kemiskinan, yang dikatakan setinggi y_x . Akibatnya, individu-individu dengan pendapatan di bawah y_x adalah individu miskin, sedangkan mereka yang pendapatannya berada diatas garis kemiskinan y_x adalah individu tidak miskin. Konsekuensi dari garis kemiskinan setinggi y_x tersebut adalah adanya jumlah orang miskin sebanyak q individu, dari total n individu di perekonomian tersebut.

Dengan menganggap pentingnya masalah kemiskinan, maka ukuran kemiskinan itu sendiri pula menjadi penting. Pengukuran kemiskinan itu sendiri bukan suatu konsep yang mudah. Dua konsep kemiskinan tersebut sudah tentu akan menghasilkan kondisi miskin yang berbeda, dan ukuran kemiskinan yang berbeda pula.

Pengukuran kemiskinan tersebut juga menjadi sulit dengan adanya keinginan untuk membagi-bagi penduduk dalam segmen-

segmen tertentu, misalnya kelompok pendapatan, kelompok etnis, kelompok geografis, kelompok umur, dan sebagainya. Pengukuran kemiskinan tersebut diharapkan bersifat *additively decomposable* dalam kelompok-kelompok tersebut. dengan kata lain, ukuran kemiskinan secara global merupakan rata-rata tertimbang dari ukuran-ukuran kemiskinan secara kelompok tersebut.

2.1.5. Aksioma-aksioma Ukuran Kemiskinan

Ada beberapa aksioma yang harus dipenuhi oleh sebuah ukuran kemiskinan yang baik. Menurut A. Sen di antara aksioma-aksioma tersebut adalah:

☒ Monotonicity Axiom:

Given otherthings, a reduction in the income of a poor household must increase the poverty measure.

Aksioma ini menyatakan bahwa jika pendapatan individu miskin menurun dari situasi sekarang, maka ukuran kemiskinan tersebut harus meningkat. Aksioma ini menjamin bahwa kemiskinan tersebut memiliki tingkat keparahan. Perhatikan kembali gambar 2.1. diatas, dengan situasi seperti yang digambarkan tersebut, telah terdapat satu nilai ukuran kemiskinan. Jika pendapatan penduduk yang paling miskin tersebut menurun sampai dibawah y_0 . Menurut aksioma ini bahwa ukuran kemiskinan tersebut harus meningkat. Jika terdapat perubahan pendapatan individu yang semakin menjauhi garis kemiskinan y_x , maka ukuran kemiskinan perekonomian tersebut harus meningkat.

Aksioma ini tidak saja berlaku untuk individu yang paling miskin di antara penduduk miskin (yang pendapatannya y_0), namun juga berlaku bagi individu yang paling kaya, diantara penduduk miskin. Kalau pendapatan individu yang paling kaya di

antara penduduk miskin ini berkurang, maka ukuran kemiskinan juga akan meningkat.

☒ **Transfer Axiom:**

Given other things, a pure transfer of income from a poor household to any other household that is richer must increase the poverty measure.

Aksioma ini menyatakan bahwa jika ada transfer dari seorang penduduk miskin ke penduduk yang lebih kaya, maka ukuran kemiskinan tersebut juga harus meningkat. Hal tersebut juga berlaku walaupun penerima transfer juga tergolong penduduk miskin. Transfer semacam ini akan mengurangi pendapatan penduduk yang lebih miskin, dan menambah pendapatan penduduk yang tidak terlalu miskin. Ukuran kemiskinan yang baik seharusnya meningkat dalam situasi ini karena kemiskinan bertambah parah dengan adanya pendapatan orang miskin yang makin berkurang.

Lebih dari itu, transfer seperti itu bukanlah jenis transfer yang adil. Jika si A yang paling miskin melakukan transfer pendapatan ke si B yang jauh lebih kaya, maka transfer seperti itu bukanlah jenis transfer yang baik. Hal ini bisa terjadi di dunia nyata dalam bentuk peningkatan pendapatan masyarakat kaya yang lebih cepat daripada peningkatan pendapatan penduduk miskin. Hal ini dapat dianggap sebagai suatu transfer karena di dalam masyarakat yang memiliki golongan miskin, seharusnya peningkatan pendapatan terbesar (setidaknya dalam persentase pertumbuhan) diarahkan ke golongan miskin tersebut.

☒ **Transfer Sensitivity Axiom:**

If a transfer $t > 0$ of income takes place from a poor household with income $y_i + d$ where $d > 0$, then magnitude of the increase in poverty must be smaller for larger y_i

Aksioma ketiga adalah tentang sensitifitas dari transfer. Bila ada transfer dari penduduk miskin ke penduduk yang lebih kaya daripada dirinya. Sesuai dengan aksioma kedua maka ukuran kemiskinan tersebut harus meningkat. Dengan kata lain semakin miskin penduduk yang memberikan transfer tersebut, semakin tinggi peningkatan ukuran kemiskinan tersebut, untuk jumlah transfer yang sama besar. Aksioma inilah yang benar-benar memastikan bahwa tingkat keparahan relatif suatu kemiskinan tersebut harus diperhatikan dalam satu ukuran kemiskinan.

▣ Subgroup Monotonicity Axiom:

Let \hat{y} be a vector of incomes obtained from y by changing the the incomes in subgroup j from y^j to \hat{y}^j , where n_j is unchanged. If \hat{y}^j has more poverty than y^j , then \hat{y} must also have a higher level of poverty than y .

Aksioma ini menyatakan bahwa jika pendapatan di suatu subgrup berubah, maka ukuran kemiskinan subgrup dan ukuran kemiskinan keseluruhan juga berubah pada arah yang sama. Jika kelompok masyarakat dapat dipecah menurut kriteria sosial ekonomi tertentu, misal menurut tingkat pendapatannya, maka aksioma ini mensyaratkan agar ukuran kemiskinan masyarakat tersebut merupakan rata-rata tertimbang dari ukuran kemiskinan kelompok-kelompok masyarakat menurut tingkat pendapatan tersebut. Hal ini juga berlaku untuk pengelompokan-pengelompokan geografis. Ukuran kemiskinan masyarakat tersebut secara keseluruhan, menurut aksioma ini, seyogyanya merupakan rata-rata tertimbang dari ukuran kemiskinan di masing-masing region yang ada. Penimbangannya, dalam hal ini ialah proporsi jumlah individu dalam kelompok yang bersangkutan di dalam total individu.

2.2. Model Analisis

Dalam penelitian ini yang dijadikan dasar pengukuran kemiskinan dan pengentasannya adalah ukuran kemiskinan Foster-Greer-Thorbecke. Indeks FGT (Foster-Greer-Thorbecke) diformulasikan sebagai berikut:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{y_i - y_1}{z} \right]^{\alpha}; \quad i=1,2,3,\dots,q \quad (1)$$

Dimana = P_{α} = Indeks FGT
 y_1 = Pendapatan Individu Miskin ke I
 y_z = Pendapatan Batas Kemiskinan
 Z = Jumlah Penduduk Miskin
 N = Jumlah Penduduk Dalam Suatu Perekonomian
 α = Proporsi yang bernilai antara 0 - ∞

Dari rumusan di atas hanya aksioma ke empat yang dapat dipenuhi, sedangkan aksioma-aksioma lainnya tergantung pada nilai α yang diberikan. Alternatif-alternatif pemberian nilai α tersebut adalah:

1. $\alpha = 0$, hasilnya ialah proporsi dalam kurung tersebut akan bernilai 1 untuk seluruh individu miskin. Karena itu penjumlahannya akan menghasilkan angka sebesar banyaknya penduduk miskin tersebut, atau q . sehingga rumus FGT indeks jika $\alpha = 0$ menjadi:

$$P_0 = \frac{q}{n}$$

Ukuran semacam ini disebut dengan *headcount ratio* yang pada dasarnya ukuran ini hanya menjumlahkan berapa banyak orang miskin yang ada dalam perekonomian, sehingga

menghasilkan kebijakan yang bias, karena semua orang miskin dianggap memiliki bobot kemiskinan yang sama. Tidak ada perbedaan antara orang yang paling miskin dan orang yang sedikit lebih kaya.

