

Mapping Poverty in Indonesia *Memetakan Kemiskinan di Indonesia*



A SMERU researcher in Kampung Menteng Dalam, South Jakarta, an enclave of poverty in an elite region of the city.
Seorang peneliti SMERU di Kampung Menteng Dalam, Jakarta Selatan, salah satu kantong kemiskinan di tengah-tengah daerah elite metropolitan.

Despite the fact that a large number of Indonesians were living in poverty, poverty reduction was never clearly set as a development goal in the first five rounds of the Five Year Development Plan (Pelita I to V) between 1969 and 1994. Only in 1994, at the start of Pelita VI, did the government explicitly identify the target for reduction and eventual elimination of poverty.

Sekalipun dalam kenyataan sejumlah besar penduduk Indonesia hidup dalam kemiskinan, penanggulangan kemiskinan tidak pernah secara tegas ditetapkan sebagai sasaran pembangunan dalam lima periode pertama Rencana Pembangunan Lima Tahun (Pelita I s/d Pelita V) antara 1969 dan 1994. Hanya pada tahun 1994, pada awal Pelita VI, untuk pertama kalinya pemerintah menyebutkan secara eksplisit upaya penanggulangan dan akhirnya penghapusan kemiskinan.

.....to page/ke halaman 4

What 's New ?

SPOTLIGHT ON	2
DEAR SMERU.....	3
FOCUS ON.....	4
Mapping Poverty in Indonesia <i>Memetakan Kemiskinan di Indonesia</i>	
AND THE DATA SAYS.....	12
Poverty Mapping in Indonesia: Methods and Results <i>Pemetaan Kemiskinan di Indonesia: Metode dan Hasilnya</i>	

FROM THE FIELD.....20

Field Verification of Poverty Mapping <i>Verifikasi Lapangan Peta Kemiskinan</i>	
From Richer to Poorer: The Case of Muara Kelawit, East Kalimantan <i>Dari Kaya Menjadi Miskin: Kasus Desa Muara Kelawit, Kalimantan Timur</i>	
Kalianyar: A Portrait of a Poor Urban Village <i>Kalianyar: Potret Kampung Miskin di Kota Metropolitan</i>	
Desa Kramat in Gresik <i>Desa Kramat di Gresik</i>	

NEWS IN BRIEF.....29

YMU and Attempts at Overcoming Poverty through Micro Finance Institutions <i>YMU dan Upaya Penanggulangan Kemiskinan Melalui Lembaga Keuangan Mikro</i>	
--	--

SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socio-economic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, and the implementation of decentralization, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

Publication Team

Editor: Nuning Akhmedi

Assistant Editor: Rahmat Herutomo

Graphic Designer: Mona Sintia

Translators: Benjamin Harkness & Kathryn Sadler

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please note our address and telephone number.

visit us at

www.smeru.or.id

or e-mail us at

smeru@smeru.or.id

Jl. Tulong Agung No. 46

Menteng, Jakarta 10310

Phone: 6221-3193 6336; Fax: 6221-3193 0850

Dear Readers,

Targeting beneficiaries is one of the most crucial and difficult problems in the implementation of poverty reduction programs. Indonesia is a vast and populous country and currently reliable poverty statistics are only disaggregated down to the provincial level. It is not surprising that geographic targeting of the poor has been difficult.

To answer this targeting problem, using newly developed statistical techniques, SMERU - in collaboration with Statistics Indonesia (BPS) and the World Bank - has created poverty maps for Indonesia. This project has been carried out in two phases. During the first, pilot study phase, SMERU applied this method by using various available data in three provinces: East Kalimantan, Jakarta, and East Java. The results of the pilot study have shown that, given the available data, the method can be successfully applied throughout Indonesia. Hence, in the second phase, building on experience from SMERU's pilot study, BPS is to apply the method in the remaining 27 provinces in Indonesia.

This edition of our newsletter highlights various aspects of poverty mapping, focusing on the processes and results of the aforementioned pilot study, as well as the field verification of these results. Hopefully, this edition will contribute to spreading knowledge and awareness of poverty maps, and hence will enhance the use of these maps in targeting the recipients of poverty alleviation programs in Indonesia.

Pembaca yang Budiman,

Salah satu masalah yang paling sulit dan menentukan dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan adalah penentuan target penerima manfaat program. Indonesia adalah negara yang luas dan jumlah penduduknya besar, dan saat ini statistik kemiskinan yang dapat dipercaya hanya tersedia sampai pada tingkat propinsi. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan bahwa penetapan daerah sasaran kelompok masyarakat miskin untuk program penanggulangan kemiskinan menjadi lebih sulit.

Untuk menjawab persoalan penetapan sasaran ini, SMERU bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) dan Bank Dunia berusaha membuat peta kemiskinan di Indonesia dengan menggunakan sebuah metoda yang baru dikembangkan. Upaya ini dilakukan dalam dua tahap. Pada tahap pertama, SMERU telah merampungkan sebuah studi awal untuk penerapan metoda ini dengan menggunakan berbagai data yang tersedia di tiga propinsi: Kalimantan Timur, Jakarta, dan Jawa Timur. Hasil studi awal menunjukkan bahwa dengan memanfaatkan data yang tersedia, metoda ini dapat diterapkan di Indonesia. Oleh karena itu, dalam tahap kedua, berdasarkan pengalaman dari studi awal oleh SMERU, BPS akan menerapkan metoda pemetaan kemiskinan tersebut di 27 propinsi lainnya di Indonesia.

Edisi kali ini menyorot berbagai aspek pemetaan kemiskinan dengan fokus utama pada proses dan hasil studi awal, serta verifikasi lapangan dari hasil studi awal tersebut. Semoga edisi ini dapat membantu menyebarkan gagasan tentang pemetaan kemiskinan, dan dengan demikian mendorong pemanfaatan peta kemiskinan dalam memperbaiki penetapan sasaran program penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Sudarno Sumarto

Director/Direktur



Dear SMERU

Hello!

We would like to say thank you for the SMERU Newsletter which we have been receiving for nearly a year now. We have gained a lot of useful information from the SMERU newsletters on poor and disadvantaged communities throughout Indonesia. It has also given us the opportunity to find out about a number of the social research projects on poverty that the SMERU research team has conducted.

As an NGO concerned about poor communities, we wish to know more about the underlying causes of poverty. How can we obtain SMERU publications? Must we buy these publications or pay postage costs? Please send us a price list of your reports as well as any postage costs that will be incurred.

Margaretha Helena

Head of KSM Mitra Sejahtera
Jl. Don Thomas 12, Kel. Kota Baru
Maumere 86111 – Flores NTT.

Dear Margaretha,

All of SMERU's publications such as research reports, field reports, working papers, and other publications are not for sale but rather are posted on our website (www.smeru.or.id). All information, including the Indonesian NGO Database, can be accessed and downloaded free of charge.

If you are interested in poverty issues, we suggest you open the "Poverty Tool Kit" found in the Publications section of SMERU's website. Hopefully this will be of use to you.

Salam jumpa!

Kami ucapkan terima kasih karena hampir setahun ini secara rutin kami menerima Buletin SMERU. Banyak informasi berharga kami peroleh dengan membaca Buletin SMERU mengenai masyarakat yang miskin dan rentan terhadap kemiskinan di perkotaan, pinggiran maupun desa-desa terpencil. Kami juga telah mengetahui tentang beberapa penelitian sosial tentang kemiskinan yang dikerjakan oleh Tim Peneliti SMERU.

Sebagai KSM yang mempunyai kepedulian terhadap masyarakat miskin, kami ingin mengetahui lebih banyak tentang akar permasalahan kemiskinan. Kami ingin menanyakan cara mendapat buku-buku terbitan SMERU. Apabila buku-buku tsb harus dibeli atau diganti ongkos kirim, mohon lampirkan daftar harga buku dan ongkos kirim tsb.

Margaretha Helena

Ketua KSM Mitra Sejahtera
Jl. Don Thomas 12, Kel. Kota Baru
Maumere 86111 – Flores NTT.

Salam sejahtera,

Semua publikasi SMERU seperti laporan penelitian, laporan lapangan, kertas kerja, dan publikasi lainnya tidak kami perjualbelikan, tetapi dimuat dalam website kami (www.smeru.or.id). Informasi yang dimuat, termasuk Database NGO Indonesia, dapat diakses dan di-download dengan cuma-cuma.

Bila Anda berminat tentang masalah kemiskinan, silahkan membuka buku panduan "Paket Dasar Informasi Penanggulangan Kemiskinan" yang dimuat dalam Bagian Publications di website SMERU. Semoga bermanfaat.

Dear Editor,

We are writing to let you know that we have received 2 editions of the SMERU newsletter sent on June 6, 2003. Thank you for sending them. We were also wondering if SMERU could provide any information on the monitoring of the 2004 elections?

Asriady Anas (LPSP)

lpasp_pm@yahoo.com
Wonomulyo, South Sulawesi.

Dear Asriady,

Our institute focuses its research on socio-economic issues, poverty and the implementation of decentralisation. You could try looking for information on the 2004 elections at www.kpu.go.id.

Salam Hormat,

Bersama ini kami sampaikan bahwa kami telah menerima buletin "SMERU" (dua edisi) yang dikirimkan kepada kami (6 Juni 2003), dan untuk itu kami mengucapkan terima kasih. Apakah SMERU dapat memberikan informasi pemantauan mengenai Pemilu 2004?

Asriady Anas (LPSP)

lpasp_pm@yahoo.com
Wonomulyo, Sulawesi Selatan.

Sdr. Asriady Yth:

Lembaga kami memfokuskan penelitiannya di bidang sosial ekonomi, kemiskinan dan pelaksanaan desentralisasi. Informasi mengenai Pemilu 2004 dapat anda cari di website www.kpu.go.id.

MAPPING POVERTY IN INDONESIA

Memetakan Kemiskinan di Indonesia



As many as 18.2% of Indonesians were still living below the official poverty line in 2002.

Sekitar 18,2% penduduk Indonesia masih hidup di bawah garis kemiskinan resmi tahun 2002.

Several direct and indirect approaches have been employed in order to alleviate poverty in Indonesia. Among the direct poverty reduction efforts launched, four of the initial major programs were: (i) the Presidential Instruction on Disadvantaged Villages (IDT); (ii) the Family Welfare Development Program (Takesra/Kukesra); (iii) the Income Generating Project for Marginal Farmers (P4K); and (iv) the twin Urban Poverty Reduction Program (P2KP) and Kecamatan Development Program (KDP).

As part of the programs' designs to identify their respective targets, some attempts have been made to map poverty in Indonesia. In particular, the first two major attempts to map poverty over small areas were the IDT and Family Welfare Development Program. The IDT program was run from 1994 to 1997. The targeting approach used in the IDT program was to classify all villages in Indonesia into poor or disadvantaged villages and non-poor villages, meaning that the IDT program was in fact targeting poor areas rather than poor people.

Meanwhile, the Family Welfare Development Program, which was managed by the National Family Planning Coordination Board (BKKBN), tried to target poor households directly. The BKKBN classified all households in Indonesia into five welfare categories: (i) Pre-Prosperous Households (*Keluarga Pra Sejahtera* or KPS); (ii) Prosperous Households Level I (*Keluarga Sejahtera I* or KS I); (iii) KS II; (iv) KS III; and (v) KS III+. Poor households are often identified as KPS households, but sometimes they are defined to also include KS I households. These household classifications are based on certain indicators, including food consumption patterns, the type of health care family members were able to access, the possession of alternative sets of clothing, the material and size of the floor in a house, and the ability of household members to practice their religion.

Sejumlah pendekatan langsung maupun tak langsung telah digunakan untuk menanggulangi kemiskinan di Indonesia. Diantara upaya-upaya pengentasan kemiskinan secara langsung, awalnya terdapat empat program utama yang telah dilaksanakan, yaitu: (i) Instruksi Presiden mengenai Desa Tertinggal (IDT); (ii) Program Pembangunan Keluarga Sejahtera melalui Tabungan Keluarga Sejahtera/Kredit Usaha Keluarga Sejahtera (Takesra/Kukesra); (iii) Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K); dan (iv) Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) dan Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

Sebagai bagian dari rancangan program untuk mengidentifikasi sasaran penerima program, sejumlah upaya telah dilakukan untuk memetakan kemiskinan di Indonesia. Khususnya, dua upaya penting pertama dalam pemetaan kemiskinan untuk wilayah kecil adalah Program IDT dan Takesra/Kukesra. Program IDT dilaksanakan dari tahun 1994 hingga 1997. Pendekatan yang digunakan untuk menetapkan sasaran adalah dengan mengkategorikan semua desa di Indonesia ke dalam kategori desa miskin atau desa terkebelakang dan desa tidak miskin, sehingga sebenarnya sasaran Program IDT lebih mengarah pada daerah miskin, bukan penduduk miskin.

Sementara itu, Program Pembangunan Keluarga Sejahtera yang dikelola Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) mencoba untuk mengarahkan sasarannya langsung ke keluarga miskin. BKKBN mengkategorikan semua rumah tangga di Indonesia dalam lima kategori kesejahteraan: (i) Keluarga Pra Sejahtera atau KPS; (ii) Keluarga Sejahtera I atau KS I; (iii) KS II; (iv) KS III; dan (v) KS III+. Keluarga miskin biasanya dianggap sama dengan KPS, tetapi kadang-kadang disamakan dengan KPS dan KS I. Klasifikasi menurut BKKBN dibuat berdasarkan beberapa indikator, termasuk pola konsumsi makanan, jenis layanan kesehatan yang dapat diakses oleh anggota keluarga, kepemilikan dan penggunaan pakaian, bahan dan ukuran lantai rumah, dan kemudahan bagi anggota keluarga untuk melaksanakan ibadah menurut agamanya masing-masing.

The need to have household data which is more suitable for the targeting of poverty programs has recently led to the idea of conducting a "poverty census". The main objective has been that this poverty census can be used to assess the poverty status of all households. However, one main obstacle in implementing this idea has been that conducting such a poverty census would be very costly. To facilitate the implementation and reduce costs, the poverty censuses would be conducted in conjunction with the 2000 Population Census. The idea was promoted to the provincial governments and out of the 30 provinces in Indonesia, three provinces - Jakarta, East Java, and South Kalimantan- implemented the idea.

Although the original idea of a poverty census was to assess the poverty status of each household in the country so that a very detailed poverty map down to the household level could be created, in practice the poverty status reported in the data was measured indirectly. Instead of directly measuring household income or expenditure, the poverty census used several indicators considered to represent characteristics of the poor.

These indicators of poverty were obtained from the National Socio-Economic Survey (SUSENAS) data. Based on very detailed household consumption data from the three-yearly Consumption Module of SUSENAS, and using a standard poverty measurement method, poverty statistics in Indonesia are regularly calculated. The main limitation of these poverty statistics, however, is that they are representative only over a large area, that being urban and rural areas at the provincial level. Therefore, they are deemed less useful for practical program targeting or budget allocation purposes.

