

*Buku Referensi*

**Pertumbuhan, Ketimpangan dan Kemiskinan :  
Kebijakan Pro-Poor Pemerintah untuk  
Penduduk Miskin**



## UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

### **Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**Buku Referensi**

**Pertumbuhan, Ketimpangan dan Kemiskinan :  
Kebijakan Pro-Poor Pemerintah untuk  
Penduduk Miskin**

**Azwardi  
Alghifari Mahdi Igamo  
Nugraha Pukuh  
Hayu Fadlun Widyastika**



*Cerdas, Bahagia, Mulia, Lintas Generasi.*

**PERTUMBUHAN, KETIMPANGAN DAN KEMISKINAN : KEBIJAKAN PRO-  
POOR PEMERINTAH UNTUK PENDUDUK MISKIN**

**Azwardi, dkk**

Desain Cover :

**Nama**

Sumber :

Link

Tata Letak :

**Cinthia M. S**

Ukuran :

**viii, 208 hlm, Uk: 15.5x23 cm**

ISBN :

**No ISBN**

Cetakan Pertama :

**Bulan 2022**

Hak Cipta 2022, Pada Penulis

---

Isi diluar tanggung jawab percetakan

---

**Copyright © 2022 by Deepublish Publisher**

All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT DEEPUBLISH  
(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman

Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581

Telp/Faks: (0274) 4533427

Website: [www.deepublish.co.id](http://www.deepublish.co.id)

[www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)

E-mail: [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

## **KATA PENGANTAR**

Puji Syukur kehadirat Allah SWT karena berkat rahmat-Nya jualah Buku Referensi Pertumbuhan, ketimpangan dan Kemiskinan : Kebijakan Pro-Poor Pemerintah Untuk Penduduk Miskin” telah diselesaikan oleh penulis. Buku ini memuat 4 topik kemiskinan yang disusun oleh penulis dan dosen.

Dalam buku referensi ini pembahasan diawali dengan topik Kependudukan dan Kemiskinan, dimana membahas mengenai Transisi Demografi : Penurunan Fertilitas dan Trend Pertumbuhan Ekonomi di ASEAN. Selain itu dibahas juga mengenai akses perempuan miskin terhadap pelayanan umum.

Topik berikutnya mengenai ketahanan pangan. Kualitas dan kuantitas penduduk akan berpengaruh terhadap kerawanan pangan (food insecurity) rumah tangga Kabupaten/Kota.

Topik menarik lainnya dibahas pada bagian ketiga yakni pertumbuhan, ketimpangan dan kemiskinan di Indonesia. Tentu saja harapan-harapan berhubungan dengan tiga hal tersebut akan akan erat sekali dengan berbagai strategi yang diambil oleh pemerintah.

Topik keempat membahas mengenai berbagai kebijakan pemerintah bagi penduduk miskin. Dalam bagian ini diawali diskusi mengenai kondisi kemiskinan di Indonesia. Selanjutnya dibahas kebijakan pemerintah bidang kesehatan di negara-negara berpendapatan rendah. Pemerintah di Indonesia mengeluarkan kebijakan untuk memberikan bantuan social tunai serta Dana Desa yang diharapkan akan berpengaruh terhadap pengalokasian sumberdaya, ketimpangan dan produksi.

Dengan selesainya buku referensi ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah terlibat dalam pembuatan buku referensi ini dan memberikan ide, waktu, dan tenaganya sehingga buku referensi ini dapat diterbitkan.

Buku referensi ini diharapkan dapat menambah wawasan maupun sebagai referensi untuk kajian-kajian selanjutnya mengenai kemiskinan.

Palembang, Februari 2022

Penulis

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
<b>Bab 1.....</b>	<b>1</b>
<b>KEPENDUDUKAN DAN KEMISKINAN</b>	
1.1. Transisi Demografi : Penurunan Fertilitas dan Tren Pertumbuhan Ekonomi di ASEAN.....	1
1.2. Perempuan Miskin dan Aksesnya pada Pelayanan Umum.....	17
<b>Bab 2.....</b>	<b>31</b>
<b>KEMISKINAN DAN KETAHANAN PANGAN</b>	
2.1. Kerawanan Pangan (Food Insecurity) Rumah Tangga Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.....	31
<b>Bab 3.....</b>	<b>66</b>
<b>PERTUMBUHAN EKONOMI, KETIMPANGAN, DAN KEMISKINAN</b>	
3.1. Growth, Inequality, and Poverty.....	66
3.2. Analisis Pro-Poor Growth di Sumatera Selatan.....	90
3.3. Pertumbuhan Pendapatan yang Pro Poor di Luar Pulau Jawa.....	100
<b>Bab 4.....</b>	<b>112</b>
<b>KEBIJAKAN PEMERINTAH UNTUK MASYARAKAT MISKIN</b>	
4.1. Kebijakan Pemerintah Untuk Masyarakat Miskin: Pengeluaran Sektor Kesehatan di Negara-negara Berpenghasilan Rendah.....	112
4.2. Kondisi Kemiskinan dan Kebijakan Pemerintah di Indonesia.....	133
4.3. Pengaruh Program Pengeluaran Pemerintah untuk Masyarakat Miskin Terhadap Tingkat Pendapatan dan	

Konsumsi Masyarakat Miskin di Kota Palembang (Kasus Kecamatan Ilir Barat I) .....	155
4.4. Efektifitas Alokasi Dana Desa (ADD) dan Kemiskinan di Provinsi Sumatera Selatan.....	180
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>197</b>



