

# Penetapan Kriteria dan Variabel Pendataan Penduduk Miskin yang Komprehensif dalam Rangka Perlindungan Penduduk Miskin di Kabupaten/Kota



**Widjajanti Isdijoso**

**Asep Suryahadi**

**Akhmadi**

**KERTAS KERJA SMERU**

**Penetapan Kriteria dan Variabel Pendataan  
Penduduk Miskin yang Komprehensif dalam Rangka  
Perlindungan Penduduk Miskin di Kabupaten/Kota**

Widjajanti Isdijoso

Asep Suryahadi

Akhmadi

**Editor**

Gunardi Handoko

**The SMERU Research Institute**

**September 2016**



Ciptaan disebarluaskan di bawah Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial 4.0 Internasional.

Konten SMERU dapat disalin atau disebarluaskan untuk tujuan nonkomersial sejauh dilakukan dengan menyebutkan The SMERU Research Institute sebagai sumbernya. Jika tidak ada kesepakatan secara kelembagaan, format PDF publikasi SMERU tidak boleh diunggah dalam jaringan (daring) dan konten daring hanya bisa dipublikasikan melalui tautan ke situs web SMERU.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, mohon hubungi kami di nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat surel [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id); atau kunjungi situs web [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id).

Foto Sampul: Dokumentasi The SMERU Research Institute

# UCAPAN TERIMA KASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada staf Direktorat Perkembangan Kependudukan, Ditjen Administrasi Kependudukan, Kementerian Dalam Negeri yang telah memberikan tanggapannya terhadap makalah kami yang berjudul “Penetapan Kriteria dan Variabel Pendataan Penduduk Miskin yang Komprehensif dalam Rangka Perlindungan Penduduk Miskin di Kabupaten/Kota”. Makalah ini dipresentasikan dalam acara “Penyusunan Draf Peraturan Pemerintah tentang Kriteria dan Tata Cara Perlindungan Penduduk Miskin” yang diadakan di Jakarta pada 20 April 2010. Kami juga menyampaikan terima kasih kepada Dr. L. Ega, Koordinator Program Perencanaan, Penganggaran, dan Pemantauan yang Berpihak kepada Masyarakat Miskin (P3BM) Bappenas, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mempresentasikan makalah “Sistem Pemantauan Kesejahteraan Berbasis Masyarakat” dalam lokakarya “Penyusunan Sistem *Community-Based Monitoring*” di Bogor pada 10–11 Oktober 2013.

Meskipun makalah ini telah mengakomodasi masukan dari berbagai pihak, kesalahan dan kekurangan pada kertas kerja ini tetap merupakan tanggung jawab para penulis.

## Penetapan Kriteria dan Variabel Pendataan Penduduk Miskin yang Komprehensif dalam Rangka Perlindungan Penduduk Miskin di Kabupaten/Kota

Widjajanti Isdijoso, Asep Suryahadi, dan Akhmadi

Metode-metode penargetan yang diberlakukan terhadap program-program sosial pemerintah selama ini mengalami perkembangan menuju perbaikan. Namun, dengan adanya Undang-Undang No. 52 Tahun 2009 terjadi pergeseran dari penargetan berbasis rumah tangga menjadi penargetan berbasis keluarga. Makalah ini menawarkan alternatif untuk menentukan satu set kriteria yang lebih komprehensif untuk penargetan berbasis keluarga. Untuk menentukan kriteria tersebut, dilakukan analisis mengenai indikator-indikator kesejahteraan secara spesifik di setiap wilayah. Indikator-indikator ini digunakan untuk membuat urutan kesejahteraan keluarga. Urutan kesejahteraan keluarga ditentukan berdasarkan beberapa variabel yang memiliki bobot tertinggi. Beberapa variabel utama ini bisa berbeda untuk wilayah yang berbeda.

Penentuan urutan kesejahteraan keluarga menggunakan analisis deskriptif dan analisis komponen dasar (PCA). Hasil urutan yang diperoleh digunakan untuk penargetan penerima program berdasarkan alokasi dana yang diterima oleh suatu wilayah. Hasil urutan ini dapat digunakan untuk penargetan secara lebih tepat sasaran berdasarkan kelompok program-program, seperti program pendidikan atau kesehatan, di suatu wilayah.

Kata kunci: keluarga, kesejahteraan, kriteria, penargetan, urutan kesejahteraan

# DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	v
I. PENDAHULUAN	1
II. SITUASI KEMISKINAN DI INDONESIA	2
III. KRITERIA PENGUKURAN KEMISKINAN	5
3.1 Kriteria Pengukuran Kemiskinan Menurut BKKBN	5
3.2 Kriteria Pengukuran Kemiskinan BPS pada PSE05	6
3.3 Kriteria Pengukuran Kemiskinan BPS pada PPLS 2008	8
3.4 Sensus Kemiskinan Pemerintah Daerah	9
IV. HASIL STUDI SMERU	9
4.1 Pemetaan Kemiskinan dan Verifikasinya	9
4.2 Keluar dari Kemiskinan	10
4.3 Sistem Pemantauan Kesejahteraan Berbasis Komunitas	11
V. KRITERIA UNTUK MENENTUKAN PENDUDUK MISKIN	13
5.1 Penargetan Wilayah	13
5.2 Penentuan Penduduk Miskin	13
DAFTAR ACUAN	16

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Garis Kemiskinan, Persentase, dan Jumlah Penduduk Miskin, 1976–1996 (menggunakan standar sebelum 1998)	3
Tabel 2. Garis Kemiskinan, Persentase, dan Jumlah Penduduk Miskin, 1996–2007 (menggunakan metode 1998)	4
Tabel 3. Matriks Transisi Kemiskinan 2005–2006 (%)	5
Tabel 4. Variabel dan Bobot Penentu Kesejahteraan Masyarakat	12

## DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

BBM	bahan bakar minyak
BKKBN	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BLT	Bantuan Langsung Tunai
BPS	Badan Pusat Statistik
<i>DVD/VCD player</i>	pemutar cakram optik/padat yang menyimpan data
GN-OTA	Gerakan Nasional Orang Tua Asuh
JPS	Jaring Pengaman Sosial
PCA	Principal Component Analysis
PKPS-BBM	Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak
PLKB	penyuluh lapangan Keluarga Berencana
PPKBD	pembantu pembina keluarga berencana desa
PPLS	Pendataan Program Perlindungan Sosial
PSE05	Pendataan Sosial-Ekonomi Penduduk Tahun 2005
RT	rukun tetangga
SD	sekolah dasar
SLS	Satuan Lingkungan Setempat
SPKSBK	Sistem Pemantauan Kesejahteraan Berbasis Komunitas
Susenas	Survei Sosial-Ekonomi Nasional
Takesra/Kukesra	Tabungan Keluarga Sejahtera/Kredit Usaha Keluarga Sejahtera

# I. PENDAHULUAN

Pada akhir 2009 Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Perkembangan kependudukan bertujuan mewujudkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kuantitas, kualitas, dan persebaran penduduk dengan lingkungan hidup, sedangkan pembangunan keluarga bertujuan meningkatkan kualitas keluarga agar dapat timbul rasa aman, tenteram, dan harapan masa depan yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin.<sup>1</sup> Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pengelolaan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga dalam jangka panjang untuk dibuat kebijakan dalam jangka menengah, dan dilaksanakan dalam rencana kerja tahunan.