2. $\alpha = 1$, Ukuran ini menjadi rasio antara dua hal. *Pertama*, jumlah uang yang diperlukan untuk mengentaskan kemiskinan; *Kedua*, total pendapatan jika seluruh rumah tangga di dalam perekonomian menerima pendapatan sebesar garis kemiskinan. Rumus ukuran kemiskinan P_1 ini adalah:

$$P_1 = \frac{\sum_{i=1}^q (y_i - y_1)}{ny_1}$$

Pembilang dari persamaan diatas menunjukkan jurang kemiskinan (*poverty gap*), yaitu penjumlahan (sebanyak q individu) dari kekurangan pendapatan orang miskin dari garis kemiskinan. Sedangkan penyebutnya adalah jumlah individu di dalam perekonomian dikalikan dengan nilai garis kemiskinan.

Dengan ukuran ini, tingkat keparahan kemiskinan mulai terakomodasi. Ukuran kemiskinan akan turun dengan lebih cepat bila orang-orang yang dientaskan adalah rumah tangga yang paling miskin, dibandingkan dengan bila pengentasan kemiskinan terjadi pada rumah tangga miskin yang paling tidak miskin. Hal ini berarti ukuran tersebut memenuhi aksioma pertama, yaitu tentang *monotonicity axiom*.

3. $\alpha = 2$, dengan menggunakan $\alpha = 2$, seperti yang diusulkan oleh Foster, Greer dan Thorbecke adalah ukuran yang mampu memenuhi aksioma pertama, kedua dan keempat. Ukuran ini

dapat menangkap tingkat keparahan relatif dari kemiskinan. Individu yang paling miskin, memiliki kekurangan pendapatan dari garis kemiskinan yang paling besar. Semakin tinggi nilai α , semakin tinggi bobot yang diberikan kepada rumah tangga yang paling miskin. Dengan demikian, kebijakan juga makin lebih cenderung untuk memperhatikan penduduk yang paling miskin. Sehingga formulasi untuk $\alpha = 2$ adalah:

$$P_0 = \frac{\sum_{i=1}^q (y_i - y_1)^2}{n \cdot (y_2)^2}$$

Pengentasan kemiskinan pada penduduk yang paling miskin memberi dampak positif (penurunan nilai ukuran kemiskinan) yang paling besar. Selanjutnya dapat dibuktikan bahwa aksioma ketiga akan terpenuhi pada kasus $\alpha = 3$. Dalam kasus $\alpha = \infty$ maka ukuran kemiskinan tersebut identik dengan *Rawlsian measure* yang pada intinya hanya memperhatikan posisi rumah tangga yang paling miskin. Dengan demikian, nilai α tersebut dapat dikatakan sebagai ukuran dari *poverty aversion*.

2.3. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan beragam literatur yang digunakan dalam penelitian ini, maka dapat diambil dugaan sementara bahwa :

- ❖ Terdapat penurunan indeks kemiskinan dengan diterapkannya program-program pengentasan kemiskinan di Jawa Timur.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

3.1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui indeks kemiskinan di Jawa Timur menurut indeks FGT, serta menggali secara teoritik keberadaan ukuran kemiskinan yang digunakan oleh pemerintah selama ini.
2. Dari penelitian ini nantinya dapat dijelaskan sejauhmana efektifitas serta dampak program anti kemiskinan yang diterapkan oleh pemerintah daerah tingkat I Jawa Timur .

3.2. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini manfaat yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan khasanah ilmu ekonomi yang lebih mendalam tentang teori ekonomi makro yang selama ini telah dipelajari.
2. Dengan mengetahui indeks kemiskinan dan aksioma-aksioma, ukuran-ukuran kemiskinan di Jawa Timur, maka Dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan oleh para pengambil keputusan untuk mengatasi permasalahan yang timbul sehubungan dengan adanya faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan di Jawa Timur. Kebijakan khususnya pemerintah daerah serta instansi terkait lainnya dalam mengambil langkah-langkah prefentif dan represif guna mengurangi angka kemiskinan.
3. Diharapkan penelitian ini akan berguna bagi peneliti-peneliti lain yang tertarik terhadap masalah kemiskinan, sehingga hasil penelitian selanjutnya akan lebih sempurna dari penelitian ini.

BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk mengetahui tingkat kemiskinan menurut berbagai kriteria. Sedangkan pendekatan kualitatif diperlukan untuk mengetahui serta menginterpretasikan kondisi kemiskinan dan perkembangan kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan selama kurun waktu 1997 hingga 1999 serta melihat implikasinya terhadap penurunan jumlah penduduk miskin di Jawa Timur.

4.2. Definisi Operasional

Beberapa pengertian atau definisi yang perlu dipahami dalam penelitian ini adalah:

1. Penduduk Miskin : adalah penduduk yang pengeluaran perkapita perbulannya lebih rendah dari batas kemiskinan yang ditentukan menurut kriteria tertentu.
2. Pendapatan Individu Miskin ke i : adalah pendapatan penduduk miskin yang dikonversikan dari pengeluaran perbulan, karena hingga saat ini metode yang digunakan oleh BPS untuk menghitung besarnya Pendapatan Nasional adalah pendekatan produksi dan pengeluaran, sedangkan data Susenas menyajikan jumlah pengeluaran penduduk perbulan. Selain itu pendekatan pengeluaran lebih menunjukkan kondisi

realitas yang sebenarnya daripada pendapatan yang diperoleh penduduk yang cenderung nisbi dan relatif.

3. Pendapatan Batas Kemiskinan: adalah batas pendapatan yang ditentukan berdasarkan kriteria tertentu. Dalam hal ini batas yang digunakan adalah batasan menurut garis nishab, Bappenas, BPS, dan Bank Dunia.
4. Jumlah Penduduk Miskin: adalah keseluruhan jumlah penduduk yang mempunyai nilai pendapatan lebih kecil atau sama dengan batas garis kemiskinan.
5. Jumlah Penduduk Dalam Suatu Perekonomian: adalah keseluruhan jumlah penduduk di Propinsi Jawa Timur dalam kurun waktu tertentu.

4.3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang diperoleh dari berbagai sumber diantaranya: Jawa Timur Dalam Angka, Statistik Indonesia, Survey Ekonomi dan Sosial, serta untuk melengkapi penjabaran dari penelitian ini, maka data dilengkapi dari berbagai jurnal maupun penerbitan yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri seperti Jurnal Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Jurnal Ekonomi dan Bank Indonesia, *Journal Political Economy*, *Journal Economic Integrations*, *Journal Economic Development* dan berbagai literatur lain yang memuat tentang berbagai pendapat dari beberapa tokoh ekonomi dalam negeri maupun luar negeri.

Adapun data tersebut diperoleh dari Bank Indonesia Cabang Jawa Timur, Biro Pusat Statistik Jawa Timur, Perpustakaan dan ruang baca.

4.4. Prosedur Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan yaitu melalui sumber data di BPS, perpustakaan dan sebagainya. Data yang telah diperoleh kemudian dikumpulkan untuk ditabulasikan dan selanjutnya diolah untuk dianalisis secara kuantitatif.

Kelengkapan analisa deskriptif diperoleh dari pengumpulan data-data internal institusi, dalam hal ini data evaluasi pelaksanaan proyek Jaring Pengaman Sosial (JPS) dari Bappeda Tingkat I Jawa Timur, serta hasil studi-studi kemiskinan lainnya.

4.5. Teknik Analisis

Dalam penelitian ini teknik analisa data yang digunakan adalah analisa deskriptif komparatif kondisi pada saat kemiskinan berlangsung di masa krisis dan kondisi pasca penanggulangan program-program kemiskinan di Jawa Timur.