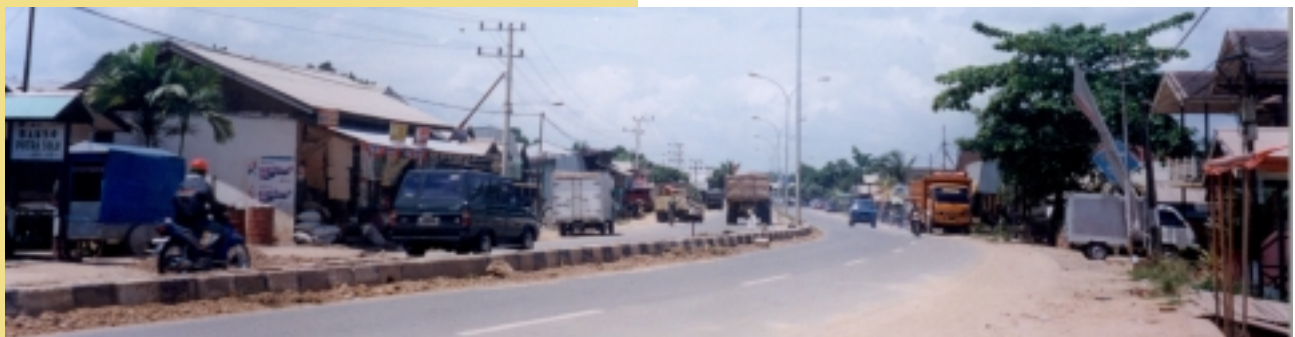
To overcome this limitation of too broad an area of representation, BPS has also calculated district level poverty statistics based on the yearly-collected Core SUSENAS. The main weakness of these district poverty statistics, however, lies in the data themselves. The Core SUSENAS only collects data on the value of household consumption of several aggregated consumption items. This means that district level poverty lines cannot be directly calculated from these data as

Kebutuhan terhadap data rumahtangga yang lebih sesuai untuk penetapan sasaran program penanggulangan kemiskinan baru-baru ini telah mencetuskan gagasan untuk melakukan "sensus kemiskinan". Tujuan utamanya adalah agar hasil sensus kemiskinan itu dapat digunakan untuk menentukan status kemiskinan seluruh rumahtangga. Namun, hambatan utama pelaksanaan gagasan ini adalah biayanya yang amat besar. Untuk mendukung pelaksanaannya sekaligus untuk menekan biaya, sensus kemiskinan dilaksanakan bersamaan dengan Sensus Penduduk Tahun 2000 dan gagasan ini kemudian diajukan kepada pemerintah provinsi. Dari 30 provinsi yang ada di Indonesia, tiga diantaranya - Jakarta, Jawa Timur dan Kalimantan Selatan- mewujudkan gagasan tersebut.

Sekalipun gagasan awal sensus kemiskinan ini adalah untuk menentukan status kemiskinan setiap rumahtangga di negeri ini sehingga dapat disusun peta kemiskinan yang amat rinci sampai pada tingkat rumahtangga, dalam kenyataannya status kemiskinan yang dilaporkan dalam data diukur secara tidak langsung. Sensus kemiskinan ini tidak mengukur pendapatan atau pengeluaran rumahtangga secara langsung, tetapi menggunakan sejumlah indikator yang dianggap mewakili karakteristik orang miskin.

Indikator-indikator kemiskinan tersebut diperoleh dari data SUSENAS. Berdasarkan data konsumsi rumahtangga yang sangat rinci dari Modul Konsumsi SUSENAS yang dilakukan setiap tiga tahun sekali, dan dengan menggunakan metoda pengukuran kemiskinan standar, statistik mengenai kemiskinan di Indonesia secara berkala dihitung. Namun, keterbatasan utama statistik kemiskinan ini adalah data tersebut hanya mewakili suatu wilayah luas, yaitu wilayah perkotaan dan perdesaan di tingkat propinsi. Karena itu data tersebut dianggap kurang bermanfaat bagi kebutuhan praktis penentuan sasaran program atau untuk kebutuhan pengalokasian anggaran.

Untuk mengatasi keterbatasan yang disebabkan oleh keterwakilan wilayah yang terlalu luas, BPS juga menghitung statistik kemiskinan di tingkat kabupaten berdasarkan SUSENAS Kor yang dilakukan satu tahun sekali. Namun kelemahan statistik kemiskinan di tingkat kabupaten ini terletak pada data itu sendiri. SUSENAS Kor hanya mengumpulkan data mengenai nilai konsumsi rumah tangga yang terdiri dari beberapa barang konsumsi yang diagregatkan. Artinya, garis kemiskinan di tingkat



With a poverty map, the central and regional governments will be better equipped to target program beneficiaries and allocate funding to alleviate poverty.

Setelah mempunyai peta kemiskinan, pemerintah pusat dan daerah akan lebih mampu menetapkan sasaran program dan alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan.

there is no information on prices and quantities of consumed items. BPS approximates the district level poverty lines from the provincial level poverty lines adjusted by food-share of average district level consumption. Despite its apparent weaknesses, this district level poverty map has been widely used by government agencies for both program targeting and budget allocation purposes.

Since poverty reduction will continue to be an important endeavor in Indonesia long into the future, there is clearly a pressing need to develop better tools for more effective geographic targeting of the poor. Ideally, geographic targeting should be based on a description of poverty incidence and other indicators of economic welfare over small areas or at low administrative levels, from the national level down to the provincial (*provinsi*), district/city (*kabupaten/kota*), subdistrict (*kecamatan*), and village (*desa/keurahan*) levels.

One could of course obtain village level information on the distribution of economic welfare by carrying out a household survey which was representative at the village level. However, with almost 70,000 villages in Indonesia, such a household survey is prohibitively too large and too expensive to carry out. As a comparison, the Consumption Module of SUSENAS has a sample size of only around 65,000 households.

Fortunately, as a result of recent methodological advances in this area, the World Bank has developed a new method to estimate small area distribution of economic welfare from statistical data collections that are normally available in a country. The basis of the method is to combine the information or data obtained from a household survey and a population census.

kabupaten tidak dapat secara langsung dihitung dari data ini karena tidak ada informasi mengenai harga dan jumlah jenis barang yang dikonsumsi. BPS memperkirakan garis kemiskinan di tingkat kabupaten berdasarkan garis kemiskinan di tingkat provinsi yang disesuaikan berdasarkan pangsa makanan rata-rata konsumsi di tingkat kabupaten. Sekalipun mempunyai kelemahan nyata, peta kemiskinan di tingkat kabupaten ini telah digunakan secara luas oleh badan-badan pemerintahan untuk keperluan penetapan sasaran program dan alokasi anggaran.

Karena upaya penanggulangan kemiskinan masih akan terus menjadi upaya penting di Indonesia sampai jangka waktu yang masih panjang, jelas ada kebutuhan mendesak untuk mengembangkan alat yang lebih efektif untuk penetapan lokasi geografis penduduk miskin. Idealnya penetapan sasaran secara geografis didasarkan pada deskripsi tingkat kemiskinan dan indikator-indikator kesejahteraan lainnya pada satuan wilayah kecil atau tingkat administrasi yang rendah, mulai dari tingkat nasional hingga tingkat provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/keurahan.

Sebenarnya informasi mengenai distribusi kesejahteraan di tingkat desa dapat diperoleh dengan cara melakukan survei rumah tangga yang representatif di tingkat desa. Namun, dengan jumlah desa di Indonesia yang hampir mencapai 70.000, survei rumah tangga semacam ini akan terlalu besar dan terlalu mahal untuk dilaksanakan. Sebagai pembandingan, SUSENAS Modul Konsumsi hanya memiliki sampel sekitar 65.000 rumah tangga.

Beruntung dengan adanya kemajuan metodologi penelitian di bidang ini, Bank Dunia telah mengembangkan suatu metoda baru untuk mengukur distribusi kesejahteraan di wilayah kecil dengan menggunakan data statistik yang umumnya tersedia di suatu negara. Dasar dari metoda ini adalah menggabungkan informasi atau data yang diperoleh dari survei rumah tangga dengan sensus penduduk.



Poverty maps will reduce the risk of poor households being missed by poverty reduction programs.

Adanya peta kemiskinan akan mengurangi risiko rumah tangga miskin tidak menerima manfaat program penanggulangan kemiskinan.



Household characteristics of this fishing village are not reflected in population census data.

Karakteristik rumah tangga desa nelayan ini tidak tampak jika hanya di "baca" dari data sensus penduduk.

A household survey usually collects very detailed information on household characteristics, including consumption levels, but the coverage is generally limited and only representative on a relatively large geographical scale. On the other hand, a population census has complete coverage of all households, but usually collects very limited information on household characteristics. The new method combines the detailed information on household characteristics obtained from a household survey with the complete coverage of a population census.

The approach uses household survey data to estimate a model of per capita consumption (or other indicators of wellbeing) as a function of variables that are available in both the household survey and the population census. The resulting parameter estimates from this procedure are then used in a simulation to predict per capita consumption for each household in the census. Using the predicted per capita consumption, household measures of poverty and inequality levels are then calculated and aggregated for small areas, such as districts, sub-districts, or villages.

Importantly, the method allows for calculation of standard errors for whichever welfare measure is estimated. This feature is critical in that it offers a means to assess the statistical reliability of the estimates as well as of comparisons across estimates for different communities.

This method has been successfully implemented in other countries, in particular in South Africa and Ecuador. These early applications of the method have shown that given the required data sources are available, the method can be implemented in any country. The results indicate that standard errors of the estimation for small area statistics are reasonably acceptable. Finally, the resulting maps have proven to be very useful for various purposes such as program targeting and budget allocation. These successful examples have encouraged more applications of the method in other countries.

Suatu survei rumahtangga biasanya menghimpun informasi rinci mengenai karakteristik rumahtangga, termasuk tingkat konsumsi, tetapi cakupannya biasanya terbatas dan hanya representatif pada tingkat wilayah yang relatif luas. Sebaliknya sensus penduduk mempunyai cakupan rumahtangga secara menyeluruh, tetapi biasanya hanya menghimpun informasi yang amat terbatas mengenai karakteristik rumahtangga. Metoda baru ini menggabungkan informasi rinci karakteristik rumahtangga yang diperoleh dari survei rumahtangga dengan cakupan menyeluruh dari sensus penduduk.

Pendekatan ini menggunakan data survei rumahtangga untuk mengestimasi suatu model konsumsi per kapita (atau indikator kesejahteraan lainnya) sebagai fungsi dari variabel-variabel yang tersedia baik dalam data survei rumahtangga maupun sensus penduduk. Parameter-parameter hasil estimasi ini kemudian digunakan dalam suatu simulasi untuk memprediksi konsumsi per kapita setiap rumahtangga yang ada dalam data sensus. Dengan menggunakan prediksi konsumsi per kapita tersebut, ukuran-ukuran kemiskinan dan ketidakmerataan kemudian dihitung dan diaggregasikan untuk satuan wilayah kecil, misalnya pada tingkat kabupaten, kecamatan, atau desa.

Yang penting, metoda ini memungkinkan untuk dilakukannya penghitungan galat standar setiap ukuran kesejahteraan yang dihitung. Kelebihan ini sangat penting karena memungkinkan dihitungnya tingkat kepercayaan untuk ukuran-ukuran yang diestimasi, juga untuk melakukan perbandingan antar wilayah yang berbeda.

Metoda ini telah berhasil diterapkan di negara-negara lain, terutama di Afrika Selatan dan Ecuador. Aplikasi awal metoda ini telah menunjukkan bahwa jika sumber-sumber data yang dibutuhkan tersedia, maka metoda ini dapat diaplikasikan untuk negara manapun juga. Hasil yang diperoleh menunjukkan bahwa galat standar estimasi untuk statistik wilayah kecil cukup dapat diterima. Akhirnya, peta yang dihasilkan terbukti telah sangat bermanfaat untuk berbagai penerapan, misalnya penetapan sasaran program dan alokasi anggaran. Contoh-contoh keberhasilan ini telah mendorong penerapan metoda ini secara lebih luas di negara-negara lainnya.



Access to transport is very important in developing the local economy as well as increasing the mobility of the villagers.

Akses terhadap transportasi sangat penting untuk mengembangkan perekonomian lokal serta untuk meningkatkan mobilitas penduduk desa.



A poor urban *kampung* where public facilities are often inadequate.

Salah satu gambaran kemiskinan di perkotaan dimana fasilitas umum sering tidak memadai.

In Indonesia, this new poverty mapping method was introduced to a large audience consisting of policy makers, statisticians, academics, researchers, and the general public in a seminar held at BPS in June 2001. The speaker at the seminar was Peter Lanjouw from the World Bank, who highlighted the features of the method and provided examples of the applications of the method in other countries, as well as illustrated some other uses of these poverty maps.

The seminar sparked the interest of some participants of the seminar to apply the method in Indonesia. In a follow-up meeting, three institutions - BPS, the SMERU Research Institute, and the World Bank - agreed to collaborate in an effort to apply the method and develop a high resolution poverty map of Indonesia.

Until then, the method had never been applied in a large and populous country like Indonesia. Therefore, it was decided that the project would be divided into two phases. The first phase would be a pilot study, where the method would be studied and then applied to data from only three provinces out of the total 30 provinces in Indonesia. The purpose of the pilot study was to test the feasibility of applying the method, given the available data in Indonesia. The provinces included in the pilot study were East Kalimantan, Jakarta, and East Java.

In this pilot phase, SMERU took a leading role as the implementing agency. BPS provided all the data and the World Bank provided the funding and technical assistance for the study. The pilot phase was launched in July 2001 and finished in May this year.

Di Indonesia, metoda baru pemetaan kemiskinan ini diperkenalkan kepada banyak pihak yang terdiri dari pembuat kebijakan, ahli statistik, akademisi, peneliti, dan masyarakat umum, pada suatu seminar yang diselenggarakan oleh BPS pada bulan Juni 2001. Pembicara seminar adalah Peter Lanjouw dari Bank Dunia yang menjelaskan metoda ini dan memberikan contoh-contoh penerapannya di negara-negara lain, sekaligus menggambarkan beberapa pemanfaatan lain peta kemiskinan.

Seminar ini menimbulkan ketertarikan sejumlah peserta seminar untuk menerapkan metoda ini di Indonesia. Dalam suatu pertemuan susulan, tiga lembaga - BPS, Lembaga Penelitian SMERU, dan Bank Dunia - berdiskusi dan sepakat untuk bekerja sama menerapkan metoda tersebut dan mengembangkan peta kemiskinan beresolusi tinggi di Indonesia.

Hingga saat itu metoda ini belum pernah diterapkan di negara yang luas dan jumlah penduduknya besar seperti Indonesia. Karena itu diputuskan bahwa pelaksanaan pemetaan kemiskinan tersebut akan dibagi ke dalam dua tahap. Tahap pertama adalah studi awal, dimana metoda tersebut akan dipelajari dan kemudian diaplikasikan pada data tiga propinsi dari seluruh 30 propinsi yang ada di Indonesia. Tujuan studi awal ini adalah untuk menguji kelayakan penerapan metoda tersebut dengan menggunakan data yang tersedia di Indonesia. Propinsi-propinsi yang terpilih untuk diikutsertakan dalam studi awal ini adalah Kalimantan Timur, Jakarta, dan Jawa Timur.

Pada tahap studi awal ini, SMERU mengambil peran utama sebagai pihak pelaksana. BPS menyediakan semua data, sementara Bank Dunia menyediakan dana dan bantuan teknis. Tahap awal dimulai pada bulan Juli 2001 dan selesai pada bulan Mei tahun ini.

The second phase, which commenced as soon as the pilot phase was completed, is currently underway. In this phase, BPS plays a leading role as the implementing agency with the main task of completing the poverty maps of the remaining provinces, whereas the World Bank continues to provide funding and technical assistance. With the technical expertise gained during the pilot phase, SMERU now plays a supervisory role in this second phase. It is planned that this phase will be accomplished by early 2004, providing Indonesia with a complete national poverty map.



Poverty maps can reveal the heterogeneity of poverty in a country.
Peta kemiskinan dapat mengungkapkan heterogenitas kemiskinan dalam suatu negara.

Poverty analysis is often based on national level indicators that are compared over time or across countries. The broad trends that can be identified using aggregate information are useful for evaluating and monitoring the overall performance of a country. For many policy and research applications, however, the information that can be extracted from these aggregate indicators is inadequate, since they hide significant local variation in living conditions within countries. Detailed poverty maps for small administrative areas are crucial in addressing the shortcoming of aggregate poverty analysis in the following ways:

(a) Poverty maps capture the heterogeneity of poverty within a country. All countries in the world have regions that are better off than others. Such differences often get washed out in national level statistics. The results of SMERU's pilot study have shown that poverty maps are able to reveal the variations in local poverty levels.