Secara hierarkis, penanggung jawab dalam perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga ini adalah Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah Pusat menetapkan, antara lain, kebijakan nasional, pedoman, standar, prosedur, dan kriteria perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Pemerintah provinsi menetapkan kebijakan daerah dan memfasilitasi terlaksananya pedoman yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat, sedangkan pemerintah kabupaten/kota menetapkan pelaksanaan perkembangan dan pembangunan keluarga di wilayahnya masing-masing.

Dalam penetapan kebijakan nasional dan pembuatan pedoman, standar, prosedur, dan kriteria, perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga menjadi sangat penting mengingat hal ini mencakup, antara lain, pengendalian kuantitas penduduk, Keluarga Berencana, penurunan angka kematian, mobilitas penduduk, pengembangan kualitas penduduk, penduduk rentan, perencanaan kependudukan, serta data dan informasi kependudukan.

Akibat proses perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga, terjadi perubahan struktur dan komposisi penduduk, dan hal ini berdampak pada penduduk yang rentan terhadap perubahan. Pemerintah harus memberikan kemudahan atau perlindungan kepada kelompok penduduk rentan ini, minimal yang berkaitan dengan kebutuhan dasarnya. Akan tetapi, siapa dan bagaimana kelompok penduduk rentan ini? Apakah mereka miskin, atautkah sangat miskin? Apa saja kriteria yang digunakan untuk mengidentifikasi mereka?

Walaupun pemerintah telah memiliki kriteria untuk menentukan penduduk miskin, penentuan sasaran (*targeting*) program pemerintah dengan menggunakan kriteria tersebut selama ini tidak tepat (Suryahadi dan Sumarto, 2001). Beberapa kriteria penduduk miskin untuk penargetan program yang pernah digunakan pemerintah, antara lain, kriteria dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk Tahun 2005 (PSE 05) dari Badan Pusat Statistik (BPS), dan Pendataan Program Perlindungan Sosial Tahun 2008 (PPLS 2008) dari BPS.<sup>2</sup> Program-program bantuan untuk penduduk miskin, yang diselenggarakan baik oleh pemerintah maupun swasta, yang menggunakan kriteria tersebut, antara lain, adalah Tabungan Keluarga Sejahtera/Kredit Usaha Keluarga Sejahtera (Takesra/Kukesra), Gerakan Nasional Orang Tua Asuh (GN-OTA), Operasi Pasar Khusus beras (OPK), Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin), Jaring Pengaman Sosial (JPS), Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar

---

<sup>1</sup>Lihat Pasal 4, Bagian Ketiga, Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

<sup>2</sup>Lebih jauh, kriteria dari BKKBN dan BPS ini dibahas dalam Bab III.

Minyak (PKPS-BBM), Bantuan Langsung Tunai (BLT), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), dan Program Keluarga Harapan (PKH).

Oleh karena itu, perlu ditinjau kembali kriteria penduduk rentan atau miskin untuk mengurangi atau meminimalisasi ketidaktepatan penargetan program-program pemerintah. Untuk mendukung penentuan kriteria penduduk miskin sebagaimana tercantum dalam Pasal 41, Ayat 2 Undang-Undang Nomor 52 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria penduduk miskin dan tata cara perlindungan diatur dengan peraturan pemerintah. Untuk itu, Lembaga Penelitian SMERU memberikan sumbang saran dalam penetapan kriteria dan variabel pendataan penduduk miskin yang komprehensif dalam rangka perlindungan penduduk miskin di kabupaten/kota.

## II. SITUASI KEMISKINAN DI INDONESIA

Kemiskinan adalah kondisi keterbatasan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidup secara layak seperti keterbatasan dalam pendapatan, keterampilan, kondisi kesehatan, penguasaan aset ekonomi, ataupun akses informasi. Pengukuran ini bersifat materi atau pendekatan moneter. Pengukuran dengan pendekatan moneter dapat dilakukan dengan menggunakan data pengeluaran sebagai pendekatan pendapatan rumah tangga. Kemudian data pengeluaran ini diperbandingkan dengan suatu batas nilai tukar rupiah yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum. Batas ini sering disebut sebagai garis kemiskinan. Penduduk yang pengeluarannya lebih kecil daripada garis kemiskinan ini disebut penduduk miskin. Pemerintah menggunakan garis kemiskinan berdasarkan ukuran dari BPS yang dihitung berdasarkan data Survei Sosial-Ekonomi Nasional (Susenas).

Selain dengan pendekatan moneter, kemiskinan juga dapat diukur dengan aspek lain seperti akses terhadap layanan pendidikan, kesehatan, dan informasi publik, kepemilikan barang berharga, kesempatan berpartisipasi dalam kegiatan masyarakat, kebebasan berpendapat, dan sebagainya.

Pemerintah dan lembaga nonpemerintah (seperti lembaga swadaya masyarakat, lembaga swasta ataupun lembaga donor) telah, sedang, dan akan berupaya melalui berbagai programnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk menanggulangi kemiskinan. Sebagai contoh, saat ini konsep pertumbuhan dan penganggaran yang memihak orang miskin (*pro-poor growth* dan *pro-poor budgeting*) sedang diwacanakan. Pemerintah Pusat memiliki program-program berskala nasional yang telah dan sedang dilaksanakan seperti Jaring Pengaman Sosial, Bantuan Operasional Sekolah (BOS), PKH, dan BLT.

Tabel 1 memperlihatkan perkembangan kemiskinan di Indonesia. Sebelum terjadi krisis ekonomi tahun 1997/1998, dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata 7–9%, tingkat kemiskinan menurun dari 40,1% pada 1976 menjadi 11,3% pada 1996. Indikator kemiskinan nonkonsumsi seperti tingkat kematian bayi, tingkat partisipasi sekolah, dan umur harapan hidup saat lahir juga mengalami perbaikan. Akan tetapi, terjadinya krisis ekonomi pada 1997/1998 telah meningkatkan insiden kemiskinan lebih dari 14 juta jiwa (6 titik persen) dalam periode 1996–1999 (Tabel 2). Pada 1999, jumlah penduduk miskin mengalami peningkatan yang signifikan sehingga tingkat kemiskinan naik kembali menjadi 23,43% atau 47.700.000 jiwa.

**Tabel 1. Garis Kemiskinan, Persentase, dan Jumlah Penduduk Miskin, 1976–1996 (menggunakan standar sebelum 1998)**

Tahun	Garis Kemiskinan (Rp/kapita/bulan)		Persentase penduduk miskin (%)			Jumlah penduduk miskin (juta orang)		
	Kota	Desa	Kota	Desa	K + D	Kota	Desa	K + D
1976	4.522	2.849	38,8	40,4	40,1	10,0	44,2	54,2
1978	4.969	2.981	30,8	33,4	33,3	8,3	38,9	47,2
1980	6.831	4.449	29,0	28,4	28,6	9,5	32,8	42,3
1981	9.777	5.877	28,1	26,5	26,9	9,3	31,3	40,6
1984	13.731	7.746	23,1	21,2	21,6	9,3	25,7	35,0
1987	17.381	10.294	20,1	16,1	17,4	9,7	20,3	30,0
1990	20.614	13.295	16,8	14,3	15,1	9,4	17,8	27,2
1993	27.905	18.244	13,4	13,8	13,7	8,7	17,2	25,9
1996	38.246	27.413	9,7	12,3	11,3	7,2	15,3	22,5

Sumber: BPS, Statistik Indonesia 2004.