Analisa yang digunakan adalah analisa indeks FGT, dengan menggunakan $\alpha = 2$ untuk beberapa kriteria terpilih. Adapun tahapan dalam teknik analisa data ini meliputi:

1. Perhitungan batasan garis kemiskinan berdasarkan kriteria-kriteria tertentu dalam kurun waktu 1997 – 1999
2. Perhitungan indeks FGT untuk masing-masing kreteria dalam kurun waktu 1997 – 1999.
3. Analisis perubahan angka indeks dan gejala trendnya secara deskriptif yang disesuaikan dengan kondisi yang sedang berlangsung.



BAB V

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

5.1. Kondisi Umum Kemiskinan Di Jawa Timur

Prediksi ILO dapat dipergunakan untuk menelaah perkembangan *poverty incidence* akibat krisis untuk tahun 1998 dan 1999. Berdasarkan data BPS (Survey Sosial-Ekonomi Nasional) mengenai distribusi penduduk menurut pengeluaran konsumsi perkapita (Rupiah Perbulan) tahun 1993 dan 1996, dan tingkat inflasi rata-rata tahun 1997 dan prediksinya pada tahun 1998 serta dengan dilandasi oleh beberapa asumsi-asumsi lainnya, ILO mengestimasi bahwa pada tahun 1998, kurang lebih 53% penduduk pedesaan masuk katagori miskin sedangkan di perkotaan mencapai 39%. Pada tahun 1999, dengan tingkat inflasi yang masih relatif besar dan pendapatan keluarga yang mengalami penurunan, diperkirakan *poverty incidence* akan naik menjadi 56% di perkotaan dan 71 % dipedesaan.

Data terakhir, secara nasional, menurut perkiraan BPS jumlah penduduk miskin di Indonesia pada pertengahan tahun 1998 mencapai 24,2 %. Hal ini mengindikasikan bahwa jumlah penduduk miskin, secara absolut, di Indonesia meningkat sangat tajam. Kondisi kemiskinan saat ini tidak jauh berbeda dengan kondisi pada tahun 1981 sebesar 26,8%. Sedangkan pada tahun 1999, jumlah penduduk miskin menurun kurang lebih 0,8% atau sebesar 23,4%. Rata-rata anggota keluarga di wilayah perkotaan diperkirakan 4.34 orang dengan penghasilan perkapita perbulan Rp. 227.720, dan 4.28 anggota keluarga di daerah pedesaan dengan penghasilan Rp. 177.997. Jumlah tersebut sudah termasuk pengeluaran untuk non makanan seperti untuk pendidikan, pelayanan kesehatan dan transportasi. Data berikut

ini menunjukkan kondisi penduduk miskin di Indonesia menurut perkiraan BPS tahun 1976 - 1998.

Tabel 5.1
Batas Miskin, Persentase dan Jumlah Penduduk Miskin
1976 - 1998

Th	Batas miskin		Jumlah penduduk miskin (juta)			% penduduk miskin		
	Kota	Desa	Kota	Desa	Total	Kota	Desa	Total
1976	4522	2849	10.0	44.2	54.2	38.8	40.4	40.1
1978	4969	2981	8.3	38.9	47.2	30.8	33.4	33.3
1980	6831	4449	9.5	32.8	42.3	29.0	28.4	28.6
1981	9777	5877	9.3	31.3	40.6	28.1	26.5	26.9
1984	13731	7746	9.3	25.7	35.0	23.1	21.2	21.6
1987	17381	10294	9.7	20.3	30.0	20.1	16.1	17.4
1990	20614	13295	9.4	17.8	27.2	16.8	14.3	15.1
1993	27905	18244	8.7	17.2	25.9	13.4	13.8	13.7
1996	38246	27413	7.2	15.3	22.5	9.7	12.3	11.3
1998	96959	72780	17.6	31.9	49.5	21.9	25.7	24.2

Sumber: BPS, Statistik Indonesia 1998, tahun 1998 merupakan hasil perhitungan Susenas Desember 1998

Pada skala regional yakni Jawa Timur, Jumlah penduduk miskin pada awal Repelita V sebesar 4.8 Juta jiwa menurun menjadi 4.05 Juta jiwa pada tahun ketiga Pelita VI dan melonjak lagi hingga mencapai 8 juta jiwa setelah terjadi krisis. Selain nilai nominal dari pendapatan yang menyebabkan banyak penduduk yang masuk dalam kategori miskin, nilai riil pendapatan tersebut juga diidentifikasi memperparah kondisi. Sebab, nilai riil tersebut menunjukkan daya beli (*purchasing power*) setiap masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya mulai dari untuk sembako, pendidikan, kesehatan, transportasi dan sebagainya. Penurunan nilai riil dan atau daya beli tersebut terutama disebabkan oleh faktor inflasi serta kontraksi nilai tukar rupiah yang menyebabkan harga-harga termasuk komoditas pelayanan sosial meningkat dengan sangat tajam.

Pendapatan penduduk Jawa Timur pada tahun 1998 rata-rata Rp 118.498,00 perkapita perbulan dengan pola distribusi

5,02% penduduk kelompok atas (pengeluaran perkapita perbulan > Rp. 150.000) dan 94,98% masyarakat kelompok menengah ke bawah. Dengan menggunakan pendekatan pengeluaran rata-rata perbulan maka dapat diperkirakan penghasilan rata-rata perbulan penduduk Propinsi Jawa Timur. Pengeluaran rata-rata perbulan menurut data Susenas 1998 diperoleh modus Rp 40.000 – 59.999 dengan prosentase 34,85%. Data tersebut mengindikasikan bahwa secara nominal mayoritas masyarakat Propinsi Jawa Timur, rata-rata berpenghasilan hanya sedikit di atas garis kemiskinan.

5.2. Jumlah Penduduk Miskin Di Jawa Timur

Dalam menentukan jumlah penduduk miskin di Jawa Timur, digunakan beberapa kriteria kemiskinan diantaranya yaitu:

a. Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kriteria Bappenas/ Sajogjo

Penentuan penduduk miskin menurut Bappenas dibedakan untuk daerah desa dan kota, sebagaimana dijelaskan dalam tabel berikut ini

Tabel 5.2.
Jumlah Penduduk Miskin Menurut Bappenas
Tahun 1997 - 1999

Tahun	Batas Kemiskinan		Jumlah Penduduk Miskin		% Penduduk Miskin
	Desa	Kota	Desa	Kota	
Kategori Miskin Sekali					
1997	Rp 17,120	Rp25,680	182,916	6,867,671	21%
1998	Rp 48,000	Rp72,000	20,543,967	27,089,876	78%
1999	Rp 46,200	Rp69,300	13,703,212	20,768,764	68%
Kategori Paling Miskin					
1997	Rp 12,840	Rp19,260	103,098	907,929	3%
1998	Rp 36,000	Rp54,000	8,502,470	20,543,967	59%
1999	Rp 34,650	Rp51,975	5,365,240	13,703,212	45%
Kategori Miskin					
1997	Rp 22,827	Rp34,240	6,867,671	14,862,770	45%
1998	Rp 64,000	Rp96,000	27,089,876	30,059,960	87%
1999	Rp 61,600	Rp92,400	20,768,764	29,434,150	96%

Sumber: BPS, diolah kembali

Dari tabel di atas dapat terlihat bahwa batas kemiskinan tertinggi terjadi pada tahun 1998, dan mengalami penurunan pada tahun 1999 untuk kategori miskin sekali dan paling miskin. Sedangkan untuk kategori miskin, jumlah penduduk miskin di Jawa Timur terus meningkat.

b. Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kreteria Batas Nishab

Ukuran yang digunakan dalam batas nishab ini adalah harga emas setara 94 gr pertahun. Untuk tahun 1997 - 2000 harga emas secara berturut-turut mencapai Rp. 42.000,-; Rp. 75.000,-; Rp. 60.000,-; dan Rp. 65.000,-