Tahap kedua, yang dimulai segera setelah tahap awal selesai, saat ini sedang dikerjakan. Pada tahap ini BPS mengambil peran utama sebagai pihak pelaksana, dan tugas utamanya adalah menyelesaikan pemetaan kemiskinan di propinsi-propinsi lain, sementara Bank Dunia tetap memberikan dukungan dana dan bantuan teknis. Dengan keahlian teknis yang dipelajari selama tahap awal, SMERU kini mengambil peran sebagai pengawas pelaksanaan tahap kedua. Tahap kedua direncanakan sudah akan selesai pada awal tahun 2004 dengan hasil suatu peta kemiskinan Indonesia yang lengkap.

Analisis kemiskinan sering didasarkan pada indikator tingkat nasional yang dibandingkan antar kurun waktu atau antar negara. Kecenderungan umum yang dapat diidentifikasi dengan menggunakan informasi agregat sangat berguna untuk mengevaluasi dan memantau kinerja suatu negara secara menyeluruh. Tetapi untuk penerapan banyak kebijakan dan untuk kepentingan penelitian, informasi yang dapat ditarik dari indikator agregat tersebut seringkali tidak memadai, karena informasi tersebut tidak mengungkapkan variasi lokal yang nyata tentang kondisi kehidupan di negara tertentu. Peta kemiskinan yang terinci untuk wilayah administrasi kecil berperan penting dalam mengatasi kekurangan analisis kemiskinan agregat melalui hal-hal berikut ini:



Kecamatan Penjaringan in North Jakarta is one of the recipients of cheap rice from the World Food Programme (WFP).
Kecamatan Penjaringan di Jakarta Utara ini adalah salah satu penerima bantuan beras murah dari Program Pangan Dunia (WFP).

(a) Peta kemiskinan menangkap heterogenitas kemiskinan dalam suatu negara tertentu. Semua negara di dunia memiliki wilayah-wilayah yang lebih makmur daripada wilayah lainnya. Perbedaan ini sering tersamarkan dalam statistik nasional. Hasil studi awal SMERU menunjukkan bahwa peta kemiskinan mampu mengungkapkan variasi tingkat kemiskinan di tingkat lokal.

(b) Poverty maps improve targeting of interventions. Resources for poverty reduction programs can be used more effectively if the most needy groups can be better targeted. Preventing any leakage of program benefits from intended recipients to non-poor households will help reduce the risk that poor households will be missed by a program.

(c) Poverty maps can help governments to articulate their policy objectives. Basing allocation decisions on observed geographic poverty data rather than subjective rankings of regions will increase the transparency of government decision making. Such data can thus help limit the influence of special interests in allocation decisions. Therefore, well-defined poverty maps can lend credibility to government decision making.

(d) Poverty maps have an important role in communicating information on the distribution of welfare to civil society within a country. Disaggregated information on human welfare generates locally relevant information. This provides local stakeholders with the facts that are required for local decision making. Therefore, poverty maps are also an important tool for local empowerment and decentralization.

(e) Poverty maps are useful for evaluating the impact of various programs. Until now, inadequate welfare indicators for small areas have prevented researchers from studying the relationship between various programs, poverty, inequality, and various outcomes, such as health, education, crime, and the environment. Poverty maps open up more opportunities for researchers to examine these relationships.

(b) Peta kemiskinan memperbaiki penentuan sasaran intervensi. Sumber-sumber daya untuk program penanggulangan kemiskinan dapat digunakan secara lebih efektif jika kelompok-kelompok yang paling membutuhkan bantuan dapat ditentukan dengan lebih baik. Mencegah kebocoran dari manfaat program jatuh ke rumahtangga yang tidak miskin akan membantu mengurangi resiko rumahtangga miskin terluput dari program.

(c) Peta kemiskinan dapat membantu pemerintah menjelaskan berbagai tujuan kebijakan. Keputusan yang diambil berdasarkan data sebaran geografis kemiskinan akan meningkatkan transparansi dalam pengambilan keputusan pemerintah dibandingkan dengan penilaian subjektif tentang perbandingan kemiskinan antar daerah. Karena itu, peta kemiskinan yang dibuat dengan baik dapat menambah kredibilitas pengambilan keputusan pemerintah.

(d) Peta kemiskinan berperan penting dalam menyampaikan informasi mengenai distribusi kesejahteraan kepada masyarakat madani di suatu negara. Informasi mengenai tingkat kesejahteraan yang terdisagregasi memberikan informasi yang relevan. Informasi tersebut membeberkan fakta-fakta yang diperlukan pelaku lokal untuk pengambilan keputusan di tingkat lokal. Karena itu, peta kemiskinan juga merupakan alat penting dalam melakukan pemberdayaan masyarakat lokal dan desentralisasi.

(e) Peta kemiskinan bermanfaat untuk mengevaluasi dampak berbagai program. Hingga saat ini tidak adanya indikator kesejahteraan untuk wilayah kecil yang cukup memadai telah menghalangi para peneliti melakukan kajian mengenai hubungan antara berbagai program, kemiskinan, ketimpangan, dan berbagai dampaknya, misalnya terhadap kesehatan, pendidikan, kejahatan, dan lingkungan. Peta kemiskinan membuka kesempatan lebih luas bagi para peneliti untuk mempelajari hubungan-hubungan tersebut.



In the interests of our children, poverty reduction efforts cannot be deferred.
Demi masa depan anak-anak kita, upaya penanggulangan kemiskinan tidak boleh ditunda.



The primary school in Muara Kelawit, East Kalimantan, with only 13 students and a husband and wife who teach all classes. Have any of the various poverty programs reached this village?

Sekolah dasar di Desa Muara Kelawit, Kalimantan Timur, dengan hanya 13 murid dan suami-istri guru yang mengajar semua kelas. Apakah program kemiskinan pernah menyentuh desa ini?

(f) Estimation of small area indicators of poverty allows their incorporation into geographical information systems (GIS). This feature of poverty maps facilitates the combination of poverty information with other indicators from policy-relevant subject areas. Examples are geographic databases of transport infrastructure, public service centers, access to input and output markets, or information on natural resources quality and vulnerability. Using geographic overlay techniques and spatial analysis methods, the newly constructed databases on poverty can thus be used to address a range of multidisciplinary questions.

The main problem and challenge in poverty map development in Indonesia is that very limited technical expertise are currently available in the country. In addition, improving the quality of poverty maps that have been produced so far is a challenge that needs to be addressed. This is directly related to the need to improve the quality of data and to incorporate GIS type data such as land use, land quality, rainfall, etc. into the model. This requires an integration of BPS data with data produced by other institutions, which currently is still very difficult to implement.

However, a further important challenge is to change the perception of some key stakeholders that poverty maps produced through this method are not particularly useful because they cannot be used to target households. They argue that only household level data is relevant for the implementation of programs to help the poor, such as the distribution of rice in the "Rice for the Poor" program. It should be realized that targeting usually involves two steps: geographic and individual targeting. Poverty mapping provides a powerful tool for geographic targeting, but individual targeting should be carried out using local knowledge. ■ Asep Suryahadi & Sudarno Sumarto.

(f) *Estimasi indikator kemiskinan di wilayah kecil dapat digabungkan dengan Sistem Informasi Geografis (GIS). Hal ini memungkinkan penggabungan informasi mengenai kemiskinan dengan indikator-indikator lain dari bidang yang relevan dengan kebijakan. Contohnya adalah pangkalan data geografis mengenai infrastruktur transportasi, pusat-pusat layanan publik, akses terhadap pasar input dan output, atau informasi mengenai kualitas sumberdaya serta kerentanannya. Dengan menggunakan teknik tumpang-tindih geografis dan metoda analisis spasial, pangkalan data yang baru mengenai kemiskinan tersebut akan dapat digunakan untuk menjawab serangkaian pertanyaan dari berbagai disiplin ilmu.*

Masalah dan tantangan terbesar yang dihadapi dalam pengembangan peta kemiskinan di Indonesia adalah masih sangat terbatasnya keahlian di bidang ini. Disamping itu, upaya meningkatkan kualitas peta yang telah dihasilkan juga masih menjadi tantangan yang harus dijawab. Ini berkaitan langsung dengan keperluan untuk memperbaiki kualitas data dan menggabungkan data GIS seperti misalnya data tata-guna lahan, kualitas tanah, curah hujan, dan sebagainya, kedalam model. Upaya ini membutuhkan integrasi antara data BPS dengan data yang dihasilkan oleh lembaga lain yang saat ini masih sangat sulit untuk dilakukan.

Akan tetapi, tantangan lain yang penting adalah bagaimana mengubah persepsi sejumlah pelaku kunci yang berpendapat bahwa peta kemiskinan yang dihasilkan melalui metoda ini tidak terlalu bermanfaat karena dianggap tidak dapat digunakan untuk menetapkan sasaran rumah tangga. Mereka berpendapat bahwa hanya data tingkat rumah tangga saja yang relevan digunakan dalam pelaksanaan program untuk membantu orang miskin, misalnya distribusi beras dalam Program Raskin (Beras untuk Keluarga Miskin). Perlu disadari bahwa penetapan sasaran biasanya terdiri dari dua tahap: penetapan sasaran geografis dan sasaran individu. Pemetaan kemiskinan merupakan alat yang efektif untuk penetapan sasaran geografis, tetapi penetapan sasaran individunya harus dilakukan dengan memanfaatkan pengetahuan mengenai keadaan setempat ■

POVERTY MAPPING IN INDONESIA: METHODS AND RESULTS

Pemetaan Kemiskinan di Indonesia: Metoda dan Hasilnya



The Indonesian government finally made a clear statement regarding plans to alleviate poverty in Pelita VI in 1994. *Akhirnya Pemerintah Indonesia menyatakan dengan jelas mengenai upaya penanggulangan kemiskinan dalam Pelita VI pada tahun 1994.*

At present, the Indonesian Government is continuing attempts to alleviate poverty and overcome socio-economic problems affecting the well-being of its people. Difficulties experienced in targeting the beneficiaries of previous poverty programs indicate that there is a need for a geographic targeting tool which is more effective than the methods currently being used. Ideally, geographic targeting should be based upon a description of poverty levels and other economic welfare indicators for smaller or lower-level administrative areas.

In mid-2001, SMERU began a pilot study to apply a new poverty mapping method in small areas in three Indonesian provinces: Jakarta, East Java, and East Kalimantan. The aim of poverty mapping is to obtain estimates of poverty levels and inequality or other welfare indicators for smaller geographic units than those available, which, at present, are only representative down to the provincial urban/rural level. Another advantage which needs to be noted is that this method (unlike previous methods) includes the calculation of standard errors as a measure of the accuracy of estimates. In addition to this, the application of the poverty mapping method increases the utilization of data from Statistics Indonesia (BPS), such as the National Socio-Economic Survey (SUSENAS), the Population Census, and the Village Potential Survey (PODES).

Saat ini upaya penanggulangan kemiskinan dan upaya untuk mengatasi masalah sosial-ekonomi yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat masih terus dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Belajar dari kesulitan dalam menentukan sasaran penerima program bantuan di masa lalu, maka diperlukan alat untuk menetapkan daerah sasaran yang lebih efektif dibandingkan dengan cara-cara yang telah digunakan selama ini. Idealnya penetapan daerah sasaran didasarkan pada suatu deskripsi tingkat kemiskinan dan indikator kesejahteraan ekonomi lainnya untuk luasan wilayah kecil atau daerah administratif di tingkat lebih rendah.

Pada pertengahan 2001 SMERU mulai melakukan suatu studi awal untuk mengaplikasikan metoda baru pemetaan kemiskinan untuk luasan wilayah kecil di Indonesia yang dilaksanakan di tiga provinsi: DKI Jakarta, Jawa Timur dan Kalimantan Timur. Tujuan pemetaan kemiskinan ini adalah untuk memperoleh estimasi ukuran-ukuran kemiskinan dan ketimpangan ataupun indikator kesejahteraan lainnya pada unit geografi yang lebih kecil daripada yang sudah tersedia sekarang yang hanya representatif untuk tingkat provinsi-perkotaan/perdesaan. Kelebihan lain yang perlu dicatat, metoda ini menyertakan penghitungan galat standar (standard error) sebagai ukuran ketepatan estimasi. Selain itu, penerapan metoda ini meningkatkan pemanfaatan data-data BPS (Badan Pusat Statistik), seperti SUSENAS (Survey Sosial Ekonomi Nasional), Sensus Penduduk, dan PODES (Potensi Desa).

The capacity of this poverty mapping method to estimate poverty levels and other social welfare indicators down to a lower administrative level can be seen in Figure 1. This map is of East Kalimantan is obtained from the pilot study. Within this province we can see the distribution of poverty levels between the *kabupaten*. Furthermore, we can see the distribution of poverty between each *kecamatan* within a *kabupaten* and even the distribution of poverty between villages within a *kecamatan*.

The flowchart in Figure 2 clearly shows the data and the procedure used in the poverty mapping method. The data required in this process includes: (a) Household survey data (1999 Core and Module SUSENAS); (b) 2000 Population Census data; and (c) 2000 PODES data, which are village-level community data. All of the data above are collected by BPS. SUSENAS is a national-level survey which covers all areas of Indonesia. The major part of SUSENAS, called the Core SUSENAS, is carried out once a year using a sample of approximately 200,000 households, whereas the other part called the Module SUSENAS is carried out once every three years using a sample of 65,000 households. The sample for the Module SUSENAS is selected randomly from the Core SUSENAS sample. SMERU used the 1999 Core and Module SUSENAS for poverty mapping.

Kemampuan metoda pemetaan kemiskinan ini dalam mengestimasi tingkat kemiskinan dan indikator kesejahteraan sosial lainnya sampai ke tingkat yang lebih rendah dapat dilihat dalam Gambar 1 yang merupakan contoh salah satu kasus daerah studi awal, yaitu Kalimantan Timur. Dari satu provinsi dapat dilihat distribusi tingkat kemiskinan antar kabupaten di provinsi ybs. Selanjutnya dari tingkat kabupaten dapat dilihat distribusi tingkat kemiskinan antar kecamatan di dalamnya, dan seterusnya dalam satu kecamatan dapat dilihat distribusi tingkat kemiskinan antar desa di dalam kecamatan tersebut.

Dari skema pada Gambar 2 dapat lebih jelas diketahui data yang digunakan dan prosedur metoda pemetaan kemiskinan ini. Data yang diperlukan dalam proses ini adalah: (a) data survei rumah tangga (SUSENAS Kor dan Modul 1999); (b) data Sensus Penduduk 2000; dan (c) data PODES 2000 yang merupakan data komunitas tingkat desa. Semua data tersebut dihimpun oleh BPS (Badan Pusat Statistik). SUSENAS adalah survei tingkat nasional yang mencakup seluruh wilayah Indonesia. Bagian pokok dari SUSENAS yang disebut SUSENAS Kor dilaksanakan setiap tahun sekali dengan sampel kurang lebih 200,000 rumah tangga, sedangkan bagian lainnya yang disebut SUSENAS Modul dilakukan setiap 3 tahun sekali dengan sampel sekitar 65.000 rumah tangga. Sampel untuk SUSENAS Modul diambil secara acak dari sampel SUSENAS Kor. Dalam pemetaan kemiskinan ini SMERU menggunakan SUSENAS Kor dan SUSENAS Modul Konsumsi 1999.