Setelah penanganan dampak krisis oleh pemerintah melalui berbagai program, jumlah dan persentase penduduk miskin perlahan-lahan menunjukkan penurunan. Meskipun demikian, dalam kurun 2004–2006 terjadi kenaikan tingkat kemiskinan dari 16,66% pada 2004 menjadi 17,75% pada 2005. Hal ini disebabkan, antara lain, oleh kenaikan harga beras, lonjakan harga bahan bakar minyak yang sangat signifikan sebanyak dua kali, yaitu pada Maret dan Oktober 2005, dan kenaikan harga bahan kebutuhan pokok lainnya. Pada Oktober 2005 pemerintah mengurangi subsidi BBM dan menaikkan harga bensin sebesar 87,5%, solar 104,8%, dan minyak tanah 185,7% sehingga rata-rata kenaikan harga BBM saat itu mencapai 125%. Walaupun pada saat itu pemerintah melaksanakan Program BLT dan berbagai program kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak lainnya, tetap saja terjadi peningkatan angka kemiskinan pada 2005–2006.

Dengan berbagai program penanggulangan kemiskinan, pada Maret 2007 terjadi penurunan tingkat kemiskinan sebesar 1,17 titik persen dibandingkan keadaan tahun 2006. Bertambah dan berkurangnya jumlah penduduk miskin menunjukkan adanya kelompok masyarakat yang rentan terhadap gejolak perubahan ekonomi, terutama masyarakat yang berada di sekitar garis kemiskinan.

Upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah dan pada 2007 telah menunjukkan kemajuan dibandingkan tahun sebelumnya. Pada 2006 penduduk miskin di Indonesia berjumlah 39.300.000 orang atau 17,75%. Pada 2007 jumlah ini turun sebesar 1,17 titik persen menjadi 16,58% atau 37.170.000 orang.

Upaya pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan melalui program-program di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur ataupun pangan telah membuahkan hasil pada tahun-tahun berikutnya. Ini tercermin dari data pada Maret 2009, yakni jumlah penduduk miskin turun menjadi 32.530.000 orang (14,15%) atau turun 2.430.000 jiwa bila dibandingkan angka pada Maret 2008 sebesar 34.960.000 orang (15,42%) (BPS, 2009).

Berbagai upaya tersebut belum sepenuhnya berhasil karena adanya berbagai kendala seperti luasnya wilayah Indonesia, banyaknya penduduk miskin di Indonesia, dan belum adanya sistem perlindungan sosial yang memadai. Kendala utama yang dihadapi adalah persoalan penargetan,

khususnya penargetan individu atau rumah tangga, yakni proses identifikasi dan penentuan subjek penerima manfaat dari upaya penanggulangan kemiskinan tersebut. Penargetan individu ini penting, antara lain, karena (i) memungkinkan anggaran dialokasikan bagi mereka yang membutuhkan, (ii) penghematan anggaran dan efisiensi program. Adanya desentralisasi juga mendukung hal ini, karena walikota atau bupati dipilih secara langsung sehingga ada insentif bagi mereka untuk menjalankan program penanggulangan kemiskinan secara lebih terarah. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan pendataan yang akurat, tepat waktu, dan *local specific*.

**Tabel 2. Garis Kemiskinan, Persentase, dan Jumlah Penduduk Miskin, 1996–2007 (menggunakan metode 1998)**

Tahun	Garis Kemiskinan (Rp/kapita/bulan)		Persentase Penduduk Miskin (%)			Jumlah penduduk miskin (juta orang)		
	Kota	Desa	Kota	Desa	K + D	Kota	Desa	K + D
1996	42.032	31.366	13,39	19,78	17,47	9,42	24,59	34,01
1999	92.409	74.272	19,41	26,03	23,43	15,64	32,33	47,97
2000 <sup>a</sup>	91.632	73.648	14,60	22,38	19,14	12,30	26,40	38,70
2001 <sup>b</sup>	100.011	80.382	9,76	24,84	18,41	8,60	29,30	37,90
2002 <sup>c</sup>	130.499	96.512	14,46	21,10	18,20	13,30	25,10	38,40
2003	138.803	105.888	13,57	20,23	17,42	12,20	25,10	37,30
2004	143.455	108.725	12,13	20,11	16,66	11,40	24,80	36,10
2005 <sup>d</sup>	150.799	117.259	11,68	19,98	15,97	12,40	22,70	35,10
2006 <sup>e</sup>	174.290	130.584	13,47	21,81	17,75	14,49	24,81	39,30
2007 <sup>f</sup>	187.942	146.837	12,52	20,37	16,58	13,56	23,61	37,17

Sumber: BPS.

Catatan:

<sup>a</sup> Hasil estimasi termasuk Nanggroe Aceh Darussalam dan Maluku.

<sup>b</sup> Hasil estimasi termasuk Nanggroe Aceh Darussalam.

<sup>c</sup> Termasuk estimasi empat provinsi (Nanggroe Aceh Darussalam, Maluku, Maluku Utara, dan Papua) yang tidak terkena sampel Susenas Modul Konsumsi 2002.

<sup>d</sup> Susenas Modul Konsumsi untuk rumah tangga panel (10.000 rumah tangga), Februari 2005.

<sup>e</sup> Susenas Modul Konsumsi untuk rumah tangga panel, Maret 2006. Termasuk hasil estimasi untuk Nanggroe Aceh Darussalam.

<sup>f</sup> Susenas Modul Konsumsi untuk rumah tangga panel, Maret 2007.

Studi SMERU menunjukkan bahwa dengan adanya program pemerintah, sebagian masyarakat dapat keluar dari kemiskinan. Pada Tabel 3 terlihat bahwa sekitar 42,8% penduduk miskin pada 2005 berubah menjadi tidak miskin pada 2006. Sebaliknya, 25,4% penduduk yang tidak miskin (hampir miskin dan tidak miskin) pada 2005 menjadi miskin pada 2006. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan kesejahteraan masyarakat dari miskin menjadi tidak miskin, atau sebaliknya dari tidak miskin menjadi miskin.

**Tabel 3. Matriks Transisi Kemiskinan 2005–2006 (%)**

		2006			Total
		Miskin	Hampir Miskin	Tidak Miskin	
2005	Miskin	57,2	29,6	13,1	100
		52,2	15,9	4,1	-
	Hampir Miskin	21,3	49,3	29,4	100
		35,3	48,0	16,6	-
Tidak Miskin	4,1	20,1	75,9	100	
	12,5	36,1	79,3	-	
Total	-	-	-	-	
	100	100	100		

Sumber: Penghitungan SMERU berdasarkan Susenas, Modul Konsumsi untuk rumah tangga panel Februari 2005 dan Maret 2006.

### III. KRITERIA PENGUKURAN KEMISKINAN

#### 3.1 Kriteria Pengukuran Kemiskinan Menurut BKKBN

Pada awal pemerintahan Orde Baru, data yang dipakai pemerintah, termasuk data keluarga, terpecah di masing-masing departemen sesuai dengan kepentingannya. Sistem dan prosedurnya pun berbeda-beda antara satu departemen dan departemen lainnya sehingga sulit untuk digabungkan menjadi data nasional.