Para wajib zakat ini pada umumnya kepala rumah tangga/kepala keluarga dimana rata-rata anggota keluarga tersebut berjumlah rata-rata 4 orang per keluarga, maka pendapatan perkapita perbulan yang sekaligus sebagai garis batas kemiskinan menurut Islam untuk Jawa Timur pada tahun 1999 Rp. 117.500,- ($94 \text{ gr} \times \text{Rp. } 60.000$) : (12×4)), sebagaimana yang tercantum di tabel berikut:

Tabel 5.3.
Jumlah Penduduk Miskin Menurut Batas Nishab
Tahun 1997 - 1999

Tahun	Batas kemiskinan	Jumlah Penduduk Miskin	% Penduduk Miskin
1997	Rp 82,250.00	30,783,164.21	92.56
1998	Rp 146,875.00	32,816,116.00	94.98
1999	Rp 117,500.00	29,434,150.00	96.16
2000	Rp 127,291.67	na	na

Sumber: BPS, diolah kembali

Perlu dicatat bahwa upah pekerja pada tahun 1997 untuk wilayah Jawa Timur menurut sektor pertanian sebesar Rp. 113.650,-, pertambangan Rp. 865.350,-, industri Rp. 846.660,-, Listrik, gas dan air Rp. 1.747.400,-, bangunan Rp. 556.787,-, perdagangan Rp. 414.275,-, transportasi Rp. 486.532,-, Keuangan & perbankan Rp. 3.493.335,-, jasa-jasa Rp. 250.218,-.

Dengan demikian batas garis kemiskinan menurut Islam yang sebesar Rp. 117.500,- melebihi batas upah pekerja disektor pertanian sebesar 3,39%. Hal ini berarti semua pekerja di sektor pertanian Jawa Timur dikategorikan penduduk miskin. Secara prosentatif jumlah pekerja di sektor pertanian Jawa Timur mencapai 47.09% dari seluruh total angkatan kerja Jawa Timur pada tahun 1998.

c. Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kriteria Bank Dunia

Berdasarkan data dari **World Development** Report tahun 1999 pendapatan perkapita rata-rata penduduk Indonesia tahun 1999 adalah sebanyak US\$ 157,10. Jadi jika pendapatan perkapita penduduk Indonesia pada tahun 1999 sebesar US\$ 157,10, maka garis batas kemiskinan di Indonesia menjadi sebanyak US\$ ($1/3 \times \text{US\$ } 157,10$) atau sebesar Rp 471.921,-. Batas garis kemiskinan perbulan perkapita menjadi Rp. 39.271,- ($\text{Rp. } 471.921 : 12$)

Jika rata-rata pengeluaran untuk dapat bertahan hidup sehari-hari perbulan masyarakat miskin ini sebesar 70% maka batas kemiskinan menurut pengeluaran perkapita perbulan menjadi sebanyak Rp. 27.492,- ($0,7 \times \text{Rp. } 39.271,-$)

Tabel 5.4.
Jumlah Penduduk Miskin Menurut World Bank
Tahun 1997 - 1999

Tahun	Batas kemiskinan	Jumlah Penduduk Miskin	% Penduduk Miskin
1997	Rp 33,307.48	6,867,699	21%
1998	Rp 27,649.62	2,518,462	7%
1999	Rp 27,492.01	604,073	2%

Sumber: BPS, diolah kembali

d. Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kriteria BPS

Perhitungan data penduduk miskin dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS) tiap tiga tahun sekali berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) modul konsumsi.

Nilai garis kemiskinan yang digunakan mengacu pada kebutuhan minimum 2.100 kkal perkapita perhari ditambah dengan kebutuhan minimum non makanan yang merupakan kebutuhan dasar seseorang yang meliputi kebutuhan sandang, papan, sekolah, transportasi, serta kebutuhan rumah tangga dan individu yang mendasar lainnya. Besarnya nilai pengeluaran (dalam rupiah) untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum makanan dan non makanan disebut garis kemiskinan.

Berikut ini data kemiskinan yang dihimpun dari BPS untuk Propinsi Jawa Timur selama kurun waktu 1993 – 1996.

Tabel 5.5.
Batas Miskin, Persentase dan Jumlah Penduduk Miskin
1993 - 1996

Th	Batas miskin		Jumlah penduduk miskin (juta)		% penduduk miskin	
	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa
1993	26.680	16.924	1.704.433	2.719.276	16.85	11.69
1996	36.452	25.519	1.520.902	2.525.627	13.43	11.08

Sumber: BPS, Statistik Indonesia 1998, tahun 1998 merupakan hasil perhitungan Susenas Desember 1998

5.3. Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Dalam rangka menyelamatkan dan memulihkan tatanan kehidupan masyarakat yang terganggu akibat krisis moneter, maka disamping program-program reguler yang telah dilaksanakan, pemerintah juga mencanangkan pelaksanaan Program khusus (*crash program*) yang direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah dengan bekerjasama dengan unsur-unsur nonformal. Program-program khusus tersebut, antara lain meliputi:

5.3.1. Program Ketahanan Pangan Nasional

Krisis ekonomi telah meningkatkan jumlah keluarga miskin dan sangat mungkin akan mengurangi peluang stabilitas pendapatan keluarga di Jawa Timur. Kemampuan atau daya beli

keluarga, terutama keluarga miskin akan makin merosot sebagai akibat dari inflasi serta hilangnya mata pencaharian, misal akibat PHK. Rata-rata pengeluaran masyarakat Jawa Timur untuk konsumsi makanan 47,43 persen berdasarkan data BPS, 1997. Tingkat ketahanan pangan (*food security*) rumah tangga ditentukan bukan hanya oleh ketersediaan, tetapi juga keterjangkauannya. Ada dua hal yang mungkin menyebabkan rendahnya ketahanan pangan dalam periode krisis ini yakni yang disebabkan karena ketersediaan dan atau aksesibilitasnya. Ketersediaan masih dapat diperkuat dengan impor pangan, seperti yang telah dilakukan pemerintah beberapa waktu yang lalu. Akan tetapi, sanggupkah rumahtangga mampu mengaksesnya di pasar, apabila dijual dengan harga impor dengan rendahnya tingkat daya beli yang dimilikinya. .

Tujuan dari program ini adalah untuk Pemberdayaan petani-nelayan dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan nasional khususnya padi, jagung, kedelai, ternak dan ikan melalui perluasan areal tanam, peningkatan mutu intensifikasi, peningkatan intensifikasi tanam dan pengembangan modal usaha tani.

5.3.2. Program Pemberdayaan Daerah Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE)

Tujuan dari dilaksanakannya program ini adalah:
a) Meningkatkan kemampuan daya beli masyarakat miskin di pedesaan dan perkotaan melalui penciptaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha; b) Menggerakkan kembali ekonomi rakyat dengan membangun kembali sarana dan prasarana ekonomi dan sosial yang mendukung sistem produksi dan distribusi barang dan jasa.

Sasaran yang ingin dicapai adalah; Penduduk yang kehilangan pekerjaan dan sumber penghasilannya; Penduduk yang tidak cukup mempunyai sumber penghasilan bagi pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari khususnya untuk pengadaan pangan, pembiayaan pendidikan dan kesehatan serta kebutuhan sosial ekonomi lainnya; Sasaran lokasi desa/kelurahan tertentu yang memiliki pengangguran dan penduduk miskin dalam wilayah kecamatan, di luar desa/kelurahan yang menerima bantuan program pengembangan kecamatan. Kegiatan yang dilaksanakan meliputi bantuan langsung kepada masyarakat, bantuan operasional pengendalian dan bantuan manajemen dengan alokasi dana seluruhnya sebesar Rp. 252.127.000.000,00 yang dibagi menjadi tiga komponen yaitu :

- a. Bantuan langsung masyarakat, dengan dana sebesar Rp.232.434.000.000,00
- b. Bantuan operasional dan pengendalian dengan dana sebesar Rp. 6.333.000.000,00
- c. Bantuan manajemen dengan dana Rp 13.360.000.000,00.