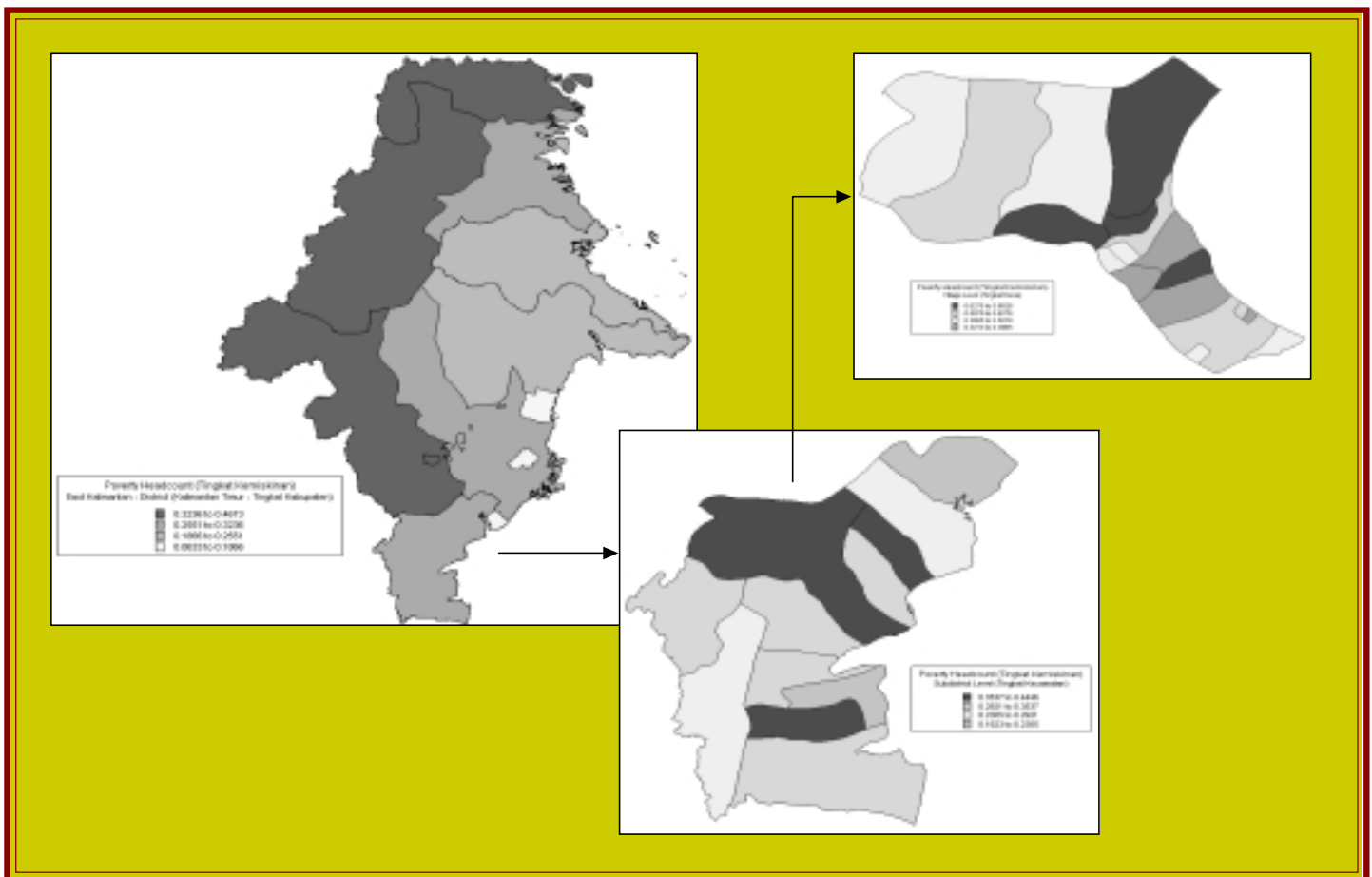


Figure 1: Poverty Maps at the Kabupaten, Kecamatan, and Desa Level in East Kalimantan
Gambar 1. Peta Kemiskinan Tingkat Kabupaten, Kecamatan, dan Desa di Provinsi Kalimantan Timur

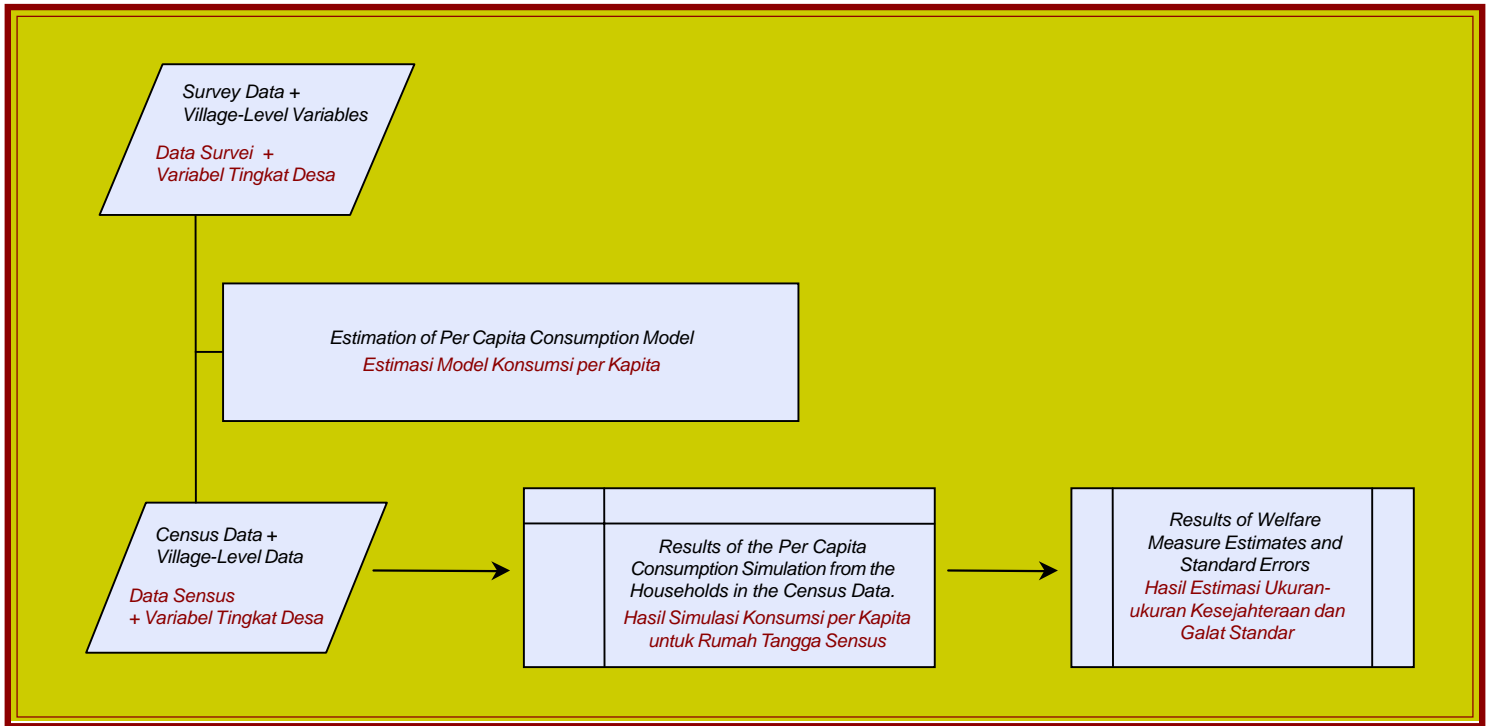


Figure 2. Systematic Procedures for Poverty Mapping
Gambar 2. Sistematika Prosedur Pemetaan Kemiskinan

The Population Census used was the 2000 Population Census, carried out in June 2000. This was the fifth census conducted in Indonesia since independence. Previous population censuses were carried out in 1961, 1971, 1980, and 1990. The 2000 Population Census covered all areas in Indonesia and included 15 demographic, social, and economic variables.

PODES data are data from a village-level census which provides information regarding infrastructure as well as other factors relating to village potential. These were used as village characteristic variables in the consumption estimation model. PODES is usually carried out before a census, and the PODES used in SMERU's pilot study was the 2000 PODES, carried out in September and October 1999 in preparation for the 2000 Population Census.

For the consumption estimation model, data regarding expenditure were obtained from the 1999 Consumption Module of SUSENAS, and data regarding household characteristics were obtained from the 1999 Core SUSENAS. Meanwhile, village-level data were obtained from the 2000 PODES and the 2000 Population Census aggregated at the village level.

Data Sensus Penduduk yang digunakan adalah data Sensus Penduduk tahun 2000 yang diselenggarakan sekitar bulan Juni 2000. Ini merupakan Sensus Penduduk yang ke lima yang diselenggarakan di Indonesia sejak kemerdekaan. Sensus Penduduk sebelumnya dilaksanakan pada tahun 1961, 1971, 1980 dan 1990. Sensus Penduduk 2000 mencakup seluruh wilayah di Indonesia dan memuat 15 variabel demografi, sosial dan ekonomi.

Data PODES merupakan data sensus tingkat desa yang memberikan informasi mengenai infrastruktur maupun potensi desa lainnya yang digunakan sebagai variabel karakteristik desa dalam model estimasi konsumsi. PODES biasanya diselenggarakan sebelum pelaksanaan suatu sensus, dan PODES yang digunakan dalam studi awal SMERU ini adalah PODES 2000 yang diselenggarakan sekitar bulan September - Oktober 1999 sebagai persiapan Sensus Penduduk 2000.

Dalam model estimasi konsumsi, data mengenai pengeluaran diperoleh dari SUSENAS Modul Konsumsi 1999, data karakteristik rumah tangga berasal dari data SUSENAS Kor 1999, sedangkan data karakteristik tingkat desa diperoleh dari PODES 2000 dan rata-rata variabel-variabel data Sensus Penduduk 2000 di tingkat desa.

Results obtained from poverty mapping were very close to the results from calculations based upon the SUSENAS data, and even showed relatively smaller standard errors, as shown in Table 1.

Dari tahap-tahap pemetaan kemiskinan diperoleh hasil yang sangat mendekati dengan hasil perhitungan yang dilakukan dengan menggunakan data SUSENAS, bahkan menunjukkan galat standar yang relatif lebih kecil, sebagaimana tampak dalam Tabel 1.

Table 1: Poverty Level Estimates in Jakarta, East Java, and East Kalimantan
Based upon SUSENAS and Poverty Mapping Calculations

Tabel 1. Estimasi Tingkat Kemiskinan di Jakarta, Jawa Timur, dan Kalimantan Timur
Berdasarkan SUSENAS dan Penghitungan Pemetaan Kemiskinan

Area	Poverty Level/ Tingkat Kemiskinan (%)	Standar Error/ Galat Standar (%)		Sample Size/Ukuran Sampel	
		Point/ Poin	Proportion/ Proporsi	Household/ RumahTangga	Individual/ Individu
Jakarta:					
SUSENAS 1999	2.82	0.62	21.99	2,959	12,460
Poverty Map/ Peta Kemiskinan	2.98	0.53	17.78	2,204,219	8,246,736
East Java/Jawa Timur:					
SUSENAS 1999:					
- Urban/Perkotaan	19.51	1.73	8.87	3,250	12,535
- Rural/Perdesaan	40.94	1.55	3.79	5,285	19,593
- Total	33.34	1.24	3.72	8,535	32,128
Poverty Map/Peta Kemiskinan:					
- Urban/Perkotaan	20.32	1.33	6.55	3,703,652	13,761,133
- Rural/Perdesaan	40.07	1.29	3.22	5,655,930	20,730,848
- Total	32.10	1.31	4.08	9,359,582	34,131,981
East Kalimantan/Kalimantan Timur:					
SUSENAS 1999:					
- Urban/Perkotaan	9.09	3.38	37.18	442	1,882
- Rural/Perdesaan	33.33	4.61	13.83	561	2,409
- Total	21.05	3.38	15.94	1,003	4,291
Poverty Map/Peta Kemiskinan:					
- Urban/Perkotaan	10.50	1.26	12.00	349,323	1,399,814
- Rural/Perdesaan	33.72	3.28	9.73	271,593	1,062,777
- Total	20.52	2.35	11.47	620,916	2,462,591

Table 2 provides an illustration of the accuracy of poverty level estimates for various administrative levels. Values in this table are a statistical summary of standard errors as a proportion of poverty level point estimates. This table indicates that standard errors are still reliable down to the *kecamatan* level, whereas at the village level the accuracy varies between villages in the one province. These results imply that more care is needed in using poverty mapping calculation results at the village level. Additional information is required to verify estimates for villages with a high standard error.

Tabel 2 berikut ini memberikan gambaran mengenai tingkat ketepatan estimasi tingkat kemiskinan pada berbagai tingkatan wilayah. Nilai-nilai dalam tabel tersebut merupakan rangkuman statistik proporsi galat standar terhadap poin estimasi tingkat kemiskinan. Tabel tersebut mengindikasikan bahwa galat standar sampai dengan tingkat kecamatan masih dapat diterima, sedangkan untuk tingkat desa menunjukkan tingkat ketepatan yang sangat bervariasi antara desa-desa dalam satu provinsi. Hal ini berarti bahwa perlu lebih berhati-hati dalam menggunakan hasil penghitungan pemetaan kemiskinan untuk tingkat desa. Untuk desa-desa dengan galat standar yang tinggi diperlukan informasi lain untuk memverifikasi estimasi tersebut.

STAGES IN THE POVERTY MAPPING PROCESS

Stage 1: Matching of Variables from the Survey and Census Data Sets

In order to obtain a model for household consumption level estimates from the census, independent variables used in the model must be available in both data sets and measured using the same methods. Assuming that survey samples are chosen randomly, it is hoped that survey and census variables are distributed equally. This process is carried out for each area where model estimation will be exercised.

Stage 2: Selection of Independent Variables for the Consumption Model

Using the same variables from stage 1, independent variables are chosen sequentially using statistical and econometric principles, such as the level of significance or the variable's contribution to the model. The selection of variables begins with the selection of household characteristic variables and this is followed by the selection of village-level variables, in order to form a complete model of consumption estimates.

Stage 3: Consumption Model Estimation

The consumption model is: $\ln y_{vh} = x_{vh} \beta + \eta_v + \varepsilon_{vh}$, where $\ln y_{vh}$ is the log of per capita consumption in households (h) in village v , x_{vh} is a vector of sample characteristics (including village-level variables), η_v represents an error term at the village level, and ε_{vh} represents the error term for households. It is assumed that η_v is not correlated across villages and ε_{vh} is not correlated across households. A test for heteroscedascity on the data is also carried out at this stage.

Stage 4: Census Data Simulation

In this stage, parameters estimated in the previous stage are applied to the census data. As the value of parameters used are estimates, the values are not exactly the same as their true values due to sampling errors. This needs to be taken into account in applying the estimated parameters to the census data by incorporating the sampling error from the estimated co-efficients. To obtain the point estimates and standard errors of the welfare measures estimate, the simulation is exercised at least 100 times.



Stage 5: Calculation of Poverty and Inequality Indicators

The final results from stage four are in the form of a database of per capita consumption simulation results from households in the census. This database is used as a basis for calculating point estimates and standard errors from various measures of poverty and inequality at the provincial, *kabupaten/kota*, *kecamatan*, and village/*kelurahan* levels. The point estimate for household consumption levels is an average of values of per capita household expenditure obtained from 100 simulations. Meanwhile, standard errors for the estimates are the same as standard deviations from the 100 simulations. Indicators at each administrative level are calculated from every household within the respective administrative area.

TAHAP-TAHAP PROSES PEMETAAN KEMISKINAN

Tahap 1: Pencocokan Variabel-variabel dari Data Set Survei dan Data Set Sensus

Untuk mendapatkan model estimasi tingkat pengeluaran rumah tangga dari sensus, variabel-variabel independen yang akan digunakan untuk menjelaskan model tersebut harus ada di kedua data set dan diukur dengan cara yang sama. Dengan asumsi bahwa observasi dalam survei dipilih secara acak, maka distribusi dari variabel-variabel survei dan sensus diharapkan memiliki distribusi yang sama. Proses ini dilakukan untuk setiap wilayah di mana estimasi model akan dilakukan.