Kemudian Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional secara khusus mencatat dan melakukan pemantauan keluarga di Indonesia dan hasilnya dikumpulkan dalam satu pangkalan data yang bersifat nasional. Sistem pendataan ini dilakukan secara konsisten dengan pelaporan bulanan dari pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) kepada BKKBN Pusat, antara lain, tentang data jumlah pengguna kontrasepsi. Pada 1985 BKKBN mengembangkan sistem pendataannya dan melakukan survei perencanaan keluarga nasional. Pada 1994 BKKBN menambah dua bagian dalam surveinya, yaitu ukuran kesejahteraan keluarga dan karakteristik demografi keluarga. Bagian kesejahteraan keluarga digunakan untuk penargetan keluarga miskin yang dibagi dalam lima kategori kesejahteraan, yaitu keluarga prasejahtera (Pra-KS), keluarga sejahtera 1 (KS1), keluarga sejahtera 2 (KS2), keluarga sejahtera 3 (KS3), dan keluarga sejahtera 3 plus (KS3 Plus).

Dalam penentuan kesejahteraan keluarga, BKKBN menggunakan 23 indikator, yaitu:

1. anggota keluarga belum melaksanakan ibadah menurut agamanya;
2. seluruh anggota keluarga tidak dapat makan minimal dua kali sehari;
3. seluruh anggota keluarga tidak memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja, sekolah, dan bepergian;
4. bagian terluas dari lantai rumah adalah tanah;
5. bila anak sakit, tidak dibawa ke sarana kesehatan;
6. anggota keluarga tidak melaksanakan ibadah agamanya secara teratur;
7. keluarga tidak makan daging/ikan/telur minimal sekali seminggu;

8. setiap anggota keluarga tidak memperoleh satu stel pakaian baru dalam setahun;
9. tidak terpenuhinya luas lantai rumah minimal delapan meter persegi per penghuni;
10. ada anggota keluarga yang sakit dalam tiga bulan terakhir;
11. tidak ada anggota keluarga berumur 15 tahun ke atas yang berpenghasilan tetap;
12. ada anggota keluarga berumur 10–60 tahun yang tidak bisa baca-tulis;
13. ada anak berumur 5–15 tahun yang tidak bersekolah;
14. jika keluarga telah memiliki dua anak atau lebih, tidak memakai kontrasepsi;
15. keluarga dapat meningkatkan pengetahuan agamanya;
16. sebagian penghasilan keluarga ditabung;
17. keluarga minimal dapat makan bersama sekali dalam sehari dan saling berkomunikasi;
18. keluarga ikut berpartisipasi dalam kegiatan masyarakat;
19. keluarga melakukan rekreasi di luar rumah minimal sekali sebulan;
20. keluarga dapat mengakses berita dari surat kabar, radio, televisi ataupun majalah;
21. anggota keluarga dapat menggunakan fasilitas transportasi lokal;
22. keluarga berkontribusi secara teratur dalam aktivitas sosial; dan
23. minimal satu anggota keluarga aktif dalam pengelolaan lembaga lokal.

Sebuah keluarga dikategorikan sebagai Pra-KS bila belum bisa memenuhi kebutuhan dasarnya (*basic needs*) secara minimal atau belum bisa memenuhi indikator 1 hingga 5, KS1 bila memenuhi indikator 1 hingga 5, KS2 bila memenuhi indikator 1 hingga 14, KS3 bila memenuhi indikator 1 hingga 21, dan dikategorikan KS3 Plus bila memenuhi seluruh indikator 1 hingga 23.

Pendataan berdasarkan kriteria tersebut dilakukan secara berjenjang. Kader desa, pembantu pembina keluarga berencana desa (PKBD), dan sub-PPKBD mendata keluarga di tingkat desa. Kemudian penyuluh lapangan Keluarga Berencana (PLKB) membuat rekapitulasi hasil pendataan tersebut untuk dilaporkan ke tingkat kecamatan. Di tingkat kecamatan pengawas PLKB membuat rekapitulasi dari data desa-desa yang ada di wilayahnya, kemudian petugas di tingkat kabupaten/kota mengolah data yang diperoleh dari kecamatan-kecamatan.

Pada saat terjadi krisis ekonomi 1997/1998, BKKBN menggolongkan keluarga miskin menjadi Keluarga Prasejahtera Plus (KPS+), yakni keluarga yang memenuhi kriteria KPS ditambah lima kriteria lainnya, yaitu: (i) kepala keluarga terkena pemutusan hubungan kerja (PHK); (ii) anak putus sekolah; (iii) tidak mampu berobat bila sakit; (iv) tidak mampu makan dua kali sehari; dan (v) tidak mampu mengonsumsi lauk-pauk yang berprotein.

Data BKKBN ini telah digunakan baik oleh pemerintah maupun lembaga swasta untuk penargetan programnya seperti Program Takesra/Kukesra, dan GN-OTA. Bahkan pada saat krisis ekonomi 1997/1998, data BKKBN digunakan untuk penargetan program-program JPS, misalnya, Program Operasi Pasar Khusus Beras oleh Badan Urusan Logistik (Bulog).

### 3.2 Kriteria Pengukuran Kemiskinan BPS pada PSE05

Badan Pusat Statistik pada 2005 melakukan pendataan untuk penargetan Program Bantuan Langsung Tunai dengan berpedoman pada Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2005. Sistem pendataan ini disebut Pendataan Sosial-Ekonomi Penduduk Tahun 2005, atau lebih dikenal sebagai PSE05. Tujuan PSE05 adalah memperoleh daftar nama dan alamat rumah tangga miskin,

urutan rumah tangga miskin berdasarkan tingkat keparahannya di kabupaten/kota, dan klasifikasi rumah tangga miskin bila digolongkan menjadi sangat miskin, miskin, dan hampir miskin.

Pendataan dilakukan dalam unit wilayah Satuan Lingkungan Setempat (SLS) sebagai basis wilayah kerja. SLS terkecil di wilayah Indonesia pada umumnya adalah rukun tetangga (RT), atau banjar di Bali, jurong di Sumatra Barat, dan kampung atau dusun di wilayah yang belum menggunakan RT.

### 3.2.1 Variabel kemiskinan

Dalam menentukan rumah tangga miskin, BPS menggunakan 14 variabel untuk menentukan apakah suatu rumah tangga layak dikategorikan miskin. Keempat belas variabel tersebut adalah:

1. luas bangunan;
2. jenis lantai;
3. jenis dinding;
4. fasilitas buang air besar;
5. sumber air minum;
6. sumber penerangan;
7. jenis bahan bakar untuk memasak;
8. frekuensi membeli daging, ayam, dan susu dalam seminggu;
9. frekuensi makan dalam sehari;
10. jumlah stel pakaian baru yang dibeli dalam setahun;
11. akses ke puskesmas/poliklinik;
12. akses ke lapangan pekerjaan;
13. pendidikan terakhir kepala rumah tangga; dan
14. kepemilikan beberapa aset.