5.3.3. Program Bidang Pendidikan

Tujuan dari penyelenggaraan crash program pendidikan adalah; Program Beasiswa dimaksudkan agar siswa di tingkat pendidikan dasar dan menengah yang berasal dari keluarga kurang/tidak mampu, dapat membiayai keperluan sekolahnya; Dana Bantuan Operasi dimaksudkan sebagai bantuan kepada sekolah agar dapat mempertahankan pelayanan pendidikan kepada masyarakat sehubungan dengan naiknya harga-harga kebutuhan sekolah.

Sasaran yang dituju adalah dengan Memberikan Bantuan beasiswa kepada siswa SD, MI, SLTP, MTs, SMU dan MA baik negeri maupun swasta, yang berasal dari keluarga kurang mampu,

untuk membiayai keperluan sekolah antara lain sumbangan BP3, iuran bulanan dan keperluan lain; Memberikan Dana Bantuan Operasional (DBO) sekolah, kepada SD, MI, SLTP, MTs, SMU dan MA baik negeri maupun swasta, untuk menunjang kelancaran proses belajar mengajar.

5.3.4. Program Bidang Kesehatan

Tujuan dari program ini adalah untuk Meningkatkan atau mempertahankan derajat kesehatan dan status gizi keluarga miskin yang meliputi; a) Pemberian tambahan bantuan biaya operasional bagi Puskesmas dan jaringannya agar dapat melaksanakan pelayanan kesehatan dasar dan rujukan bagi keluarga miskin; b) Memberikan tambahan bantuan biaya operasional bagi Puskesmas dan jaringannya serta Bidan di desa agar dapat melaksanakan pelayanan kebidanan dan pelayanan rujukan kebidanan bebas biaya bagi ibu hamil, ibu bersalin dan ibu nifas dari keluarga miskin; c) Memberikan makanan tambahan bagi ibu hamil dan ibu nifas KEK, bayi (6 – 11 bulan) dan anak (12 – 23 bulan) dari keluarga miskin; c) Mementapkan Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) di Dati II dan Kecamatan; d) Menyelenggarakan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM).

Sasaran yang dicapai adalah Pelayanan kesehatan dasar bagi seluruh keluarga miskin dengan kriteria pra sejahtera dan sejahtera I serta keluarga miskin lain yang ditetapkan oleh tim desa

5.3.5. Bidang Ketenagakerjaan

5.3.5.1. Program Penanggulangan Dampak Kekeringan dan Masalah Ketenagakerjaan (PDKMK)

Tujuan dari pelaksanaan program ini adalah:

1. Perluasan kerja dengan sistem padat karya, yang dilaksanakan melalui penciptaan kegiatan yang memberikan lapangan kerja bagi pengangguran yang diakibatkan oleh krisis ekonomi dan dampak kekeringan, baik di wilayah perkotaan maupun di wilayah pedesaan.
2. Melihat tingkat efektifitas sasaran dan manfaat yang dirasakan.

Sasaran dari kegiatan ini adalah penganggur tidak trampil akibat PHK, kehilangan kesempatan usaha/kerja akibat krisis ekonomi serta TKI yang dipulangkan karena bermasalah, termasuk penganggur konvensional.

5.3.5.2. Proyek Penanggulangan Pengangguran Pekerja Terampil (P3T)

Tujuan dari pelaksanaan program ini adalah:

- a. Menyelesaikan masalah ketenagakerjaan yang berkaitan dengan penanganan pengangguran (trampil) baik jangka panjang maupun pendek.
- b. Menghindari dampak negatif akibat meningkatnya jumlah pengangguran.

Sasaran dari kegiatan ini adalah mengupayakan lapangan kerja bagi karyawan yang terkena PHK dari berbagai perusahaan dan lain-lain, melalui model usaha produktif dan model penciptaan wirausaha baru.

5.4. Evaluasi Kebijakan Pemerintah

5.4.1. Evaluasi Menurut Hasil Pemantauan Bappeda

Evaluasi kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan sebagai dampak dari krisis ekonomi yang berlangsung, dalam hal ini untuk *crash program* yang merupakan bentuk dari program-program JPS (Jaring Pengaman Sosial), telah

dievaluasi oleh Bappeda Tingkat I Jawa Timur dan hasilnya sebagai berikut:

- A. Program ketahanan pangan nasional belum dapat dikatakan berhasil seratus persen hal ini dikarenakan di wilayah-wilayah tertentu produktifitas jenis tanaman pangan masih rendah, selain itu seharusnya sasaran JPS sektor ini lebih difokuskan pada wilayah-wilayah yang persentase konsumsi makanan pangan tinggi seperti kab Bangkalan, Bondowoso maupun Jember. Berikut ini hasil penilaian program per kabupaten:

Tabel 5.6.
Skor Tiap Jenis Tanaman Pangan

Jenis Tanaman	1	2	3	4	5
Padi	30.36	44.12	52.68	57.20	62.65
Jagung	20.00	23.11	30.43	33.70	39.67
Kedelai	12.85	13.53	14.50	15.18	17.95

Sumber: Bappeda Tingkat I.

Skor ini dapat dibaca sebagai berikut (misal untuk padi), bahwa skor 1 adalah daerah-daerah dengan tingkat produktifitas mencapai 30,36%, skor 2 tingkat produk mencapai 44,12%, dan seterusnya. Secara keseluruhan, skor yang diperoleh tiap kabupaten adalah sebagai berikut:

Tabel 5.7.
Skor Tiap Jenis Tanaman Pangan Menurut Daerah Tingkat II

Kabupaten	Skor			Rata-rata Skor	Kategori
	Padi	Jagung	Kedelai		
Ngawi	5			5	Baik
Kediri		5		5	Baik
Blitar		5		5	Baik
Tulungagung	5	5	5	5	Baik
Situbondo		5		5	Baik
Malang		5		5	Baik
Pasuruan			5	5	Baik
Probolinggo	3	5		4	Baik
Lumajang		4		4	Baik
Jombang		4	3	4	Baik
Trenggalek	2	5		4	Baik

Lamongan	4	2	4	3	Sedang
Nganjuk	5	3	1	3	Sedang
Bondowoso		3		3	Sedang
Jember	3			3	Sedang
Bangkalan	4	2		3	Sedang
Mojokerto	3	4	1	3	Sedang
Sumenep	4	2	2	3	Sedang
Bojonegoro	5	1	1	2	Kurang
Tuban	1	3		2	Kurang
Banyuwangi	3		1	2	Kurang

Sumber: Bappeda Tingkat I.

- B. Program PDMMKE dilihat dari segi perencanaannya di beberapa daerah kurang sesuai hal ini dapat dilihat dari persentase pengeluaran sektor pemerintah dibanding dengan alokasi PDKDKE di beberapa wilayah mengalami ketimpangan yang cukup jauh hal ini akan menyebabkan *mis match* antara kebutuhan dana pemerintah dengan alokasi PDMDKE. Karena diduga efek peningkatan pengeluaran pemerintah yang disalurkan kepada program PDMDKE akan berpengaruh pada peningkatan daya beli masyarakat. Berikut ini hasil penilaian program tersebut:

Tabel 5.8.
Evaluasi Fungsional PDM-DKE Menurut Daerah Tingkat II

No	Daerah	Jumlah Tenaga Kerja	Ralisasi Dana	Persentase Realisasi Dana
1	PACITAN	80.163	4.228.918.500	99.9
2	PONOROGO	32.670	5.575.747.000	100
3	TLAGUNG	19.851	5.477.979.000	100
4	BLITAR	16.385	5.044.600.000	100
5	MALANG	414.927	253.334.000	100
6	LUMAJANG	69.905	5.148.000.000	100
7	JEMBER	421.162	13.806.000.000	100
8	BANYUWANGI	150.318	10.142.000.000	100
9	BONDOWOSO	25.037	6.634.000.000	100
10	SITUBONDO	108.770	3.634.500.000	100
11	PROBOLINGGO	109.859	7.693.000.000	100
12	SIDOARJO	3.518	4.840.671.000	100
13	MADIUN	69.051	6.068.000.000	100

14	TUBAN	61.725	9.692.000.000	100
15	LAMONGAN	69.905	5.148.000.000	100
16	PAMEKASAN	4.315	2.385.000.000	100
17	SUMENEP	63.587	7.497.000.000	100
18	K KEDIRI	8.650	448.973.000	100
19	K BLITAR	6.219	1.011.238.000	100
20	K PROBOLINGGO	10.346	1.256.876.300	100
21	K MOJOKERTO	1.661	1.145.000.000	100

Sumber: Bappeda Tingkat I.