Tahap 2: Pemilihan Variabel-variabel Independen untuk Model Konsumsi

Dari variabel-variabel yang tepat sama dalam Tahap 1, dilakukan proses pemilihan variabel-variabel independen secara bertahap dengan menggunakan kaidah-kaidah statistik dan ekonometrik, misalnya tingkat signifikansi ataupun besarnya kontribusi variabel tersebut dalam model. Proses pemilihan variabel diawali dengan pemilihan variabel-variabel karakteristik rumah tangga, dan selanjutnya diikuti pemilihan variabel-variabel tingkat desa, sehingga akhirnya terbentuk suatu model estimasi konsumsi yang lengkap.

Tahap 3: Estimasi Model Konsumsi

Model konsumsi yang digunakan adalah: $\ln y_{vh} = x_{vh}\beta + \eta_v + \varepsilon_{vh}$, di mana $\ln y_{vh}$, log konsumsi per kapita dari rumah tangga h dalam desa v , x_{vh} adalah suatu vektor dari karakteristik observasi (termasuk di dalamnya variabel tingkat desa), η_v merepresentasikan unsur galat (error term) tingkat desa, dan ε_{vh} adalah unsur galat rumah tangga. Diasumsikan η_v tidak berkorelasi antar desa dan ε_{vh} tidak berkorelasi antar rumah tangga. Dalam tahap ini juga dilakukan test heteroskedastisitas dalam data.

Tahap 4: Simulasi Data Sensus

Tahap ini adalah tahap pengaplikasian parameter yang diestimasi dari tahap sebelumnya ke dalam data sensus. Bagaimanapun, karena nilai parameter yang digunakan merupakan hasil estimasi, maka nilai yang dihasilkan tidak tepat sama dengan nilai sebenarnya dari parameter-parameter tersebut karena mengandung unsur galat sampling (sampling error). Hal ini perlu diperhatikan dalam penerapan parameter estimasi ke dalam data sensus dengan memperhitungkan galat sampling dari koefisien estimasi. Untuk memperoleh nilai estimasi dan galat standar dari ukuran kesejahteraan, maka simulasi dilakukan sekurang-kurangnya 100 kali.

Tahap 5: Penghitungan Indikator Kemiskinan dan Ketimpangan

Hasil akhir dari Tahap 4 adalah suatu database nilai-nilai hasil simulasi konsumsi per kapita dari rumah tangga-rumah tangga sensus. Database tersebut digunakan sebagai basis data untuk penghitungan point estimasi dan galat standar dari berbagai ukuran-ukuran kemiskinan dan ketimpangan untuk tingkat provinsi, kabupaten/kota, kecamatan sampai dengan tingkat desa/keurahan. Point estimasi untuk tingkat konsumsi per kapita rumah tangga merupakan rata-rata dari 100 nilai konsumsi per kapita rumah tangga hasil simulasi. Sementara, galat standar estimasi sama dengan standard deviasi dari ukuran-ukuran hasil penghitungan 100 simulasi tersebut. Indikator-indikator pada tiap tingkatan wilayah dihitung dari tiap rumah tangga yang ada di setiap tingkatan wilayah tersebut.

Care is also required in interpreting the statistics in Table 2. Large standard errors as a proportion of poverty rate point estimates can be caused by two things: a large absolute standard error or a small point estimate. A good example of the second case is the poverty level point estimates for Jakarta which were very small for all levels compared to other provinces. Another point which needs to be noted is that the absolute value of standard errors is also related to population size. Thus, in a village with a larger population, the point estimate of the standard error will tend to be smaller.

Up until now, the indicators which were used in ranking areas based upon poverty levels for targeting aims have been indicators of family welfare levels as determined by the National Family Planning Coordinating Board (BKKBN). The Social Safety Net Program (JPS),

Untuk menafsirkan statistik dalam Tabel 2 juga diperlukan kehati-hatian. Proporsi galat standar terhadap poin estimasi yang besar dapat disebabkan oleh dua kemungkinan: nilai galat standar yang besar, atau nilai poin estimasi yang kecil. Contoh yang jelas dari kasus yang kedua ini adalah point estimasi tingkat kemiskinan untuk Provinsi DKI Jakarta yang untuk semua level sangat kecil dibandingkan provinsi lainnya. Hal lain yang perlu dicatat, bahwa nilai absolut galat standar juga berkaitan dengan ukuran populasi, semakin besar jumlah populasi di suatu desa maka galat standar poin estimasi wilayah tersebut cenderung akan semakin kecil.

Indikator yang selama ini banyak digunakan di Indonesia untuk meranking wilayah berdasarkan tingkat kemiskinan untuk tujuan pentargetan adalah indikator tingkat kesejahteraan keluarga menurut BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional). Program

Table 2: Statistical Summary for Standard Errors as a Proportion of Poverty Level Point Estimates (Poverty Headcount)
Tabel 2. Rangkuman Statistik Galat Standar sebagai Suatu Proporsi terhadap Poin Estimasi Tingkat Kemiskinan

Area/Wilayah	Mean/Rata-rata	Std. Dev.	Minimum	Maximum	N
Jakarta:					
- Province/ <i>Provinsi</i>	0.1765	-	0.1765	0.1765	1
- Kota	0.2678	0.0169	0.2489	0.2885	5
- Kecamatan	0.6298	0.1471	0.4376	1.2109	43
- Village/ <i>Kelurahan</i>	1.2796	0.2489	0.7472	2.2276	265
East Java/Jawa Timur:					
- Province/ <i>Provinsi</i>	0.0408	-	0.0408	0.0408	1
- Kabupaten/ <i>Kota</i>	0.1165	0.0515	0.0531	0.2063	37
- Kecamatan	0.2267	0.0887	0.0620	0.5624	621
- Village/ <i>Kelurahan</i>	0.5501	0.2029	0.0893	1.6867	8,412
East Kalimantan/ Kalimantan Timur:					
- Province/ <i>Provinsi</i>	0.1147	-	0.1147	0.1147	1
- Kabupaten/ <i>Kota</i>	0.1873	0.1040	0.0995	0.4572	12
- Kecamatan	0.2552	0.1108	0.1300	0.6618	87
- Village/ <i>Kelurahan</i>	0.5282	0.3586	0.1052	4.4104	1,102

Table 3: Rank Correlations for Kecamatan Based on Poverty Mapping Results with BKKBN Indicators, and KDP Indicators

Tabel 3. Korelasi Ranking Kecamatan-Kecamatan Berdasarkan Hasil Pemetaan Kemiskinan dengan Indikator BKKBN dan Indikator PPK

Province/ <i>Provinsi</i>	Indicator/ <i>Indikator</i>	
	BKKBN	KDP
East Jawa/ <i>Jawa Timur</i>	0.4610** n = 571	0.4737** n = 571
East Kalimantan/ <i>Kalimantan Timur</i>	0.2140 n = 70	0.4136** n = 70

Note/Catatan: **significant at the 1% level/Signifikan pada tingkat 1%.

* significant at the 5% level/Signifikan pada tingkat 5%.



which was initiated due to the recent economic crisis, also uses these indicators. Other large programs, such as the Kecamatan Development Program (KDP), also use these indicators along with another composite of education, health, infrastructure, and economic indicators which rank *kecamatan* across Indonesia. The correlation of *kecamatan* rankings between poverty mapping calculations and BKKBN and KDP indicators is provided in Table 3. Considering that KDP is only being implemented in *kecamatan* in rural areas and does not include *kecamatan* in urban areas, the test for ranking correlation can only be carried out for East Java and East Kalimantan.

Table 3 shows the rank correlations of *kecamatan* based on the poverty mapping results with both indicators being relatively low, less than 50%, although a large number of them are statistically significant. The correlation with the BKKBN indicator in East Kalimantan is low (21%) and not statistically significant. This reveals that there is a large opportunity to improve targeting in the above areas by including the poverty mapping results in targeting decisions.

It can be concluded that the poverty mapping method can be applied in Indonesia to calculate poverty and other welfare levels across small areas, considering that the required data are readily available and new efforts to collect data are not required. Consequently, this method will also increase the use of the available data.

Poverty mapping using this recently developed method provides poverty level estimates for lower administrative levels than has previously been available. Calculation of poverty levels using the poverty mapping method also provides standard errors which provide a level of accuracy for the poverty level estimates. The calculations indicate that standard errors are acceptable down to the *kecamatan* level, whereas standard errors at the village level vary greatly between villages in the one province. This means that more care is required in using the results of poverty mapping calculations at the village level. Additional information is required to verify the estimates for villages with a high standard error. ■ **Wenefrida D. Widyanti**

When conducting field verification of the poverty maps, SMERU researchers observed the socio-economic conditions in each area, including public facilities such as schools.

Ketika melakukan verifikasi lapangan peta kemiskinan peneliti SMERU mengamati berbagai kondisi sosial ekonomi penduduk, termasuk fasilitas umum yang ada, misalnya sekolah.

Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang dilaksanakan berkaitan dengan adanya krisis ekonomi baru-baru ini juga menggunakan indikator tersebut. Program besar lainnya yaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK) juga menggunakan indikator tersebut bersama-sama dengan suatu komposit dari beberapa indikator pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan ekonomi untuk meranking kecamatan-kecamatan di seluruh Indonesia. Korelasi ranking tingkat kecamatan dari hasil penghitungan pemetaan kemiskinan dengan ukuran-ukuran BKKBN dan PPK disajikan dalam Tabel 3. Mengingat PPK hanya dilaksanakan di kecamatan-kecamatan dalam kabupaten dan tidak termasuk kecamatan-kecamatan di daerah kota, maka uji korelasi ranking hanya dapat dilakukan untuk Provinsi Jawa Timur dan Kalimantan Timur.

Tabel 3 menunjukkan korelasi ranking kecamatan berdasarkan hasil pemetaan kemiskinan dengan kedua indikator yang relatif rendah, kurang dari 50%, meskipun sebagian besar diantaranya signifikan secara statistik. Khususnya korelasi dengan indikator BKKBN di Kalimantan Timur menunjukkan nilai yang rendah (21%) dan tidak signifikan secara statistik. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat peluang untuk memperbaiki pentargetan dari daerah-daerah di wilayah tersebut dengan memperhitungkan hasil dari pemetaan kemiskinan ke dalam keputusan penentuan sasaran.

Dapat disimpulkan bahwa metoda penghitungan ukuran-ukuran kemiskinan dan kesejahteraan lainnya untuk wilayah kecil dengan menggunakan metoda pemetaan kemiskinan ini sangat mungkin dikembangkan di Indonesia karena data-data yang diperlukan tersedia, sehingga tidak memerlukan usaha khusus untuk mengumpulkan data baru. Disamping itu metode ini juga meningkatkan tingkat kegunaan data-data yang ada.

Pemetaan kemiskinan dengan metoda yang baru dikembangkan ini dapat menyediakan estimasi ukuran-ukuran kemiskinan sampai tingkat wilayah yang lebih kecil dibandingkan dengan yang ada selama ini. Hasil penghitungan ukuran-ukuran kemiskinan dengan metode pemetaan kemiskinan ini menyediakan galat standar dari estimasi yang memberikan informasi tingkat ketepatan estimasi ukuran-ukuran kemiskinan yang dihitung. Hasil penghitungan pemetaan kemiskinan menunjukkan bahwa galat standar sampai dengan tingkat kecamatan masih dapat diterima, sedangkan untuk tingkat desa terdapat galat standar yang sangat bervariasi antara desa-desa dalam satu provinsi. Hal ini berarti bahwa perlu lebih berhati-hati dalam menggunakan hasil penghitungan pemetaan kemiskinan untuk tingkat desa. Desa-desa dengan galat standar yang tinggi memerlukan informasi lain untuk memverifikasi estimasi tersebut. ■

FIELD VERIFICATION OF POVERTY MAPPING

Verifikasi Lapangan Peta Kemiskinan

INTRODUCTION

The most important reason for measuring poverty is not to determine the poverty rate for one region at one time, but rather to allow for comparisons of poverty rates either over time or across regions. One recently-developed statistical technique that allows such comparisons is poverty mapping. However, poverty maps, which rely on pre-existing data, should be verified qualitatively by checking whether the ordering of areas by poverty indicators obtained from the maps is supported by the actual conditions in those areas. In general, the objective of field verification is to determine the accuracy of poverty maps in ranking regions according to poverty indicators by comparing the rank of sample regions by poverty indicators resulting from poverty maps to the actual conditions in the regions.

METHODOLOGY

Three provinces, DKI Jakarta, East Java and East Kalimantan, were selected for the poverty mapping pilot study conducted by SMERU. One area in Jakarta, three *kabupaten* in East Java and two *kabupaten* in East Kalimantan were selected as the research sites where the field visits were to be conducted. The three *kabupaten* in East Java were chosen to represent *kabupaten* with low, medium, and high levels of poverty within the province. Similarly, the two *kabupaten* in East Kalimantan were chosen to represent *kabupaten* with a low and high level of poverty within the province. The area in Jakarta was chosen to represent an area with a high poverty rate.

In each *kabupaten*, two *kecamatan* were selected to represent *kecamatan* with high and low levels of poverty. Finally, in each *kecamatan*, three villages were picked as samples, each to represent villages with low, medium, and high levels of poverty within the *kecamatan*. In some cases, however, it was not always possible to select regions with significantly different poverty levels. In these cases, field verification tested whether those regions have similar poverty conditions.

In general, at each administrative level in all areas visited, field researchers conducted interviews with various respondents, including local government officials, researchers from local universities, NGO workers, members of the local press, and community leaders. The purpose of the interviews was to obtain qualitative assessments on the economic welfare and poverty conditions of the people in the sample areas.

PENDAHULUAN

Alasan terpenting untuk mengukur kemiskinan bukanlah untuk menentukan tingkat kemiskinan di satu wilayah pada satu saat, tetapi untuk membandingkan tingkat kemiskinan, baik antar waktu maupun antar wilayah. Suatu teknik statistik yang baru dikembangkan yang memungkinkan perbandingan semacam ini adalah pemetaan kemiskinan. Namun, peta kemiskinan yang mengandalkan pada data yang sudah ada harus diverifikasi secara kualitatif dengan cara menguji apakah urutan wilayah berdasarkan indikator kemiskinan yang diperoleh dari peta tersebut didukung oleh kondisi sebenarnya yang ditemui di wilayah tersebut. Secara umum, tujuan verifikasi lapangan adalah untuk menentukan ketepatan peta kemiskinan dalam menyusun peringkat wilayah berdasarkan indikator kemiskinan dengan cara membandingkan peringkat wilayah sampel menurut indikator kemiskinan yang diperoleh dari peta kemiskinan dengan temuan keadaan nyata di wilayah tersebut.

METODOLOGI

Tiga provinsi, DKI Jakarta, Jawa Timur dan Kalimantan Timur, dipilih untuk studi awal pemetaan kemiskinan oleh SMERU. Satu kota di DKI Jakarta, tiga kabupaten di Jawa Timur dan dua kabupaten di Kalimantan Timur dipilih sebagai lokasi penelitian dimana kunjungan lapangan untuk verifikasi peta kemiskinan ini dilaksanakan. Tiga kabupaten di Jawa Timur dipilih untuk mewakili kabupaten dengan tingkat kemiskinan rendah, sedang, dan tinggi yang ada di provinsi itu. Dua kabupaten di Kalimantan Timur dipilih untuk mewakili kabupaten dengan tingkat kemiskinan rendah dan tinggi di provinsi tersebut. Kota Jakarta dipilih untuk mewakili kota dengan tingkat kemiskinan tinggi.

Di masing-masing kabupaten dipilih dua kecamatan untuk mewakili kecamatan dengan tingkat kemiskinan tinggi dan rendah. Akhirnya, di masing-masing kecamatan dipilih tiga desa sampel, masing-masing mewakili desa dengan tingkat kemiskinan rendah, sedang, dan tinggi dalam kecamatan tersebut. Namun, dalam beberapa kasus memilih wilayah dengan tingkat kemiskinan yang berbeda secara signifikan tidak selalu dapat dilakukan. Dalam hal ini, verifikasi lapangan menguji apakah wilayah-wilayah tersebut mempunyai kondisi kemiskinan yang serupa.