Dalam PSE05, sebuah rumah tangga dikatakan miskin apabila:

1. luas lantai bangunan tempat tinggalnya kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang;
2. lantai bangunan tempat tinggalnya terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan;
3. dinding bangunan tempat tinggalnya terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah atau tembok tanpa diplester;
4. tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama rumah tangga lain menggunakan satu jamban;
5. sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik;
6. air minum berasal dari sumur/mata air yang tidak terlindung/sungai/air hujan;
7. bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah;
8. hanya mengonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu;
9. hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun;
10. hanya mampu makan satu/dua kali dalam sehari;
11. tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik;
12. sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp600.000 per bulan;
13. pendidikan terakhir kepala rumah tangga: tidak sekolah/tidak tamat sekolah dasar (SD)/hanya SD; dan

14. tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp500.000 seperti sepeda motor (kredit/nonkredit), emas, hewan ternak, kapal motor ataupun barang modal lainnya.

Dengan menggunakan kriteria tersebut BPS mendatangi kantong-kantong kemiskinan untuk memperoleh informasi dari ketua satuan lingkungan setempat, seperti ketua RT ataupun kepala dusun, tentang rumah tangga yang betul-betul miskin. Berdasarkan informasi itu, BPS mendatangi dan mewawancarai kepala atau anggota rumah tangga tersebut secara lebih terperinci.

Hasil pendataan rumah tangga miskin kemudian ditentukan skornya 1 atau 0. Skor 1 menunjukkan variabel yang mengidentifikasi rumah tangga miskin, skor 0 menunjukkan variabel yang mengidentifikasi rumah tangga tidak miskin. Semakin banyak skor 1 yang dimiliki sebuah rumah tangga, semakin miskin rumah tangga tersebut. Meskipun demikian, indikasi rumah tangga miskin satu wilayah berbeda dengan wilayah lainnya sehingga diperlukan pembobotan sebagai penimbang dalam penghitungan rumah tangga miskin. Dari pembobotan tersebut kemudian dihitung nilai indeks untuk memperoleh kategori keparahan kemiskinan suatu rumah tangga yang dibedakan menjadi rumah tangga sangat miskin, rumah tangga miskin, rumah tangga mendekati miskin, dan rumah tangga tidak miskin.

### 3.3 Kriteria Pengukuran Kemiskinan BPS pada PPLS 2008

Pemerintah tidak henti-hentinya berupaya mengurangi jumlah dan tingkat kemiskinan melalui berbagai program. Dalam hal sasaran program, pemerintah memperbarui sasaran programnya—misalnya untuk Program BLT—dengan memperbarui datanya. Pada tahun 2008, pemerintah melalui BPS memperbarui data penerima program dengan melakukan pemutakhiran data PSE05 dan dinamai Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2008. Pemutakhiran data ini dilakukan pada Oktober 2008 dan dimaksudkan agar manfaat Program BLT menjangkau kalangan yang lebih luas, yaitu rumah tangga yang terkena dampak kenaikan harga BBM. Oleh karena itu, pendataan PPLS 2008 tidak hanya menjangkau rumah tangga sangat miskin dan miskin sebagaimana dalam PSE05, tetapi juga rumah tangga yang mendekati miskin.

Pemutakhiran data PSE05 dalam PPLS 2008 menggunakan pendekatan karakteristik rumah tangga dengan 14 variabel kualitatif penjelasa kemiskinan, yaitu

1. luas lantai per kapita,
2. jenis lantai,
3. jenis dinding,
4. fasilitas buang air besar,
5. sumber air minum,
6. sumber penerangan,
7. bahan bakar,
8. pembelian daging/ayam/susu,
9. frekuensi makan,
10. pembelian pakaian baru,
11. kemampuan berobat,
12. lapangan usaha kepala rumah tangga,
13. pendidikan kepala rumah tangga, dan
14. aset yang dimiliki.

### 3.4 Sensus Kemiskinan Pemerintah Daerah

Beberapa pemerintah daerah di Indonesia, seperti Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, pernah melakukan sensus kesejahteraan/kemiskinan. Di DKI Jakarta, variabel yang digunakan untuk menentukan rumah tangga miskin adalah tujuh indikator, yaitu (i) luas lantai rumah per kapita kurang dari 8 meter persegi; (ii) lantai rumah berupa tanah atau bambu yang rusak; (iii) tidak memiliki fasilitas air bersih; (iv) tidak memiliki jamban/WC; (v) konsumsi lauk-pauknya tidak bervariasi; (vi) tidak mampu membeli satu stel pakaian dalam setahun untuk setiap anggota rumah tangga; dan (vii) tidak memiliki aset rumah tangga yang produktif. Sebuah rumah tangga dikatakan miskin apabila memenuhi tiga dari tujuh variabel tersebut. Indikator atau variabel yang digunakan BPS Provinsi DKI Jakarta ini dikembangkan dari variabel-variabel yang ditentukan oleh BPS Pusat.

BPS Provinsi DKI Jakarta telah melakukan pendataan rumah tangga miskin pada 2002 dan hasilnya dicatat dalam “Daftar Nama dan Alamat Rumah Tangga Miskin di DKI Jakarta 2002”. Dalam daftar tersebut tercantum nama, umur, alamat, ijazah terakhir, status perkawinan, jenis pekerjaan, dan jenis kartu tanda penduduk (KTP) kepala rumah tangga, jumlah anak yang digolongkan ke dalam kelompok umur 0–4 tahun, 4–6 tahun, 7–12 tahun, 13–15 tahun, dan masih bersekolah atau tidak.

Gubernur DKI Jakarta telah menginstruksikan kepada dinas-dinas atau satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di lingkungan Provinsi DKI Jakarta untuk menggunakan data dari BPS itu agar data yang digunakan seragam/sama. Seperti diketahui, sebelum ada Instruksi Gubernur DKI Jakarta, data yang digunakan berasal dari BKKBN. Pendataan BPS dan pendataan BKKBN memiliki pendekatan yang berbeda. Pendataan BPS menggunakan pendekatan satuan rumah tangga, sedangkan pendataan BKKBN menggunakan pendekatan satuan keluarga. Perbedaan penggunaan satuan rumah tangga dan keluarga ini berakibat pada perbedaan penghitungan jumlah dan persentase rumah tangga atau keluarga miskin.

## IV. HASIL STUDI SMERU

### 4.1 Pemetaan Kemiskinan dan Verifikasinya

Studi Pemetaan Kemiskinan dan Verifikasi Pemetaan Kemiskinan merupakan penggabungan studi yang bersifat kuantitatif dan kualitatif. Analisis kuantitatif menggunakan data BPS untuk membandingkan tingkat kesejahteraan antarwilayah. Hasil analisis kuantitatif ini diverifikasi dengan metode kualitatif dengan cara diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*) dengan pemangku kepentingan di wilayah penelitian, di tingkat provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan.

Hasil verifikasi menunjukkan bahwa kesesuaian urutan wilayah baik di tingkat provinsi, kabupaten ataupun kecamatan, dan kondisi kesejahteraan masyarakat di tingkat desa memperlihatkan hasil penghitungan pemetaan kemiskinan yang cukup konsisten. Hal ini ditunjukkan dengan tingginya tingkat korelasi (0,69) di tingkat provinsi (urutan kabupaten/kota). Untuk tingkat kabupaten/kota (urutan kecamatan), hasil penghitungan pemetaan kemiskinan memiliki konsistensi yang bahkan sangat tinggi. Sementara itu, di tingkat kecamatan (urutan desa/kelurahan), konsistensi korelasi

antara hasil penghitungan pemetaan dan pendapatan masyarakat lebih banyak bersifat *inconclusive*.