Dari sisi penyerapan tenaga kerja yang tertampung cukup memberi arti yang besar dalam hal pengurangan tingkat pengangguran untuk sementara waktu.

Tabel 5.9.

Evaluasi Manfaat PDM-DKE Menurut Daerah Tingkat II

Dati II	PDMDKE/P EM (a)	Share Pemerintah (b)	(a-b)	Penilaian
Pacitan	7.73%	13.54%	-5.80%	Rendah
Ponorogo	7.36%	11.22%	-3.86%	Rendah
Trenggalek	7.97%	14.23%	-6.25%	Rendah
Tulungagung	7.14%	6.46%	0.67%	Sedang
Blitar	6.86%	11.06%	-4.20%	Rendah
Kediri	6.92%	7.17%	-0.26%	Sedang
Malang	7.79%	6.13%	1.66%	Sedang
Lumajang	7.45%	7.29%	0.17%	Sedang
Jember	10.00%	6.78%	3.22%	Sedang
Banyuwangi	9.19%	5.71%	3.48%	Sedang
Bondowo	10.04%	10.49%	-0.45%	Sedang
Situbondo	7.22%	8.15%	-0.93%	Sedang
Probolinggo	11.92%	5.12%	6.79%	Sedang
Pasuruan	9.23%	3.22%	6.01%	Sedang
Sidoarjo	6.01%	1.69%	4.31%	Sedang
Mojokerto	5.73%	5.98%	-0.25%	Sedang
Jombang	9.19%	8.00%	1.19%	Sedang
Nganjuk	10.41%	9.84%	0.57%	Sedang
Madiun	10.25%	11.37%	-1.12%	Sedang
Magetan	3.73%	10.36%	-6.63%	Rendah
Ngawi	13.19%	9.91%	3.28%	Sedang
Bojonegoro	12.03%	9.86%	2.17%	Sedang
Tuban	10.45%	5.00%	5.45%	Sedang
Lamongan	10.72%	9.85%	0.87%	Sedang
Gresik	7.14%	2.15%	5.00%	Sedang
Bangkalan	10.04%	10.16%	-0.12%	Sedang
Sampang	13.07%	8.46%	4.61%	Sedang

Pamekasan	9.03%	12.40%	-3.37%	Rendah
Sumenep	8.91%	8.52%	0.39%	Sedang
K. Kediri	12.55%	0.40%	12.15%	Tinggi
K. Blitar	7.55%	6.69%	0.86%	Sedang
K. Malang	9.95%	2.36%	7.59%	Tinggi
K. Probolinggo	8.97%	3.05%	5.92%	Sedang
K. Pasuruan	7.56%	5.20%	2.36%	Sedang
K. Mojokerto	5.23%	6.75%	-1.52%	Sedang
K. Madiun	7.05%	5.20%	1.85%	Sedang
K. Surabaya	6.38%	2.14%	4.25%	Sedang

Kreteria	Nilai
Rendah	-3.32 S / D - 6.72
Sedang	-1.76 S / D 6.50
Tinggi	Diatas 7,00

Sumber: Bappeda Tingkat I.

Wilayah-wilayah yang memperoleh penilaian tinggi berarti ada kesesuaian antara kebutuhan wilayah akan dana pemerintah dengan alokasi dana PDMDKE untuk wilayah tersebut, sedangkan untuk wilayah-wilayah yang mendapatkan skor rendah berarti ada mis-match antara kebutuhan dana pemerintah dengan alokasi dana PDMDKE di wilayah tersebut.

- C. Pelaksanaan Program JPS bidang Kesehatan, dari hasil evaluasi dengan melihat dari sisi pelayanan, di beberapa wilayah seperti Kab Madiun, Ngawi, Bondowoso dan Kab Probolinggo masih relatif rendah, hal ini dapat dilihat dari sasaran target keluarga miskin yang perlu pelayanan dengan jumlah keluarga yang terlayani. Hasil evaluasi dengan menggunakan metode cluster untuk masing-masing variabel kesehatan adalah:

Tabel 5.10.
Evaluasi Bidang Kesehatan Menurut Daerah Tingkat II

	Scoring				
	1	2	3	4	5
% Bayi yg mendapat tambahan gizi	.00	40.05	55.82	79.57	97.85

% Bufas dari gakin	9.22	27.11	50.78	27.11	99.38
% Ibu hamil	8.47	29.32	55.77	77.74	98.34
% Anak yang dapat tambahan gizi	.00	23.11	52.07	72.95	98.42

Sumber: Bappeda Tingkat I.

Keterangan tabel:

- Misal untuk score 1 berarti bayi yang mendapat tambahan gizi di wilayah tersebut rata-rata hanya sebesar 37,46% dari target yang telah dicanangkan. Demikian pula bila Variabel ibu hamil mendapat score 5 berarti ibu hamil miskin yang terlayani program JPSBK telah mencapai 99,98% dari target ibu hamil miskin yang harus dilayani
- score .00 berarti di daerah yang bersangkutan kemungkinan tidak mengikuti program atau tidak ada data yang masuk.

Tabel 5.11.

Hasil scor ing di 37 Dati II adalah sbb :

Dati II	Score				Total Score	Klasifikasi
	Bumil	Bufas	Bayi	Anak		
Tulungagung	5	5	5	5	20	baik
Blitar	5	5	5	5	20	baik
Gresik	5	5	5	5	20	baik
Blitar (kodya)	5	5	4	5	19	baik
Kediri (kodya)	5	5	4	5	19	baik
Surabaya	5	4	5	5	19	baik
Jember	5	3	5	5	18	baik
Mojokerto (kodya)	5	3	5	5	18	baik
Bojonegoro	4	4	5	5	18	baik
Pamekasan	4	4	5	5	18	baik
Jombang	5	3	4	5	17	baik
Lamongan	5	3	5	4	17	baik
Madiun (kodya)	3	3	5	5	16	sedang
Trenggalek	2	4	5	5	16	sedang
Sumenep	5	1	5	5	16	Sedang
Nganjuk	5	3	4	3	15	Sedang
Pasuruan (kodya)	4	2	4	5	15	Sedang
Banyuwangi	4	3	4	4	15	Sedang
Tuban	4	1	5	5	15	Sedang
Bangkalan	3	3	4	5	15	Sedang
Ponorogo	3	3	4	4	14	Sedang
Malang	2	4	4	4	14	Sedang
Probolinggo	5	3	3	3	14	Sedang
Sidoarjo	2	5	3	4	14	Sedang
Mojokerto	2	2	5	5	14	Sedang
Pasuruan	3	3	3	4	13	Sedang
Sampang	4	3	3	3	13	Sedang
Malang (kodya)	2	1	4	4	11	Sedang
Situbondo	2	1	4	4	11	Sedang
Magetan	2	1	5	2	10	Sedang

Kediri	3	2	2	3	10	Sedang
Pacitan	2	1	3	3	9	Sedang
Bondowoso	2	1	2	3	8	Buruk
Ngawi	1	1	2	3	7	Buruk
Madiun	2	1	1	1	5	Buruk
Probolinggo (kodya)	1	2	1	1	5	Buruk
Lumajang	1	1	1	1	4	Buruk

Sumber: Bappeda Tingkat I.