Secara umum peneliti lapangan SMERU mewawancarai berbagai responden di masing-masing tingkat administratif di semua wilayah yang dikunjungi, termasuk pejabat pemerintah daerah, peneliti dari perguruan tinggi setempat, pekerja LSM, insan pers dan pemimpin masyarakat setempat. Tujuan wawancara adalah untuk memperoleh penilaian kualitatif mengenai kesejahteraan ekonomi dan kondisi kemiskinan masyarakat di wilayah sampel.



At the provincial level, interviews were conducted to obtain information on the economic conditions of sample *kabupaten* in the province. Respondents were asked their opinions about the rank of sample *kabupaten* by poverty levels. A similar methodology was applied at the *kabupaten* and *kecamatan* level.

At the village level, in addition to conducting interviews with respondents, field researchers made observations on the conditions of the villages and the villagers. The observations focused on housing conditions, cleanliness and tidiness of the neighborhoods, the general physical appearance of the people, the main occupation of the majority of the population, and the condition of village infrastructure. The purpose of these observations was to compare the conditions of villages within a *kecamatan*. Based on these observations and the interviews with respondents, the field researchers then ordered the sample villages by poverty levels, and compared these ranks with the poverty mapping results.

RESULTS AND FINDINGS

The field verification results show that the poverty map was successful in ranking regions by poverty, particularly at the *kabupaten* and *kecamatan* levels.

Pada tingkat provinsi wawancara dilakukan untuk memperoleh informasi mengenai kondisi ekonomi kabupaten sampel di provinsi tersebut. Responden diminta pendapatnya mengenai peringkat kabupaten sampel menurut tingkat kemiskinan. Metodologi serupa diterapkan di tingkat kabupaten dan kecamatan.

Di tingkat desa, selain mewawancarai responden, peneliti lapangan juga melakukan pengamatan visual mengenai kondisi desa dan penduduknya. Pengamatan difokuskan pada kondisi perumahan, kebersihan dan kerapian lingkungan, penampilan fisik penduduk secara umum, pekerjaan utama sebagian besar penduduk, dan kondisi infrastruktur desa. Tujuan pengamatan adalah untuk membandingkan kondisi desa-desa dalam kecamatan. Berdasarkan pengamatan dan wawancara dengan responden para peneliti lapangan kemudian mengurutkan desa sampel menurut tingkat kemiskinan, dan membandingkan peringkat itu dengan hasil pemetaan kemiskinan.

HASIL DAN TEMUAN

Verifikasi lapangan menunjukkan bahwa peta kemiskinan berhasil baik dalam menyusun peringkat wilayah menurut keadaan kemiskinan, terutama di tingkat kabupaten dan kecamatan.

Table 1. Level of Conformity between Poverty Mapping Results and Field Verification Rankings.
Tabel 1. Tingkat Kesesuaian Peringkat Wilayah antara Hasil Pemetaan Kemiskinan dengan Verifikasi Lapangan.

Administrative Level/ Tingkat Administrasi	Samples/ Sampel	Match/ Kesesuaian	Accuracy/ Ketepatan (%)
Kabupaten/Kota	6	6	100
Kecamatan	12	10	83
Village/Kelurahan	36	12	33

Of the six *kabupaten* selected, the poverty map result completely matched the field verification rankings. At the *kecamatan* level, of the 12 *kecamatan* selected, the poverty map results matched the rank of 10 *kecamatan* in the field verification, equivalent to 83% accuracy. Of the 36 villages selected, the field verification rank matched the rank of only 12 villages, or 33% accuracy at this administrative level. At the village level, however, the presence of relatively large standard errors of poverty rate point estimates makes the ordering of villages more difficult to determine with certainty.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Poverty mapping should attempt to attain the lowest possible magnitude of standard errors of point estimates for the poverty indicators measured. This attempt should start at the very first stage of the poverty mapping process, to ensure that the variables measured in the household survey are statistically identical with that in the population data set. This may also point to the need to find and incorporate community- or village-level variables beyond those available from the population census and village census data such as occupation, rainfall, and planting patterns.

Dari enam kabupaten/kota yang dipilih, hasil peta kemiskinan seluruhnya sesuai dengan peringkat yang diperoleh dari verifikasi lapangan. Di tingkat kecamatan, dari 12 kecamatan yang dipilih, hasil peta kemiskinan sesuai dengan peringkat 10 kecamatan dalam verifikasi lapangan, atau ketepatan hasilnya 83%. Dari 36 desa yang dipilih, peringkat verifikasi lapangan yang sesuai dengan peta kemiskinan hanya 12 desa atau persentase ketepatan di tingkat ini 33%. Namun adanya galat standar (standard error) dari poin estimasi tingkat kemiskinan yang relatif besar di tingkat desa mengakibatkan pengurutan desa-desa lebih sulit untuk ditetapkan secara pasti.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pemetaan kemiskinan diupayakan mempunyai galat standar (dari poin estimasi indikator kemiskinan yang diukur) serendah mungkin. Upaya ini harus dimulai dari tahap paling awal proses pemetaan kemiskinan untuk memastikan bahwa variabel yang diukur dalam survei rumah tangga secara statistik identik dengan data dalam set data populasi. Hal ini juga menunjukkan adanya kebutuhan untuk mencari dan menggabungkan variabel-variabel di tingkat komunitas atau di tingkat desa di luar yang dapat diperoleh dari data sensus penduduk dan data sensus desa seperti misalnya pekerjaan, curah hujan, dan pola tanam.

There is certainly a practical limit to reducing the standard errors of the poverty rate point estimates. One may not want to use the poverty mapping results for very low-level administrative areas. In such cases, poverty mapping results should not substitute, but rather complement other information on regional poverty. It seems that one can use the current poverty mapping results only down to the *kecamatan* level with reasonable confidence. This, however, is already a great achievement, especially when compared to the statistics currently available, such as the only moderately accurate official provincial-urban/rural poverty statistics and the methodologically weak district poverty statistics. ■ Agus Priyambada

Tentu saja ada kendala praktis dalam mengurangi *standard error* dari poin estimasi tingkat kemiskinan. Kita mungkin tidak ingin menggunakan hasil pemetaan kemiskinan untuk wilayah administrasi yang sangat rendah. Dalam kasus seperti itu, hasil pemetaan kemiskinan sebaiknya tidak menggantikan, tetapi melengkapi informasi-informasi lain mengenai kemiskinan wilayah. Tampaknya hasil pemetaan kemiskinan ini dapat digunakan dengan keyakinan yang memadai sampai pada tingkat *kecamatan*. Meskipun demikian, hal ini sudah merupakan pencapaian yang besar, terutama jika dibandingkan dengan statistik yang ada saat ini, misalnya statistik resmi tingkat provinsi -perkotaan-perdesaan- yang ketepatannya moderat dan statistik kemiskinan kabupaten yang secara metodologi lemah. ■

Desa Kramat in Gresik

Desa Kramat di Gresik

One of the poorest villages in Kecamatan Bungah, Gresik, despite being surrounded by vast fish farms.

Salah satu desa termiskin di Kecamatan Bungah, Gresik meskipun dikelilingi tambak yang luas.



This is a relatively isolated village, approximately 13 km from the center of Kecamatan Bungah. Kramat, together with two neighboring villages with similar characteristics and welfare levels, are known as “Mengari Island”. The villages are referred to as an island because they are surrounded by fish farms and only connected by a narrow dirt road. In heavy rain, the villages cannot be accessed by car due to the thick mud, therefore motorcycles become the only possible mode of transportation.

More than 70% of people in Kramat are traditional fishermen. As these fishermen are equipped with only small boats, during the west monsoon, which lasts about four months, they cannot go to the sea due to rough weather. In addition, there are only a few other economic activities, such as the small prawn cracker (*krupuk udang*) home industry.

The fish farms surrounding the village are not owned by the local residents. Rather, they only work in the fish farms, limiting the benefits for the village. In addition, human resources in Kramat are of a low standard, thus they face large obstacles in searching for jobs outside the village. Environmental health standards in the village are so poor that disease is rampant. Clean water is scarce, especially during the dry season. Most houses are still semi-permanent and many have dirt floors. ■ Agus Priyambada

Desa ini letaknya relatif terpencil, sekitar 13 km dari pusat Kecamatan Bungah. Desa Kramat dan dua desa tetangganya yang mempunyai karakteristik dan tingkat kesejahteraan sama disebut sebagai “Pulau Mengari”. Disebut sebagai pulau karena desa-desa ini dikelilingi oleh tambak ikan dan hanya dihubungkan oleh satu jalan tanah sempit. Jika hujan deras desa-desa itu tidak dapat diakses dengan mobil karena menjadi kubangan lumpur, karena itu sepeda motor adalah satu-satunya alat transportasi yang dapat digunakan.

Lebih dari 70% penduduk Desa Kramat adalah nelayan tradisional. Karena hanya bermodal perahu kecil, maka selama musim hujan yang berlangsung kira-kira empat bulan mereka tidak dapat melayar disebabkan oleh cuaca yang buruk. Disamping kegiatan sebagai nelayan, hanya ada sedikit kegiatan ekonomi lainnya, misalnya industri rumah tangga membuat *krupuk udang*.

Tambak-tambak yang mengelilingi desa bukanlah milik penduduk setempat. Mereka hanya bekerja sebagai buruh, sehingga manfaat untuk desa itu sendiri sangat terbatas. Juga, tingkat sumber daya manusia di Desa Kramat rendah, karena itu penduduk desa menghadapi kendala yang besar jika ingin mencari pekerjaan di luar desa. Standar kesehatan lingkungan desa begitu buruknya sehingga penduduk banyak terserang penyakit. Air bersih juga sangat sulit ditemui, terutama di musim panas. Kebanyakan rumah-rumah itu masih semi-permanen dan banyak diantaranya berlantai tanah. ■

From Richer to Poorer: The Case of Muara Kelawit, East Kalimantan

Dari Kaya Menjadi Miskin: Kasus Desa Muara Kelawit, Kalimantan Timur



A street in Muara Kelawit: Susceptibility to poverty is high because economic activities are not diversified.

Salah satu sudut Desa Muara Kelawit: Risiko kerentanan terhadap kemiskinan tinggi karena tak ada diversifikasi kegiatan ekonomi.

In the 1970s, the village of Muara Kelawit, Kabupaten Kutai Barat, East Kalimantan, was considered a prosperous village, owing largely to the abundance of natural resources, in particular timber. The holder of the logging license (*hak pengusahaan hutan - HPH*) for the surrounding forest employed many of the villagers as loggers. The salary stemming from logging activities became a significant source of income for the villagers, who otherwise relied on dry agricultural fields for a living. Some of the villagers also gathered and sold rattan and resin as a further means of generating income.

The income from logging activities was more than sufficient in meeting the villagers' daily needs and they gradually became too dependent on logging activities as their primary source of income. Some villagers began to neglect cultivating their fields because their income from working as loggers was far more substantial. Trees were cut down at an accelerating pace, with no attempt to conserve the forest by the HPH holder or the villagers until finally, in the mid-1980s, the forest was completely cleared and previously abundant forest products, such as rattan, also became scarce.

Since then, life has become more difficult for villagers in Muara Kelawit. Many of them could not maintain their standard of living and fell into poverty. According to the village head, it is estimated that today 75% of the villagers are considered poor.

Pada tahun 1970-an Desa Muara Kelawit di Kecamatan Melapeh Baru, Kabupaten Kutai Barat, Provinsi Kalimantan Timur tergolong desa yang makmur karena kekayaan sumber daya alamnya, terutama kayu. Pemegang HPH di wilayah itu mempekerjakan sejumlah besar penduduk desa sebagai penambang. Penerimaan dari kegiatan penambangan hutan ini akhirnya menjadi sumber pokok penghasilan penduduk desa yang sebelumnya hanya menggantungkan penghasilannya dari pertanian ladang kering. Di samping itu sebagian penduduk mengumpulkan dan menjual rotan sebagai upaya untuk menambah penghasilan.

Pendapatan dari kegiatan penambangan kayu ternyata melebihi kebutuhan warga desa, dan secara perlahan-lahan mereka akhirnya menjadi sangat tergantung pada kegiatan tersebut sebagai satu-satunya sumber penghasilan mereka. Beberapa penduduk mulai meninggalkan ladangnya karena menganggap pendapatannya sebagai penambang kayu jauh lebih besar. Begitulah, penambangan hutan di Muara Kelawit terus berlangsung dengan kecepatan tinggi tanpa upaya pelestarian hutan, baik oleh pemegang HPH atau penduduk setempat, hingga akhirnya hutan tersebut habis dibabat dan oleh karena itu produk sampingan hutan, misalnya rotan, yang dulu masih cukup banyak pada akhirnya menjadi semakin sulit diperoleh.

Kehidupan menjadi lebih sulit bagi penduduk Desa Muara Kelawit sejak awal tahun 1990-an, setelah hutan di wilayahnya ditebang habis. Banyak warga desa tidak dapat mempertahankan standar kehidupan mereka dan jatuh ke jurang kemiskinan. Menurut Kepala Desa diperkirakan saat ini 75% warga desa Muara Kelawit tergolong miskin.



A decline in the villagers' economic activities has in turn had an impact on the quality of public services, particularly in the health and education sectors.

Menurunnya kegiatan perekonomian penduduk pada gilirannya berdampak negatif pada kualitas pelayanan publik, terutama di bidang pendidikan dan kesehatan.

The village's economy, which was previously strong as a result of the logging activities, was not sustainable due to the fact that the village is difficult to access. It takes three hours by motorboat to reach the village from the capital of Kecamatan Muara Pahu. Planks of wood lie across the dirt tracks leading into the village, which is inaccessible during the wet season. As a result, very few people or traders from other villages are willing to travel to or establish businesses in the village. Limited transport also caused the price of basic goods such as rice, cooking oil, and fuel to become prohibitively expensive. In comparison, villages that are located closer to the sub-district capital or nearer to the Mahakam River seem to have stronger economies and the price of basic goods is also lower.

The decline of the economy has, in turn, had a negative impact on the quality of public services in the village. Previously, the village had a public elementary school and a village health center. Now the village health center has been closed, and the primary school in the village is in a state of serious disrepair, with only 13 students and two teachers. This is in contrast to previous years, when the school had over 20 students. An assistant *camat* was stationed in the village to represent the government during the economic boom. However, after the economy declined, he was transferred to another area and the office was closed.

With little hope that the village's economic situation will improve anytime soon, many villagers have decided to leave the village to seek work in bigger cities such as Samarinda, the capital of East Kalimantan. While during the 1970s there were as many as 70 households, there are now only 46 households or 182 residents living in the village.

Perekonomian penduduk desa yang semula baik karena adanya kegiatan penebangan hutan ternyata tidak berkelanjutan karena desa ini sulit dijangkau. Dari ibukota Kecamatan Melapeh Baru diperlukan tiga jam perjalanan untuk menuju desa melalui jalan air. Jalan darat menuju desa hanya jalan setapak dari tanah atau tanah berlumpur ditutup hambaran lembaran-lembaran kayu yang sulit ditempuh kendaraan bermotor di musim hujan. Karena itu tidak banyak penduduk desa lain atau pedagang berminat berdagang atau merintis usaha di desa tersebut. Akses terhadap transportasi yang sulit juga mengakibatkan harga bahan-bahan pokok seperti beras, minyak goreng dan bahan bakar di desa tersebut menjadi sangat mahal. Keadaan ini berbeda jauh dengan situasi di desa-desa lain yang lokasinya lebih dekat dengan ibukota kecamatan atau Sungai Mahakam. Perekonomian mereka tampaknya lebih kuat dan harga-harga bahan-bahan pokok juga lebih murah.