Ciri-ciri atau indikator yang digunakan untuk mengukur kesejahteraan masyarakat di tingkat provinsi, kabupaten ataupun kecamatan memiliki kemiripan seperti faktor pendidikan, kesehatan, dan penghasilan. Ini menunjukkan bahwa warga setempat memiliki persepsi atau ukuran yang relatif sama dalam melihat kondisi kesejahteraan masyarakat yang ada di wilayahnya. Meskipun demikian, ditemukan ciri-ciri yang lebih khusus dan cukup menjadi pembeda antara satu desa dan desa lainnya. Misalnya, kemampuan naik haji merupakan salah satu indikator kesejahteraan di suatu desa, namun bukan merupakan indikator di desa lainnya.

## 4.2 Keluar dari Kemiskinan

Studi SMERU, Keluar dari kemiskinan atau *Moving Out of Poverty* (MOP) dilakukan di tiga provinsi, yaitu Provinsi Jawa Timur, Provinsi Maluku Utara, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur. Studi ini bertujuan mencari jawaban atas pertanyaan mengapa dan bagaimana keluarga kaya tetap kaya (*always rich*), keluarga kaya bisa jatuh miskin (*faller*), keluarga miskin bisa keluar dari kemiskinan (*mover*), dan keluarga miskin tetap miskin (*chronic poor*).

Metodologi penelitian ini menggabungkan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Dalam pendekatan kuantitatif, instrumen yang digunakan adalah daftar pertanyaan terstruktur untuk menghasilkan data dan informasi mengenai tingkat keragaman pengalaman seseorang keluar dari kemiskinan dan juga mengidentifikasi faktor-faktor yang memiliki hubungan kuat dengan upaya untuk keluar dari kemiskinan. Pendekatan kualitatif dilakukan melalui wawancara dan diskusi kelompok terfokus dengan informan kunci dan warga masyarakat, baik kelompok laki-laki maupun perempuan. Pendekatan ini ditempuh untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan mengapa dan bagaimana seseorang dapat keluar dari kemiskinan, dan juga menggali apakah faktor-faktor yang teridentifikasi tersebut bersifat multidimensional.

Hasil studi Keluar dari Kemiskinan menunjukkan adanya dinamika kemiskinan yang dipengaruhi faktor-faktor struktur sosial, agensi, dan gender.

Pengaruh faktor-faktor struktural terhadap dinamika kemiskinan ditunjukkan dengan adanya kelompok elit—seperti kelompok bangsawan—yang memperoleh hak-hak istimewa secara turun-temurun untuk menduduki kepemimpinan lokal. Lemahnya posisi tawar warga biasa berkecenderungan memengaruhi upaya untuk meningkatkan kesejahteraan. Pengaruh kesenjangan ekonomi terhadap upaya untuk meningkatkan kesejahteraan tercermin, antara lain dari kesempatan untuk memanfaatkan peluang ekonomi, misalnya akses permodalan. Selain itu, partisipasi politik dilakukan secara berjenjang dan selektif, dan aktornya pada umumnya adalah laki-laki dewasa yang termasuk dalam keluarga bangsawan.

Pengaruh faktor agensi—kapasitas bertindak yang dimiliki individu dan kelompok masyarakat untuk mencapai tujuan/kepentingan—terhadap dinamika kemiskinan ditunjukkan dengan adanya kepemilikan aset materi, kemampuan individu (seperti kondisi kesehatan dan tingkat pendidikan), dan kemampuan sosial-politik-psikologis.

Pengaruh faktor gender terhadap dinamika kemiskinan ditunjukkan antara lain oleh adanya sistem kekuasaan dalam keluarga yang umumnya dimiliki oleh laki-laki, dan umumnya perempuan memiliki peran yang lebih kecil dalam proses pengambilan keputusan di tingkat komunitas. Jumlah

keluarga yang termasuk dalam kelompok miskin yang dikepalai perempuan lebih besar daripada jumlah keluarga dari kelompok yang sama yang dikepalai laki-laki, walaupun keluarga yang dikepalai baik oleh laki-laki maupun perempuan memiliki akses yang relatif sama terhadap kredit dan informasi.

### 4.3 Sistem Pemantauan Kesejahteraan Berbasis Komunitas

Lembaga Penelitian SMERU telah dua kali melakukan pendataan di tingkat komunitas dengan menggunakan Sistem Pemantauan Kesejahteraan Berbasis Komunitas (SPKBK)<sup>3</sup> atau *Community-Based Monitoring System* (CBMS). Pendataan pertama dilakukan di empat desa di Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Demak, sedangkan pendataan kedua dilakukan di Kota Pekalongan. Pada dasarnya SPKBK adalah suatu cara untuk mengidentifikasi kesejahteraan masyarakat dengan melibatkan penduduk lokal, dengan desain yang sederhana dan hemat waktu.

Sistem pendataan SPKBK sangat mudah dilakukan oleh pemerintah daerah. Dalam proses pendataan ini, pemerintah daerah bersama masyarakat setempat melakukan pendataan dengan menggunakan daftar pertanyaan yang mudah dipahami. Analisis data antara lain berupa pemeringkatan kesejahteraan keluarga yang dilakukan setelah proses pendataan selesai. Keuntungan digunakannya pendata dari masyarakat setempat ialah bahwa pendata lebih mengetahui adat istiadat dan kebiasaan masyarakat di lingkungannya dibandingkan pendata yang berasal dari luar wilayah pendataan. Daftar pertanyaan yang mudah dipahami pendata dimaksudkan agar pelaksana pendataan dapat diambil dari kalangan yang tingkat pendidikannya tidak terlalu tinggi, cukup lulusan sekolah menengah. Analisis akhir berupa pemeringkatan kesejahteraan keluarga yang dilakukan setelah proses pendataan dapat meminimalisasi potensi kecurangan dalam proses pendataan.

Pengumpulan data SPKBK dilakukan dengan menggunakan dua macam daftar pertanyaan terstruktur, yaitu kuesioner untuk keluarga dan kuesioner untuk pengurus RT. Informasi dan/atau data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif dan analisis komponen dasar yang dikenal dengan istilah *Principal Component Analysis* (PCA). PCA adalah sebuah metode statistik untuk mengurangi multidimensionalitas *data set* dengan tetap mengendalikan variasi dalam data tersebut. Dengan menggunakan PCA, dari data yang ada dapat diperoleh peringkat kesejahteraan (atau peringkat kemiskinan) di antara keluarga-keluarga di suatu wilayah. Selain itu, dengan menggunakan metode ini variabel-variabel yang memengaruhi tingkat kesejahteraan keluarga di suatu wilayah juga dapat diidentifikasi secara lebih spesifik, karena ukuran kesejahteraan ataupun faktor-faktor kemiskinan berbeda antara satu wilayah dan wilayah lainnya (bersifat *local specific*). Berbagai indikator kesejahteraan yang dihasilkan dan identifikasi faktor-faktor atau variabel-variabel yang berkontribusi terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat dapat dijadikan masukan dalam penyusunan program dan prioritas pembangunan di suatu wilayah.