Pelaksanaan Program JPSBK di Jawa Timur bila diukur dengan menggunakan variabel di atas secara umum kurang menunjukkan hasil yang menggembirakan. Berdasarkan hasil scoring yang di dasarkan pada data-data yang dikeluarkan oleh Kanwil Depkes Jawa Timur, hanya 12 Dati II yang meraih kategori baik atau bisa dikatakan berhasil dalam program ini, 20 Dati II memperoleh kategori sedang dan 5 Dati II lainnya memperoleh kategori rendah atau dengan kata lain gagal melaksanakan program sesuai tujuan sasaran program ini. Score tertinggi diraih kabupaten Tulungagung dan kabupaten Blitar dan kabupaten Gresik dengan nilai 20 sedangkan terendah kabupaten Lumajang dengan nilai 4.

- D. Pelaksanaan Program Penanggulangan dampak kekeringan dan masalah ketenagakerjaan (PDKMK) di beberapa wilayah memang berdampak pada penurunan angka pengangguran untuk sementara waktu karena program ini memang tidak untuk jangka panjang. Dan dari hasil evaluasi yang pengurangan angka pengangguran yang paling banyak di wilayah-wilayah seperti malang, bangkalan. Sedangkan manfaat secara umum dari program ini adalah upah tenaga kerja saja, dan untuk kegiatan usaha tidak terlalu banyak berpengaruh karena peserta program ini sifatnya hanya sementara.

Evaluasi dari pelaksanaan jaring pengaman sosial program penanggulangan dampak kekeringan dan masalah ketenagakerjaan ditinjau dari jumlah usaha produktif yang dilaksanakan untuk menanggulangi adanya pengangguran akibat beberapa dampak yang ditimbulkan beberapa faktor-faktor. Dari indikator pencapaian target terhadap realisasi dari dana bantuan untuk program ini, dapat dijelaskan seberapa besar penyerapan dana yang telah ditargetkan untuk wilayah masing-masing, sehingga dapat dibuat pengelompokan berdasarkan besarnya nilai realisasi dibandingkan dengan target.

Tabel 5.12.
Jumlah Usaha Produktif dan Pencapaian Target terhadap Realisasi

Dati II	Jumlah Usaha Produktif	Pencapaian Target	Ranking
Pacitan	12	0.98	tinggi
Ponorogo	5	0.98	tinggi
Tulungagung	*	0.99	tinggi
Blitar	150	0.97	tinggi
Malang	*	0.87	sedang
Lumajang	10	0.99	tinggi
Jember	6	0.98	tinggi
Banyuwangi	*	0.96	tinggi
Bondowoso	13	*	*
Situbondo	14	1.00	tinggi
Probolinggo	632	*	*
Pasuruan	60	0.99	tinggi
Sidoarjo	211	0.92	sedang
Madiun	4	*	*
Ngawi	*	1.00	tinggi
Tuban	36	0.99	tinggi
Lamongan	4901	1.00	tinggi
Bangkalan	10	0.04	rendah
Pamekasan	*	*	*
Sumenep	*	1.00	tinggi
KODYA KEDIRI	*	1.00	tinggi
KODYA BLITAR	6	0.97	tinggi
KODYA MALANG	*	*	*
KODYA PROBOLINGGO	32	1.00	tinggi
KODYA PASURUAN	*	*	*
KODYA MOJOKERTO	44	0.96	tinggi
KODYA MADIUN	*	*	*

*) Informasi Tidak Tersedia. Sumber: Bappeda Tingkat I.

Tabel 5.13.
Persentase Pengangguran, Jumlah PHK, dan Penyerapan
PDKMK terhadap Penduduk Usia Kerja

KAB/KODYA	Persentase Pengangguran / Jml Pencari Kerja	Persentase Pddk PHK / Jml Pencari Kerja	Penyerapan Pekerja PDKMK/Pencari kerja	Ranking
Pacitan	3.32	0.06	11.03	sedang
Ponorogo	10.72	0.09	0.96	rendah
Tulungagung	16.06	0.05	1.77	rendah
Blitar	14.71	0.00	1.82	rendah
Malang	4.83	0.08	16.78	tinggi
Lumajang	6.59	0.00	0.38	rendah
Jember	5.91	0.02	0.99	rendah
Banyuwangi	14.11	0.00	0.44	rendah
Bondowoso	12.68	0.00	1.24	rendah
Situbondo	10.82	0.01	0.33	rendah
Probolinggo	9.96	0.10	3.71	rendah
Pasuruan	10.78	0.46	1.37	rendah
Sidoarjo	7.13	1.01	0.83	rendah
Madiun	25.51	0.13	0.72	rendah
Ngawi	14.71	0.00	1.15	rendah
Tuban	8.28	0.12	0.80	rendah
Lamongan	12.10	0.00	0.63	rendah
Bangkalan	10.48	0.00	16.08	tinggi
Pamekasan	9.59	0.01	0.44	rendah
Sumenep	17.86	0.00	0.96	rendah
KODYA KEDIRI	13.25	0.00	2.25	rendah
KODYA BLITAR	10.11	0.00	0.00	rendah
KODYA MALANG	12.14	0.00	0.84	rendah
KODYA PROBOLINGGO	9.59	0.00	0.00	rendah
KODYA PASURUAN	9.03	0.00	0.00	rendah
KODYA MOJOKERTO	11.58	0.00	0.00	rendah
KODYA MADIUN	16.18	0.00	0.00	rendah

Kriteria Ranking	Range Ranking
Rendah	< 10 %
Sedang	10 - 15 %
Tinggi	> 15 %

Sumber: Bappeda Tingkat I.

Dari informasi ketenagakerjaan untuk program PDKMK di atas dapat terlihat bahwa untuk penduduk usia kerja yang terkena PHK memiliki persentase yang relatif kecil / tidak

begitu besar. Sehingga dapat dijelaskan secara keseluruhan untuk program ini tidak sesuai untuk target mengenai peruntukan program ini bagi penduduk usia kerja yang terkena PHK dan tenaga kerja asing yang dipulangkan.

- E. Keberhasilan Program P3T dengan memakai ukuran tingkat penyaluran tenaga kerja dan juga pembentukan usaha-usaha produktif, dilihat dari kedua hal tersebut program ini dapat dikatakan relatif kurang berhasil dilihat dari jumlah tenaga kerja yang menjadi karyawan tetap hanya mencapai 69.12% saja. Dengan menggunakan metode pengelompokan atau cluster maka didapatkan penilaian program ini di masing-masing wilayah sebagai berikut.

Tabel 5.14.
Persentase Pengangguran Program P3T

	Pengurangan pengangguran	Penilaian
Bangkalan	0.05	sedang
Banyuwangi	0.05	sedang
Blitar	0.06	sedang
Bojonegoro	0.03	kurang
Bondowoso	0.04	kurang
Gresik	0.06	sedang
Jember	0.05	sedang
Jombang	0.14	baik
Kediri	0.03	kurang
Lamongan	0.06	sedang
Lumajang	0.05	sedang
Madiun	0.08	sedang
Magetan	0.04	kurang
Malang	0.06	sedang
Mojokerto	0.15	baik
Nganjuk	0.03	kurang
Ngawi	0.02	kurang
Pacitan	0.03	kurang
Pamekasan	0.01	kurang
Pasuruan	0.09	sedang
Ponorogo	0.07	sedang
Probolinggo	0.05	sedang
Sampang	0.02	kurang

Sidoarjo	0.15	baik
Situbondo	0.08	sedang
Sumenep	0.02	kurang
SURABAYA	0.18	baik
Trenggalek	0.03	kurang
Tuban	0.05	sedang
Tulungagung	0.09	sedang

Dari hasil analisis pengelompokan atau cluster tersebut didapatkan ada 4 daerah yang masuk dalam katagori baik, 15 daerah masuk dalam katagori sedang dan 11 kategori kurang.