Menurunnya perekonomian penduduk pada gilirannya juga berdampak negatif pada kualitas pelayanan publik di desa. Pada awalnya desa ini mempunyai sekolah dasar dan Polindes. Kini Polindes desa telah ditutup, dan satu-satunya SD Negeri di desa tersebut mengalami kerusakan yang cukup parah. Sekolah itu sekarang hanya mempunyai 13 orang murid dan dua orang guru, sebelumnya jumlah murid lebih dari 20 orang. Di bidang pemerintahan, selama tahun 1990-an seorang Asisten Camat ditempatkan di desa ini untuk mewakili pihak pemerintah, namun saat ini Asisten Camat tersebut sudah ditransfer ke desa lain dan kantornya pun sudah ditutup.

Karena tidak ada harapan bahwa kondisi perekonomian di desa tersebut di masa mendatang akan membaik kembali, banyak warga desa memutuskan untuk meninggalkan desa untuk bekerja di kota yang lebih besar, misalnya di Kota Samarinda, ibukota Kalimantan Timur. Jika pada tahun 1970-an terdapat sekitar 70 kepala keluarga (KK) yang tinggal di desa tersebut, kini hanya ada 46 KK yang masih tinggal, dengan jumlah penduduk total 182 orang.

Over-utilization of forests exposes the need for sustainable natural resource management.

Pemanfaatan hutan yang berlebihan menunjukkan perlunya pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan.



One lesson learnt from Muara Kelawit is that a village should not rely on just one natural resource, employment activity, or single commodity as its primary source of income. Without diversifying their employment activities, the people will be vulnerable to poverty if they lose this primary source of income.

Unfortunately, this pattern is also observable in many of the more prosperous villages we visited in Kabupaten Kutai Barat. The livelihood of most villagers depends heavily on the forest and logging activities or the employment provided by HPH holders. At the same time, the principles of sustainable forest management and conservation, as well as regulations regarding forest exploitation, have clearly been disregarded. Consequently, the natural resources and the people's way of life throughout the area have become threatened.

Access to public facilities, good transport, and commercial areas is also crucial for a village's economic development. Without this access, a village's economy will remain stagnant despite having strong economic potential. Village infrastructure needs to be improved in order to develop the village's economy.

The case of Muara Kelawit has proven the need for sustainable natural resource management and a diversification of employment activities, in addition to adequate village infrastructure and access to major economic centers, in order to ensure the future economic viability of a village. ■ **Alex Arifianto**



Pelajaran yang dapat diambil dari pengalaman Desa Muara Kelawit adalah bahwa suatu kelompok masyarakat sebaiknya tidak sepenuhnya menggantungkan pendapatan utama mereka pada satu sumber daya alam, satu kegiatan ekonomi, atau satu komoditas unggulan. Tidak adanya diversifikasi kegiatan ekonomi akan mengakibatkan mereka rentan terhadap kemiskinan pada saat satu-satunya sumber penghasilan utamanya hilang.

Sangat disayangkan kasus serupa juga ditemukan di desa-desa lain yang dianggap lebih makmur di Kabupaten Kutai Barat yang kami kunjungi. Pendapatan sebagian besar warga desa-desa tersebut amat tergantung pada hutan serta kegiatan penebang kayu di hutan terdekat atau lapangan kerja yang diberikan oleh pemilik HPH, tetapi prinsip-prinsip pengelolaan hutan yang berkelanjutan, upaya pelestarian hutan, dan peraturan perundangan mengenai pemanfaatan hutan diabaikan sehingga keberlanjutan sumber daya alam maupun kehidupan masyarakat setempat terancam.

Akses yang mudah terhadap sarana publik, sarana transportasi, dan adanya fasilitas komersial sangat penting untuk mendukung pembangunan perekonomian suatu desa. Tanpa kemudahan akses-akses tersebut perekonomian desa akan mandeg tidak berkembang sekalipun desa tersebut sebenarnya mempunyai potensi ekonomi tinggi. Disamping itu infrastruktur desa juga perlu diperbaiki agar perekonomian desa atau perekonomian penduduk dapat ditingkatkan.

Kasus Muara Kelawit adalah salah satu contoh yang baik mengenai perlunya melakukan pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan dan diversifikasi kegiatan kerja disamping pentingnya memiliki sarana infrastruktur yang memadai dan akses menuju pusat-pusat kegiatan ekonomi untuk menjaga kelangsungan perekonomian suatu desa dalam jangka panjang. ■

Improving the village economy requires good infrastructure and access to economic centres.

Pengembangan ekonomi penduduk menuntut prasarana yang baik dan akses ke pusat-pusat ekonomi.

KALIANYAR :

A PORTRAIT OF A POOR URBAN VILLAGE *Potret Kampung Miskin di Kota Metropolitan*



As yet, there is no quick and effective solution to overcoming urban poverty.

Hingga kini belum ada solusi cepat dan tepat untuk mengatasi kemiskinan di perkotaan.

Kelurahan Kalianyar, or Kampung Kalianyar as it is commonly referred to, is the poorest of the 11 *kelurahan* in Kecamatan Tambora, West Jakarta. This *kelurahan* is 31 hectares in area and there are 29,600 people living in the area, or almost 90,000 people/km². This high population density was obvious when we walked along the narrow alleyways of Kampung Kalianyar. Most of these alleys also serve as a playing ground for local children as well as a place to wash and dry laundry and even cook. The residents' houses, which are crowded together and built on state or tenured land, are temporary houses, but most of them are two-story houses so that they can shelter more people. One can clearly see that most of these houses do not meet health and safety standards.

Approximately 40% of residents in Kampung Kalianyar live in cramped houses occupied by more than one family, or rented by several tenants, to the point that work, leisure activities and rest in these houses need to be rotated between families. Houses inhabited by several families usually have their own set of rules regarding when parents and children can take their turn to stay in the house. An example of the division of time and space in a house can be observed in one small house rented by four meatball (*bakso*) vendors and four fried rice vendors. The *bakso* vendors, who work during the day, may sleep in the house from the evening until early morning, whereas the fried rice vendors, who work at night, can only use the rented house from dawn until the afternoon. Such an arrangement is commonplace in Kampung Kalianyar. In addition to serving as a place of residence, many of these small houses are also used for small-scale business activities, such as garment and silk-screening home industries.

Kelurahan Kalianyar, atau lebih tepat disebut Kampung Kalianyar, adalah kelurahan termiskin di antara 11 kelurahan di Kecamatan Tambora, Kotamadya Jakarta Barat. Dengan luas wilayah 31 hektar, kampung ini dihuni 29.600 jiwa atau hampir 90.000 jiwa per km². Kepadatan permukiman ini semakin terasa ketika kita menelusuri gang-gang sempit Kampung Kalianyar. Kebanyakan gang-gang itu merangkap sebagai tempat bermain anak-anak maupun tempat mencuci, menjemur pakaian, bahkan juga untuk memasak. Rumah-rumah penduduk yang saling berdempetan ini dibangun di atas tanah negara atau tanah garapan, tidak permanen tetapi umumnya berlantai dua sehingga bisa menampung lebih banyak orang. Sudah tentu sebagian besar rumah-rumah itu tidak memenuhi syarat kesehatan apalagi syarat keselamatan.

Sekitar 40% penghuni Kampung Kalianyar tinggal di rumah petak sempit yang dihuni oleh lebih dari satu keluarga atau beberapa orang penyewa, sehingga pemanfaatannya sebagai tempat melakukan kegiatan, istirahat atau untuk tidur terpaksa harus bergantian. Rumah-rumah yang dihuni beberapa keluarga biasanya mempunyai pengaturan sendiri mengenai kapan orang tua atau anak-anak bergantian berada di rumah. Contoh pembagian waktu dan ruang hunian dapat dilihat dari pengaturan pemanfaatan sebuah rumah petak yang dihuni 4 penjual bakso dan 4 penjual nasi goreng. Penjual bakso yang berjualan di siang hari mendapat jatah istirahat di rumah mulai sore sampai fajar, sementara penjual nasi goreng yang berjualan di malam hari hanya dapat memanfaatkan rumah sewaan mereka terbatas mulai fajar hingga sore hari. Kondisi seperti ini sudah lumrah ditemui di Kampung Kalianyar. Selain untuk hunian, cukup banyak rumah-rumah sempit tersebut dimanfaatkan sebagai tempat kerja, misalnya untuk industri rumah tangga konfeksi, percetakan sablon, dsb.

The large number of residents in Kampung Kalianyar eventually became a market for local economic activities. Walking into the village feels like entering a large market. Both sides of the three-meter wide asphalt road, which divides the village in two, are cluttered with stalls selling basic necessities and food. Residents gather in groups to chat in front of these stalls or *lapak dagangan** while they are selling or buying goods. It is a similar picture along the narrow alleyways within the *kampung*.

The variety of economic activities in Kampung Kalianyar have also provided employment for residents. Everything from coolies to exporters can be found in this *kampung*. The majority of inhabitants work in the informal sector and common jobs include garment makers, silk-screeners, coolies, cart pushers, shop assistants, food vendors, cigarette vendors, potable water suppliers, motorcycle or bicycle taxi riders, and laundry workers. Their earnings are not consistent but average around Rp25,000 per day.

Education infrastructure and facilities in Kampung Kalianyar are adequate for primary school education but inadequate for junior and senior high schooling, forcing those who would like to pursue further study to look for a school in another *kelurahan* or *kecamatan*. Although water is supplied by the Municipal Water Corporation, many inhabitants still have to buy potable water from mobile water vendors who deliver the water in carts. As only a small number of houses have their own bathroom and laundry facilities, many inhabitants pay a fee to use public facilities. The expenses for basic necessities such as these significantly increase living costs for the poor and seasonal migrant workers. Despite this, Kampung Kalianyar has remained highly attractive as a place to live because of its strategic location, and easy access to commercial centers in Jakarta.

* *lapak dagangan*: mats used to display goods



Jumlah penduduk Kampung Kalianyar yang banyak pada akhirnya menjadi pasar bagi berbagai kegiatan usaha ekonomi penduduk setempat. Menginjakkan kaki di kampung mereka serasa memasuki sebuah pasar besar. Di kanan-kiri jalan utama beraspal selebar tiga meter yang membelah kampung ini, rumah-rumah yang merangkap sebagai warung menjajakan aneka kebutuhan sehari-hari. Di depan warung-warung atau lapak dagangan mereka penduduk bergerombol mengobrol sambil melakukan jual-beli. Pemandangan yang sama juga terlihat saat kita memasuki gang-gang sempit jalan lingkungan kampung.

Disamping itu, berbagai kegiatan ekonomi di Kampung Kalianyar ternyata cukup menyerap tenaga kerja dari penduduk setempat. Mulai dari buruh angkut sampai eksportir dapat ditemui di kampung ini. Mayoritas penduduk bekerja di sektor informal, dan jenis pekerjaan yang banyak dilakukan penduduk antara lain sebagai buruh konfeksi, buruh sablon, buruh panggul, penarik gerobak, pelayan toko, pedagang makanan, pedagang rokok, pedagang air bersih, tukang ojek motor dan sepeda, atau tukang cuci pakaian. Penghasilan mereka tidak menentu, tetapi dalam keadaan biasa rata-rata mereka berpenghasilan sekitar Rp25.000 per hari.

Sarana dan fasilitas pendidikan di Kampung Kalianyar hanya cukup untuk tingkat sekolah dasar, sementara untuk tingkat SLP maupun SLA masih kurang, sehingga anak-anak yang mampu melanjutkan sekolah terpaksa mencari sekolah di kelurahan atau kecamatan lain. Meskipun air bersih dari PDAM Jaya sudah masuk ke kelurahan ini tetapi karena tidak semua penduduk mampu berlangganan air, maka masih banyak warga harus membeli air bersih dari penjual air keliling yang diangkut dengan gerobak. Karena hanya sedikit rumah yang memiliki kamar mandi dan tempat cucinya sendiri, sebagian besar penduduk terpaksa menggunakan sarana MCK (mandi, cuci, kakus) umum dengan membayar tarif tertentu. Pengeluaran untuk kebutuhan dasar seperti itu memang menambah beban biaya hidup bagi mereka yang miskin atau pekerja migran musiman. Sekalipun demikian, Kampung Kalianyar tetap mempunyai daya tarik tinggi sebagai tempat hunian karena lokasinya strategis, lagipula akses menuju pusat-pusat kegiatan ekonomi di Jakarta sangat mudah.

Living in cramped conditions; the residents have no choice but to live like this.

Hidup berdesakan; sebuah pilihan terpaksa yang tetap harus dijalani.

An additional factor which strengthens ties among the inhabitants of Kampung Kalianyar is that although they live in poverty, they still have a strong sense of solidarity. For example, if one of them passes away, the family need not worry about funeral costs or burial and ambulance expenses as these are usually shared by other residents. When Jakarta was recently hit by floods, the residents remained safe as they worked together to build a dyke to protect the village from the rising water. Interestingly, despite being poor, these people have also shown a high level of adherence to laws in relation to the payment of Land and Building Tax (*Pajak Bumi dan Bangunan - PBB*), which always reaches 100% of the target or around Rp330 million per year (2002). This amount is small if compared to the PBB payment targets for Kampung Jembatan Lima and Kampung Pekojan, two more prosperous *kampung* adjacent to Kampung Kalianyar, which have a PBB target of Rp1 billion, but these *kampung* rarely reach their targets.

The large number of poor people in Kampung Kalianyar has resulted in many government poverty alleviation programs being aimed at the area. Compared with the program guidelines at the provincial and national levels, however, it appears that a different approach has been used in implementing these programs at the *kelurahan* level. Kelurahan Kalianyar assists poor residents by providing training, such as sewing and screen-printing classes, handicraft businesses using scrap material from local garment industries, assistance in opening *krupuk rambat* (beef crackling) businesses, and other similar activities. In addition, during the economic crisis, when many residents lost their source of income, the *kelurahan* did not entirely depend on assistance from provincial and central government programs which were generally hand-out programs. Under the guidance of the head of the *kelurahan*, assistance in the form of labor intensive programs, such as cleaning drains and restoring public buildings, provided participants with a daily wage of 3kg rice/person. ■ Akhmadi

Faktor lain yang mengikat penduduk Kampung Kalianyar adalah dalam kemiskinannya masyarakat Kalianyar mempunyai rasa kebersamaan yang tinggi. Bila ada warga yang meninggal, misalnya, keluarga yang berduka tidak perlu memikirkan biaya penguburan, baik untuk menggali kuburan atau biaya ambulans karena semuanya secara gotong-royong diurus oleh warga lainnya. Demikian juga pada saat banjir besar melanda Jakarta beberapa waktu yang lalu, warga kampung aman dari bahaya banjir karena mereka bahu-membahu membuat tanggul penghalang banjir. Yang menarik, sekalipun mayoritas penduduknya miskin, tingkat kepatuhan penduduk dalam membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) terbukti tinggi, selalu mencapai 100% dari target, dengan angka mutlak sekitar Rp330 juta (tahun 2002). Memang, angka ini kecil jika dibanding dengan penerimaan PBB dua kampung tetangganya yang tampak lebih makmur, yaitu Kampung Jembatan Lima dan Kampung Pekojan yang mencapai Rp1 milyar, tetapi kedua kampung ini jarang mencapai target tersebut.