Pendataan di empat desa di Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Demak telah menghasilkan indikator kesejahteraan keluarga yang spesifik untuk setiap desa yang dapat digunakan untuk membuat urutan keluarga berdasarkan kesejahteraan sehingga dapat meningkatkan penetapan program penanggulangan kemiskinan. Indikator tersebut dikelompokkan menjadi 7 kelompok variabel yang mencakup 63 variabel. Tujuh kelompok variabel tersebut adalah kepemilikan aset,

---

<sup>3</sup>Dikenal juga dengan istilah lain: Sistem Pemantauan Kesejahteraan Masyarakat (SPKM), atau Sistem Pemantauan Kesejahteraan oleh Masyarakat (SPKOM).

kepemilikan hewan ternak, status perkawinan kepala keluarga, jenis kelamin kepala keluarga, tingkat pendidikan kepala keluarga dan pasangannya, pekerjaan, dan sektor pekerjaan.

Kepemilikan aset mencakup antara lain kepemilikan kulkas, telepon rumah, kipas angin, penyejuk ruangan, antena parabola, *DVD/VCD player*, televisi berwarna, kendaraan bermotor, tanah, dan/atau rumah. Kepemilikan hewan ternak mencakup kepemilikan ayam, kambing, dan/atau sapi. Status perkawinan kepala keluarga ialah status apakah kepala keluarga menikah. Jenis kelamin kepala keluarga adalah laki-laki atau perempuan. Tingkat pendidikan ialah pendidikan terakhir kepala keluarga dan pasangannya. Adapun tentang pekerjaan, informasi yang perlu diketahui adalah apakah kepala keluarga dan pasangannya bekerja. Selain itu, sektor pekerjaannya juga perlu diketahui, apakah di bidang pertanian, industri, perdagangan, jasa ataukah menganggur (menerima transfer<sup>4</sup>).

Meskipun demikian, suatu variabel di satu desa memiliki bobot yang berbeda dibandingkan variabel yang sama di desa lainnya. Bahkan, variabel-variabel tingkat kesejahteraan di satu desa berbeda dengan variabel tingkat kesejahteraan di desa lainnya. Hasil uji coba pendataan SPKBK di Cianjur dan Demak menunjukkan perbedaan variabel dan bobot seperti terlihat pada Tabel 4 di bawah ini.

**Tabel 4. Variabel dan Bobot Penentu Kesejahteraan Masyarakat**

<u>Desa A</u>		<u>Desa B</u>	
Variabel	Bobot	Variabel	Bobot
Memiliki kipas angin	0,27	Memiliki TV berwarna	0,28
Memiliki TV berwarna	0,26	Memiliki kipas angin	0,26
Memiliki <i>DVD/VCD player</i>	0,26	Memiliki <i>DVD/VCD player</i>	0,25
Memiliki <i>tape recorder</i>	0,25	Kepala keluarga perempuan	-0,23
Memiliki kendaraan bermotor roda dua	0,25	Memiliki kendaraan beroda dua	0,23
Memiliki kulkas	0,23	Memiliki <i>tape recorder</i>	0,23
Memiliki telepon genggam	0,22	Kepala keluarga berstatus menikah	0,22
Menggunakan WC pribadi	0,21	Memiliki sepeda atau perahu	0,22
Memiliki alat elektronik lain	0,19	Menggunakan WC pribadi	0,21
Memiliki radio	0,19	Tinggal di rumah berlantai tanah	-0,21
Tinggal di rumah berlantai tanah	-0,19		
<u>Desa C</u>		<u>Desa D</u>	
Variabel	Bobot	Variabel	Bobot
Memiliki kulkas	0,26	Memiliki kulkas	0,26
Memiliki telepon	0,25	Memiliki TV berwarna	0,26
Memiliki tabungan	0,24	Memiliki telepon genggam	0,26
Memiliki kipas angin	0,24	Memiliki <i>DVD/VCD player</i>	0,23
Memiliki antena parabola	0,24	Memiliki kipas angin	0,22
Memiliki <i>DVD/VCD player</i>	0,24	Memiliki tabungan	0,22
Memiliki TV berwarna	0,24	Memiliki <i>tape recorder</i>	0,20
Memiliki kendaraan bermotor roda dua	0,21	Menggunakan WC pribadi	0,20
Pendidikan kepala keluarga: SD	-0,20	Mengonsumsi daging sedikitnya sekali seminggu	0,18
Memiliki <i>tape recorder</i>	0,19	Memiliki kendaraan bermotor roda dua	0,18

<sup>4</sup>Mendapat kiriman uang dari anggota keluarga yang lain.

## V. KRITERIA UNTUK MENENTUKAN PENDUDUK MISKIN

Salah satu konsekuensi dari UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, khususnya Pasal 41, Ayat 2 yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria penduduk miskin dan tata cara perlindungan diatur dengan peraturan pemerintah, ialah bahwa penentuan penduduk miskin, satuan pendataan, pelaksana pendataan, dan kriteria penduduk miskin menjadi sangat penting bagi upaya untuk memperoleh data yang akurat, valid, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini SMERU memperkenalkan Sistem Pemantauan Kesejahteraan Berbasis Komunitas. Untuk menentukan penduduk miskin, ada dua langkah yang ditempuh, yaitu penargetan wilayah dan penargetan/penentuan penduduk miskin.

### 5.1 Penargetan Wilayah

Penanggung jawab perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga adalah pemerintah. Pemerintah Pusat menetapkan antara lain kebijakan nasional, pedoman, standar, prosedur, dan kriteria perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga. Pemerintah provinsi menetapkan kebijakan daerah dan memfasilitasi pelaksanaan pedoman yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat, sedangkan pemerintah kabupaten/kota menetapkan pelaksanaan perkembangan dan pembangunan keluarga di wilayahnya masing-masing.

Berdasarkan data Susenas dari BPS, Pemerintah Pusat menargetkan berbagai programnya untuk alokasi per provinsi hingga kabupaten/kota, sedangkan penargetan atau penentuan penduduk miskin menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota.

### 5.2 Penentuan Penduduk Miskin

Alokasi program yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat di suatu wilayah (kabupaten/kota) ditindaklanjuti oleh pemerintah kabupaten/kota dengan langkah-langkah untuk menentukan penduduk miskin di wilayahnya. Untuk menentukan kriteria penduduk miskin, disyaratkan beberapa hal mengenai cakupan dan definisi keluarga, pelaksana pendataan, kriteria penduduk miskin, dan alat analisis untuk menentukan penduduk miskin. Penanggung jawab pelaksanaan pendataan ini adalah pemerintah kabupaten/kota.

#### 5.2.1 Cakupan dan Definisi Keluarga dalam Pendataan

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menyebutkan bahwa satuan yang digunakan adalah penduduk dan keluarga, bukan rumah tangga. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami istri, atau suami, istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya.<sup>5</sup> Ketentuan mengenai keluarga ini perlu diperluas berkaitan dengan realitas keluarga yang ada di masyarakat, misalnya suami yang memiliki istri lebih dari satu, perempuan

---

<sup>5</sup>Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1.

yang memiliki anak tanpa menikah, pernikahan yang dilakukan secara adat/agama/*sirri*, dan sebagainya.

Dengan menggunakan definisi keluarga di atas, dimungkinkan satu rumah tangga terdiri atas satu atau beberapa keluarga.

### 5.2.2 Pelaksana Pendataan

Pelaksana pendataan harus memiliki persepsi yang sama tentang cara, definisi, dan variabel yang digunakan dalam pendataan. Untuk itu diperlukan pelatihan atau pengarahan kepada pelaksana ataupun koordinator pendataan di masing-masing wilayah.