- F. Secara umum bantuan beasiswa memberikan manfaat terhadap penurunan jumlah angka putus sekolah, akan tetapi alokasi bantuan di beberapa wilayah dapat dikatakan belum tepat, misalkan di kabupaten Mojokerto maupun kab Pacitan dimana bantuan beasiswa tersebut relatif masih rendah dibandingkan dengan tingkat putus sekolah siswa.

5.4.2. Evaluasi Menurut Rumusan Indeks FGT

Berdasarkan perhitungan yang disyaratkan oleh Foster-Greer-Thorbecke maka angka indeks kemiskinan untuk Jawa Timur adalah sebagai berikut:

Tabel 5.15
Hasil Pehitunan Indeks FGT Tahun 1997 - 1999

Tahun	Kreteria		
	World Bank	Batas Nishab	Bappenas
1997	3.23338E-09	1.9353E-08	3.33379E-09
1998	3.01823E-08	8.62973E-07	3.67072E-07
1999	1.08178E-06	1.97717E-05	1.22255E-05

Sumber: BPS, diolah kembali

Dari hasil perhitungan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa hipotesis dalam penelitian ini ditolak, karena setelah diberikan program penanggulangan krisis dalam hal ini JPS yang telah berakhir untuk periode 1999, tidak terjadi penurunan angka

indeks, bahkan sebaliknya angka indeksinya semakin tinggi untuk berbagai kriteria.

Kriteria yang digunakan BPS tidak dihitung indeksinya karena keterbatasan data yang diperoleh penulis untuk kurun waktu yang sama dengan kriteria lainnya. Hal ini dikarenakan ukuran yang digunakan BPS tidak hanya mendasarkan pada setara 2.100 kkal perhari tetapi juga memperhitungkan ukuran kelayakan hidup lainnya seperti perumahan, rekreasi dan sandang.

Dari penelitian ini dapat diketahui beberapa kelemahannya yaitu:

1. Data pengeluaran rata-rata perkapita perbulan yang dirangkum dalam buku Survey Sosial Ekonomi Nasional oleh BPS dalam modul konsumsi, dengan mendefinisikan konsep pengeluaran rumah tangga sebagai semua biaya yang dikeluarkan rumah tangga selama sebulan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi semua anggota rumah tangga. Konsep rumah tangga dibedakan atas konsumsi makanan dan bukan makanan, mencakup semua barang dan jasa yang dikonsumsi tanpa memperhatikan asalnya tetapi terbatas hanya barang dan jasa untuk kebutuhan rumah tangga saja, artinya tidak termasuk konsumsi untuk keperluan usaha atau yang diberikan kepada pihak lain. Namun dalam penentuan range pengeluaran untuk modul konsumsi yang disajikan terlalu *underestimate* sehingga dengan menggunakan batasan kriteria apapun jika kita mengambil mentah data tersebut, dapat dikategorikan hampir seluruh penduduk Jawa Timur miskin.
2. Jika kita logikakan dengan batas upah minimum regional Jawa Timur untuk tahun 1999 yang besarnya rata-rata Rp. 262.178,-/bulan, maka batas garis kemiskinan seharusnya

yang paling tepat digunakan adalah batas Nishab dimana nilai batas pendapatan penduduk miskin masih lebih kecil daripada UMR, sehingga dengan kata lain seharusnya dapat diperoleh prosentase penduduk miskin dengan pendekatan pengeluaran lebih kecil dari perhitungan diatas.

3. Kemungkinan lainnya dari penelitian ini, bahwasanya penduduk Indonesia merupakan penduduk yang mampu bertahan pada kondisi *standart living*, dimana mereka dapat hidup dengan mengandalkan kekayaan alam apa adanya, tanpa harus mengeluarkan biaya lebih besar.
4. Selain itu kemungkinan yang terjadi untuk masyarakat golongan menengah ke bawah yang terkena dampak krisis tingkat pengeluarannya akan semakin sedikit, karena adanya bantuan dari program JPS yang tidak masuk dalam hitungan pengeluaran mereka.
5. Kelemahan Indeks FGT yang hanya mendasarkan pada tingkat aksioma tertentu yang hanya dapat dipenuhi pada taraf $\alpha > 0$, menyebabkan perhitungan indeks ini perlu disertai asumsi-asumsi yang lebih kuat

BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

6.1. Simpulan

Dari analisis penerapan indeks FGT untuk Propinsi Jawa Timur maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kriteria dengan menggunakan pendekatan batas garis nishab setara 94 gr emas pertahun lebih realitis dan sesuai dengan kondisi umum yang ada dimasyarakat. Sedangkan untuk kriteria Sajogjo dan Bank dunia cenderung underestimate sehingga prosentase penduduk miskin Indonesia cenderung lebih kecil dari kondisi sebenarnya. Namun jika kita gunakan pendekatan bank dunia yang mengacu pada nilai US\$ tahun 1985 menentukan bahwa batas garis kemiskinan sebesar US\$ 370 perkapita pertahun. Sedangkan untuk tahun 1997 – 1999 rata-rata *income* perkapita penduduk Jawa Timur hanya berkisar US\$ 157. Jika ini yang digunakan maka cenderung *overestimate*.
2. Keterbatasan data yang diperoleh juga mempengaruhi hasil perhitungan indeks FGT yang menolak hipotesis bahwa akan terjadi penurunan angka indeks dengan diterapkannya *crash program* JPS oleh pemerintah sepanjang tahun 1997 – 1999.
3. Selain itu produk pengambilan sampling data oleh BPS dalam perhitungan pengeluaran perkapita penduduk Jawa Timur selama sebulan dengan pendekatan wilch tidak dapat didekati oleh rumusan indeks FGT. Hal ini dikarenakan indeks FGT hanya dapat diterapkan pada situasi yang real dalam satu populasi bukan untuk data *range sample* dengan dasar perhitungan tertentu.

6.2. Saran

1. Dasar perhitungan BPS tentang pengeluaran rumah tangga hendaknya tidak digunakan model kuisisioner semi terbuka, karena rangenya terlalu kecil untuk didekati kondisi yang sebenarnya. Jika dimungkinkan dapat digunakan modul kuisisioner terbuka atau apabila menghindari ketidakmerataan data hendaknya batasan range disesuaikan dengan kondisi riilnya.
2. Pendekatan indeks FGT seharusnya mampu digunakan untuk mendekati angka pengentasan kemiskinan di Jawa Timur, tetapi harus digunakan untuk data populasi bukan data sample untuk satu kasus tertentu. Untuk itu perlu dikembangkan lebih lanjut tentang penggunaan indeks ini. Selain itu, penentuan α sangat subyektif, karena dalam penelitian ini digunakan $\alpha = 2$ maka cenderung memihak pada kondisi penduduk miskin sehingga *trend* indeksnya meningkat dan sebaliknya jika $\alpha = 0$ maka angka indeks kemiskinannya pun menurun sesuai dengan banyaknya penduduk miskin (kriteria tertentu).

DAFTAR PUSTAKA

Suahasil Nazara, 1997, Garis Kemiskinan dan Pengentasan Kemiskinan (Kerangka Teori Foster-Greer-Thorbecke), dalam Prisma No.I-1997, hal 43 – 50

Badan Pusat Statistik, 1998, Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional Propinsi Jawa Timur.

_____, 1999, Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional Propinsi Jawa Timur.

_____, 1998, Jawa Timur Dalam Angka.

_____, 1999, Statistika Indonesia 1999.

Michael P. Todaro, 2000, Economic Development, Seventh Edition, Addison Wesley Longman, Inc.

Depnaker Jawa Timur, 1999, Profil Ketenagakerjaan Propinsi Jawa Timur 1999.

PAMERAN

-1 OCT 2004