Tingginya jumlah penduduk miskin Kampung Kalianyar menyebabkan banyak program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah ditujukan ke wilayah ini. Namun tampaknya ada perbedaan pendekatan dalam pelaksanaan program di tingkat kelurahan dengan yang tercantum dalam pedoman di tingkat provinsi dan pusat. Kelurahan Kalianyar membantu keluarga miskin dengan memberikan pelatihan seperti pelatihan menjahit, menyablon, membuka usaha *krupuk rambat*, kerajinan dengan memanfaatkan kain perca limbah konveksi, serta kegiatan serupa lainnya. Selain itu, ketika banyak penduduk kehilangan sumber pencaharian pada saat "krismon", kelurahan ini tidak sepenuhnya mengandalkan bantuan dari program pemerintah provinsi dan pusat yang umumnya bersifat hibah atau pemberian. Atas inisiatif Pak Lurah, kelurahan membantu penduduk dengan memberikan kegiatan padat karya seperti membersihkan saluran dan memperbaiki bangunan umum di kelurahan mereka dengan upah 3 kg beras/hari/orang. ■



One way of developing local economic potential is by providing skills training.

Salah satu cara pengembangan potensi ekonomi lokal adalah dengan memberikan pelatihan keterampilan.



YMU AND ATTEMPTS AT OVERCOMING POVERTY THROUGH MICRO-FINANCE INSTITUTIONS

YMU DAN UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN MELALUI LEMBAGA KEUANGAN MIKRO



YMU empowers the poor and prioritizes women by providing access to credit.

YMU memberdayakan mereka yang miskin dan memprioritaskan perempuan melalui penyediaan akses terhadap kredit.

In line with their mission to improve the welfare of poor communities, Yayasan Mitra Usaha (YMU) has developed two major programs. These programs are: (1) the development of an informal sector institute in the form of a micro-finance institutions (MFI) based on the Grameen Bank model but tailored to Indonesian society's needs; and (2) public policy advocacy that focuses on improving the welfare of poor communities. This article will mainly discuss the first of these programs.

The MFI development program using the Grameen Bank model, known as Mitra Usaha Mandiri (MUM), began in 1998 on the north coast of Bekasi, Kecamatan Babelan. Similar programs were then introduced in the villages of Harapan Jaya and Taruma Jaya in Kabupaten Bekasi, along with several other villages in Kabupaten Indramayu, Kabupaten Subang, and Kabupaten Karawang, all of which are in West Java. Subsequently, the program expanded to Central Java to include the villages of Sulang in Kabupaten Rembang, Juana in Kabupaten Pati, and finally Bayat in Kabupaten Klaten.

Sesuai dengan misinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin, Yayasan Mitra Usaha mengembangkan dua program utama yaitu: (1) membangun institusi ekonomi rakyat, berupa Lembaga Keuangan Mikro (LKM) dengan mereplikasi model Grameen Bank yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi masyarakat Indonesia; dan (2) aktif dalam upaya advokasi kebijakan publik yang berpihak pada perbaikan kesejahteraan masyarakat miskin. Artikel ini akan lebih banyak membahas program pertama YMU.

Program pengembangan LKM dengan model Grameen Bank yang diberi nama Mitra Usaha Mandiri (MUM) telah dirintis sejak tahun 1998 di pantai utara Bekasi, Kecamatan Babelan. Selanjutnya kegiatan yang sama kemudian dilakukan di Desa Harapan Jaya dan Desa Taruma Jaya di Kabupaten Bekasi, serta di beberapa desa di Kabupaten Indramayu, Kabupaten Subang, dan Kabupaten Karawang. Semuanya di Provinsi Jawa Barat. Dari sini program tersebut bergerak ke Provinsi Jawa Tengah di Desa Sulang Kabupaten Rembang, Desa Juana Kabupaten Pati, dan terakhir di Desa Bayat, Kabupaten Klaten.



To ensure MFIs are self-sustaining, internal monitoring mechanisms must be developed.

Agar kegiatan LKM dapat berkelanjutan, perlu dibangun dan diciptakan mekanisme pengawasan dari dalam.

Grameen Bank is an MFI model designed and developed specifically to free communities from the structural poverty that ties them down. Until now, poor communities have been unable to access conventional banks to obtain credit because they were required to provide collateral, complete forms that they could not understand (some of the community are illiterate), or lived a long way from the nearest bank. Constraints are even more restrictive for women as the right to and responsibility for a loan is that of the male in each household. The Grameen Bank model prioritizes female customers as well as poor customers, even preferring those who are from abject poverty over those who are simply poor. In order to achieve this, certain criteria such as a housing index, total assets owned, and total income have been introduced to ascertain levels of poverty.

To remove the limitations that restrict access to banks, the following policies are needed: the poor should be exempt from having to provide collateral, banks/MFI must be set up closer to poor areas, the poor should be exempt from completing various forms that are hard to understand, and women should be given priority (a husband's signature should not be needed when women apply for a loan). This approach raises many questions such as: Won't these policies cause the number of unrepaid loans to increase? Or will the loan be returned in full?

YMU's experience in the field has revealed, however, that between 97% and 98% of the loans given to MUM members are returned, despite the fact that these loans, repaid over 50 weeks, are charged with 28% interest per annum. The majority of branches set up by YMU which use the Grameen Bank method reached the Break Even Point (BEP) in two years and have therefore fulfilled their main aim of self-sustainability.

Grameen Bank adalah model LKM yang khusus dikembangkan untuk membebaskan masyarakat dari kemiskinan struktural yang membelenggu mereka. Selama ini masyarakat miskin tidak dapat mengakses bank konvensional untuk memperoleh kredit karena mereka diharuskan menyerahkan agunan, mengisi formulir yang tidak mereka pahami (sebagian masyarakat masih buta huruf), atau karena lokasi bank jauh dari tempat tinggal mereka. Belenggu itu semakin kuat dirasakan oleh kaum perempuan karena yang berhak memperoleh dan bertanggung jawab atas pinjaman hanya kepala keluarga laki-laki. Grameen Bank mengutamakan nasabah dari kelompok orang miskin, bahkan mereka yang sangat miskin di antara orang miskin, serta memprioritaskan perempuan. Untuk ini telah dikembangkan kriteria untuk mengukur tingkat kemiskinan berdasarkan indeks rumah, jumlah aset yang dipunyai, jumlah penghasilan, dan seterusnya.

Untuk menghapus persyaratan-persyaratan yang menghambat akses terhadap bank diperlukan kebijakan-kebijakan sebagai berikut: mereka yang miskin dibebaskan dari keharusan memberikan agunan, mendekatkan lokasi bank/LKM ke tempat tinggal mereka, dibebaskan dari mengisi berbagai formulir yang sulit dipahami, memprioritaskan perempuan (tidak perlu ada tanda tangan laki-laki/suami bagi kredit yang diajukan istri). Tentu saja muncul banyak pertanyaan mengenai pendekatan ini: Apakah kebijakan-kebijakan tersebut tidak akan menyebabkan jumlah kredit macet menjadi tinggi? Atau apakah dana yang dipinjamkan dapat kembali secara utuh?

Pengalaman YMU di lapangan menunjukkan bahwa tingkat pengembalian pinjaman anggota MUM antara 97% sampai 98%, meskipun pinjaman yang dicicil selama 50 minggu (1 tahun) tersebut dikenakan suku bunga sekitar 28% setahun. Sebagian besar cabang Grameen Bank yang didirikan YMU telah mampu mencapai titik impas dalam waktu 2 tahun, dan dengan demikian memenuhi syarat utama untuk menjaga kelanjutan dan kemandiriannya.

This success has been achieved because the above policies have been balanced with policies that empower the poor in the sense that they gain strength and discipline through the following regulations: (a) before becoming a client/member, people must undertake 5 consecutive days of education and training. If one day of this training is missed, the process must be repeated from the beginning; (b) each member is placed in a group of 5 people, with between three and five groups constituting a *rembug* (council); (c) each *rembug* must schedule weekly council meetings held at one member's house; (d) the group members must share the following characteristics: social status, level of education, level of income, quality of residence. Such an arrangement ensures egalitarian dynamics within the group, allowing the group to develop a mechanism of self-monitoring.

The only competitors of MFI consistent with the principles of Grameen Bank are moneylenders. Many other MFI that are based on other models feel abjectly poor communities will have trouble repaying their loans and consequently consider this group high-risk. In reality, the opposite is true. Those that are poor and neglected by all but moneylenders are precisely the ones who care about and are able to return their loans. Furthermore, the interest charged by MFI is much lower than that of moneylenders.

Until now, poor communities were forced to use moneylenders, despite being charged over 200% interest per annum. Therefore, if there is an MFI that is willing to loan money at a low interest rate and encourage people to save, this level of service itself will motivate these people to return the loans on time. In actual fact, evidence shows that non-poor groups or *rembug* are the ones who do not repay their loans. This is because these non-poor groups feel the amount of credit received is very small while the prerequisites for the loan cause a lot of inconvenience. Therefore, it is important that the grouping of clients or members must be in accordance with social and economic status.

Keberhasilan tersebut dapat dicapai karena kebijakan di atas diimbangi dengan kebijakan-kebijakan yang memberdayakan mereka, dalam arti menguatkan dan mendisiplinkan mereka melalui aturan-aturan sebagai berikut: (a) sebelum menjadi nasabah/anggota harus mengikuti pendidikan/pelatihan selama 5 hari berturut-turut, apabila ada yang absen satu hari maka proses pelatihan harus diulangi dari awal; (b) semua anggota (nasabah) diorganisir dalam kelompok-kelompok yang terdiri dari 5 orang, setiap 3 - 5 kelompok bergabung menjadi satu rembug; (c) setiap rembug secara ketat dijadwalkan untuk menghadiri pertemuan rembug tiap minggu di salah satu rumah anggota; (d) anggota kelompok harus sehomogen mungkin dalam hal antara lain: status sosialnya, tingkat pendidikan, tingkat penghasilan, kualitas rumah. Hal ini dilakukan agar tercipta suasana egaliter atau kesetaraan di antara mereka, sehingga dapat tercipta mekanisme pengawasan dalam bentuk saling mengawasi di antara mereka.

LKM yang konsisten dengan prinsip Grameen Bank sebenarnya tidak mempunyai pesaing kecuali rentenir. Banyak LKM dengan pendekatan berdasarkan model lain menganggap masyarakat yang sangat miskin akan kesulitan dalam membayar kembali pinjamannya dan dipandang sebagai target group berisiko tinggi. Kenyataan menunjukkan sebaliknya: mereka yang sangat miskin dan tidak pernah dipedulikan oleh siapa pun kecuali para rentenir ini justru peduli dan sanggup mengembalikan pinjamannya, apalagi bunga LKM jauh lebih rendah daripada bunga yang dikenakan rentenir.

Selama ini bila membutuhkan pinjaman masyarakat kelompok miskin terpaksa hanya dapat berpaling kepada rentenir walaupun dikenakan bunga tinggi mencapai 200% setahun bahkan lebih. Dengan demikian apabila ada LKM yang dapat meminjamkan dana dengan bunga rendah dan mendorong mereka untuk menabung, maka perhatian yang hampir tidak pernah mereka terima selama ini akan memberikan motivasi tersendiri bagi mereka untuk mengembalikan pinjamannya dengan tertib. Sebaliknya, pengalaman menunjukkan bahwa kelompok atau rembug yang tergolong tidak miskin justru tidak disiplin dalam mengembalikan kreditnya. Hal ini disebabkan mereka merasa jumlah kredit yang diterima sangat kecil tapi persyaratannya merepotkan. Karena itu perlu diperhatikan bahwa pengelompokan nasabah/anggota harus sesuai dengan status sosial dan ekonomi mereka.



Women can access credit with relatively low interest rates through micro-finance institutions.
Kaum wanita dapat mengakses pinjaman dengan bunga relatif rendah melalui lembaga keuangan mikro.

Thus far, the attempts of YMU to assist poor communities by improving their prosperity through MFI have met with success. By making credit more accessible, offering assistance, and creating internal control mechanisms, MFI that follow the Grameen Bank model have proven to be sustainable. By the end of July 2003, or after five years of the project, the number of MUM members in the nine branches has reached 12,000.

As mentioned above, an equally important part of YMU's work is public policy advocacy that focuses on improving the welfare of poor communities. YMU and a number of NGOs have set up a network known as the People's Anti-poverty Movement (GAPRI)¹. This movement is a response to the government and World Bank's attempts to formulate and compile an Interim-Poverty Reduction Strategy Paper (I-PRSP). GAPRI has made several suggestions and recommendations for overcoming poverty such as: political restructuring, redistribution of wealth, reorienting economic management, and fundamentally reforming the role of donors. ■ **Muchtar Abbas**²

¹ Members of GAPRI include Yayasan Mitra Usaha, JARI Indonesia, INFID, KIKIS, Bina Desa, Asosiasi Perempuan Untuk Usaha Kecil, SUSDEC-LPTP, and Oxfam GB.

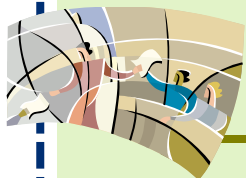
² Muchtar Abbas is the Executive Director of Yayasan Mitra Usaha, Jakarta, an institute working for the development of Grameen Bank-style Micro Finance Institutions.

Sejauh ini upaya YMU dalam membantu masyarakat kelompok miskin meningkatkan kesejahteraannya melalui LKM model replikasi Grameen Bank telah menunjukkan hasil yang baik. Dengan membuka akses terhadap kredit yang lebih mudah, memberikan pendampingan, serta menciptakan mekanisme kontrol dari dalam, eksistensi LKM model Grameen Bank ini terbukti dapat berkelanjutan. Pada akhir Juli 2003, atau setelah berjalan 5 tahun, jumlah anggota MUM di sembilan cabangnya kini telah mencapai 12.000 orang.

Disamping membangun institusi ekonomi rakyat melalui kegiatan LKM, yang tidak kalah penting adalah upaya YMU dalam melakukan upaya advokasi kebijakan publik yang berpihak pada perbaikan kesejahteraan masyarakat miskin. Untuk itu YMU bersama sejumlah LSM/NGO telah membangun jaringan yang disebut Gerakan Anti Pemiskinan Rakyat Indonesia (GAPRI)¹. Upaya ini merupakan salah satu respon terhadap upaya pemerintah yang saat ini bersama Bank Dunia telah merumuskan Interim-Poverty Reduction Strategy Paper (I-PRSP) dan sekarang dalam proses penyusunan PRSP. Sebagai masukan, GAPRI mengajukan beberapa rekomendasi upaya penanggulangan kemiskinan, yaitu: melakukan restrukturisasi politik, redistribusi kekayaan, reorientasi pengelolaan ekonomi, dan reformasi fundamental peran donor. ■

¹ Inisiator GAPRI adalah Yayasan Mitra Usaha, JARI Indonesia, INFID, KIKIS, Bina Desa, Asosiasi Perempuan Untuk Usaha Kecil, SUSDEC-LPTP, dan Oxfam GB.

² Muchtar Abbas adalah Direktur Eksekutif Yayasan Mitra Usaha Jakarta, lembaga yang bergerak dalam pengembangan lembaga keuangan mikro khususnya replikasi Grameen Bank.



Recent Publications (Publikasi Terbaru) !!!

- Special Report. "SMERU's Rapid Assesment of Education Problems, and the JPS Scholarships and Block Grants Program in Four Provinces" (English and Indonesian).
- Working Paper. "Local Politics in the Decentralization Era: Towards Autonomy for the People" (Indonesian).
- 2002 SMERU Annual Report (English and Indonesian).
- Laporan Penelitian. "Pengamatan Cepat SMERU tentang Permasalahan Pendidikan, Program JPS, dan Beasiswa-DBO di Empat Propinsi" (Bahasa Indonesia dan Inggris).
- Kertas Kerja. "Politik Lokal di Era Desentralisasi: Menuju Otonomi Rakyat" (Bahasa Indonesia).
- Laporan Tahunan SMERU 2002" (Bahasa Indonesia dan Inggris).

Coming Up (Akan Datang) ...

- Field Report. "A Study on the Business Climate in Post-Conflict Areas: The Case of North Maluku". (English and Indonesian).
- Laporan Lapangan. "Kajian Lingkungan Dunia Usaha di Daerah Pasca Konflik, Kasus Propinsi Maluku Utara". (Bahasa Indonesia dan Inggris).