Untuk memperoleh data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan, pelaksana pendataan seharusnya adalah warga setempat yang komunikatif serta dapat membaca dan menulis. Karena merupakan warga setempat, pendata diharapkan mengetahui dengan baik kondisi sosial-budaya dan kebiasaan masyarakat yang akan didata seperti bahasa yang digunakan sehari-hari, waktu yang tepat untuk pendataan, dan hal-hal yang memudahkan untuk melakukan pendataan ulang (*updating*). Pendata harus komunikatif karena ia diharapkan bisa berkomunikasi dengan masyarakat setempat dengan baik sehingga data yang diperoleh adalah data nyata, data yang sebenarnya. Pendata disyaratkan bisa membaca dan menulis walaupun tingkat pendidikannya tidak perlu tinggi, misalnya cukup tamatan sekolah menengah pertama (SMP) ataupun sekolah menengah atas (SMA).

Dengan dipilihnya pendata yang merupakan warga setempat, komunikatif, dan dapat membaca dan menulis, diharapkan data yang diperoleh akan jelas dan akurat. Data yang jelas dan akurat akan menjadi modal dasar untuk analisis penentuan penduduk miskin yang tepat pula.

### 5.2.3 Kriteria penduduk miskin

Dari berbagai kriteria untuk menentukan kemiskinan atau penduduk miskin yang ditetapkan oleh berbagai lembaga, dan berdasarkan studi-studi yang pernah dilakukan SMERU, disimpulkan bahwa untuk menentukan kemiskinan di Indonesia diperlukan kearifan lokal bagi para pemangku kepentingan, seperti pemerintah lokal, organisasi nonpemerintah, dan lembaga lainnya. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa karakteristik kemiskinan di suatu wilayah berbeda dengan karakteristik kemiskinan di wilayah lain.

Penentuan/kriteria penduduk miskin dapat dilihat berdasarkan kelompok variabel dan variabel-variabelnya. Kelompok variabel mencakup kepemilikan kekayaan/aset, kepemilikan hewan ternak, status perkawinan, jenis kelamin kepala keluarga, tingkat pendidikan kepala keluarga dan pasangannya, status bekerja atau tidak, sektor pekerjaan, akses kepada lembaga keuangan, konsumsi makanan dan indikator kesehatan, indikator kesejahteraan lainnya, serta partisipasi politik dan akses informasi.

Variabel-variabel yang termasuk dalam kelompok kepemilikan aset adalah kulkas, telepon, kipas angin, pendingin udara (AC), parabola, *DVD/VCD player*, televisi berwarna, televisi hitam putih, radio, *tape recorder*, komputer, mesin jahit, telepon genggam, perlengkapan elektronik lainnya, sepeda motor, mobil, sepeda, tanah, dan rumah.

Kepemilikan hewan ternak oleh keluarga meliputi kepemilikan atas ayam, kambing, atau sapi. Status pernikahan kepala keluarga adalah menikah atau tidak menikah. Jenis kelamin kepala keluarga adalah laki-laki atau perempuan.

Variabel lain dalam penentuan kemiskinan adalah tingkat pendidikan kepala keluarga dan pasangannya. Adapun dalam hal bekerja, indikatornya adalah apakah kepala keluarga bekerja, pasangannya bekerja, atau bahkan ada anggota keluarga yang bekerja. Untuk sektor pekerjaan, indikatornya adalah apakah keluarga bekerja di sektor pertanian, industri, perdagangan, jasa, ataukah keluarga tersebut menerima transfer dari keluarga lain (pengangguran).

Dalam hal akses keluarga terhadap lembaga keuangan, indikatornya adalah apakah keluarga tersebut memiliki tabungan. Sementara itu, dalam hal konsumsi makanan, indikatornya adalah apakah keluarga tersebut makan minimal dua kali dalam sehari, dan apakah keluarga tersebut makan daging/ikan/telur minimal sekali seminggu. Dalam hal kesehatan, indikatornya adalah apakah keluarga tersebut berobat ke pengobatan modern bila sakit, apakah air minumnya diambil dari sumur yang terlindung, apakah keluarga tersebut memiliki kamar mandi sendiri, apakah luas rumahnya minimal 8 m<sup>2</sup> per anggota keluarga, apakah rumahnya berlantai tanah, dan apakah ada anak balita dalam keluarga tersebut yang meninggal pada tiga tahun terakhir.

Indikator kesejahteraan lainnya adalah penggunaan sumber penerangan listrik, ada/tidaknya anggota keluarga yang masih dalam usia sekolah namun putus sekolah (*dropped-out/DO*), jumlah orang yang menjadi tanggungan kepala keluarga, dan apakah ada anggota keluarga yang menjadi korban kejahatan dalam setahun terakhir.

Dalam hal partisipasi politik dan akses terhadap informasi, indikatornya adalah apakah anggota keluarga memilih dalam pemilihan umum tingkat nasional ataupun daerah dan apakah anggota keluarga mengakses informasi melalui televisi ataupun membaca surat kabar minimal sekali seminggu.

Selain variabel-variabel tersebut, perlu dipertimbangkan variabel-variabel lain yang merupakan kekhasan lokal (*local specific*). Oleh karena itu, dalam penentuan kriteria penduduk miskin ini digunakan variabel-variabel yang secara nasional sama, ditambah dengan variabel-variabel lain yang merupakan kekhasan daerah masing-masing.

#### 5.2.4 Alat analisis

Untuk memperoleh variabel dan pembobotan dalam pemeringkatan kesejahteraan, data yang diperoleh dari proses pendataan dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif dan analisis komponen dasar yang disebut Principal Component Analysis. Dengan PCA ini diperoleh suatu peringkat kesejahteraan (atau peringkat kemiskinan) di antara keluarga-keluarga di suatu wilayah, misalnya dalam satu RT, satu rukun warga (RW), satu dusun, satu desa/kelurahan, satu kecamatan, ataupun satu kabupaten/kota.

## DAFTAR ACUAN

Badan Pusat Statistik (2009) 'Profil Kemiskinan di Indonesia, Maret 2009.' *Berita Resmi Statistik* No. 43/07/Th.XII. July 2009.

——— (2005) *Pelaksanaan Pendataan Rumah Tangga Miskin 2005*

Suryadarma, Daniel, Akhmadi, Hastuti, dan Nina Toyamah (2005) 'Objective Measures of Family Welfare for Individual Targeting: Results from the Pilot Project on Community Based Monitoring System in Indonesia' Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.

Suryahadi, Asep dan Sudarno Sumarto (2001) 'The Chronic Poor, the Transient Poor, and The Vulnerability in Indonesia Before and after the Crisis' Working Paper. Jakarta: The SMERU Research Institute.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

Wrihatnolo, Randy R. *Metodologi Penentuan Variabel Rumah Tangga Miskin* (2008) [dalam jarringan] <<http://wrihatnolo.blogspot.com/2008/08/metodologi-penentuan-variabel-rumah.html>> [10 Maret 2010].

## The SMERU Research Institute

Telepon : +62 21 3193 6336

Faksimili : +62 21 3193 0850

Surel : [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id)

Situs web : [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)

Facebook : The SMERU Research Institute

Twitter : @SMERUInstitute

YouTube : SMERU Research Institute