## **BAB 1**

---

### **KEPENDUDUKAN DAN KEMISKINAN**

#### **1.1. Transisi Demografi : Penurunan Fertilitas dan Tren Pertumbuhan Ekonomi di ASEAN**

##### **a. Pendahuluan**

Kondisi perubahan demografi berpotensi mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara, beberapa negara telah mengalami fase transisi demografi. Salah satu isu yang menjadi fenomena yang dialami mayoritas negara maju yaitu tingginya penduduk usia lanjut dan rendahnya angka kelahiran dan kondisi sebaliknya yang terjadi pada negara berkembang yang saat ini mencapai bonus demografi. Transisi demografi melibatkan pergeseran paradigma kependudukan dari fertilitas tinggi, mortalitas tinggi ke fertilitas rendah dan mortalitas rendah di suatu negara (Bloom et al., 2003, 2009; Eastwood & Lipton, 2011; Karra et al., 2017). Pergeseran ini akan berdampak pada kondisi perekonomian negara seperti penurunan fertilitas dan peningkatan populasi usia kerja yang merupakan indikator transisi demografi dalam menentukan pertumbuhan ekonomi.

Berbagai studi empiris membuktikan perubahan karakteristik demografis yang diklasifikasikan berdasarkan sejauh mana faktor demografis dalam menentukan perekonomian. Pertumbuhan populasi merupakan faktor kunci dalam menentukan produktivitas. Tren pertumbuhan populasi tidak terlepas dari karakteristik negara tersebut, perbedaan karakteristik tersebut akan menentukan pola demografi yang akan menjadi perbedaan struktur kependudukan. Kondisi ini tidak terlepas dari modernisasi dan kemajuan ilmu pengetahuan yang berdampak pada tren kependudukan, seperti di

kawasan Asia condong pada peningkatan fertilitas dan mortalitas sedangkan di kawasan Amerika dan Eropa cenderung padan penurunan fertilitas dan penurunan mortalitas.

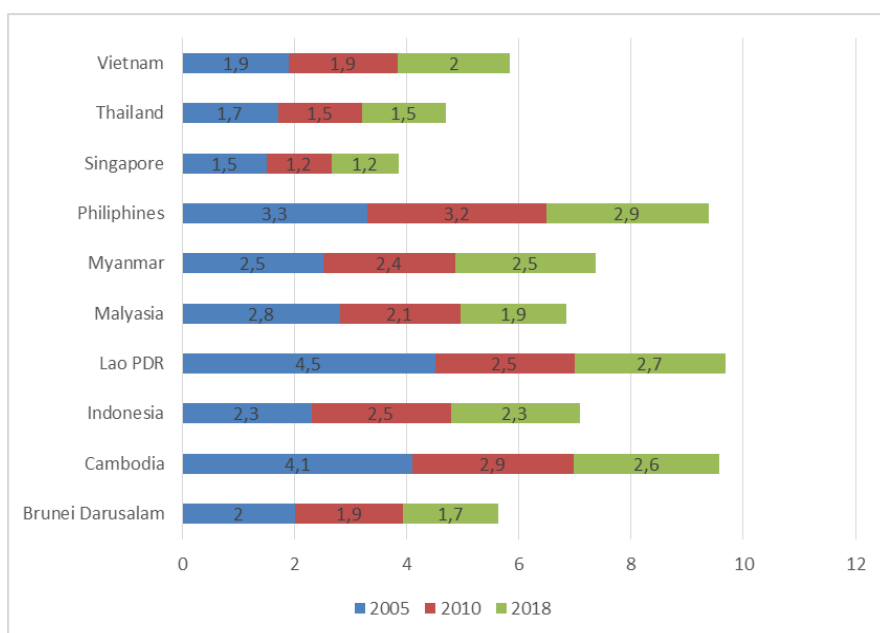
Modernisasi dan kemajuan pengetahuan mendorong penurunan fertilitas di Eropa Barat dan meletakkan dasar teori transisi demografi oleh Notestein (1945). Caldwell (2006) berpendapat bahwa populasi mengikuti empat fase transisi demografis yang berbeda. Tingkat kesuburan dan kematian lebih tinggi pada tahap pertama. Penurunan angka kematian dimulai pada tahap kedua dengan menjaga tingkat kelahiran tetap tinggi. Tahap ketiga mengamati penurunan kesuburan yang signifikan dengan penurunan kematian yang lambat. Tahap akhir termasuk tingkat kelahiran dan kematian yang rendah dengan peningkatan harapan hidup.

Bloom dan Williamson (1998) memberikan bukti empiris yang kuat bahwa "keajaiban" pertumbuhan Asia Timur memang merupakan bonus demografi setelah berhasil menyelesaikan transisi demografi. Komponen dari struktur demografi suatu negara biasanya memasukkan kesuburan sebagai salah satu faktor utama (Bloom et al., 2010; Hondroyiannis dan Papapetrou, 2002), sementara peningkatan harapan hidup meningkatkan populasi muda untuk mengubah struktur usia penduduk. populasi (Acemoglu dan Johnson, 2007; Cervellati dan Sunde, 2011). Faktor kunci lainnya adalah distribusi usia dalam bentuk rasio ketergantungan yang dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi melalui jalur demografis (Bloom, 2012; Eastwood dan Lipton, 2011). Implikasi praktis dari memiliki tonjolan penduduk yang pertumbuhan ekonomi yang tinggi (Bloom dan Finlay, 2009).

Perubahan demografi, khususnya di kawasan ASEAN menghadapi persoalan yang pelik yaitu angka kelahiran yang tinggi. Beberapa fakta empiris menuturkan akan terjadi *trade off* antara kualitas dan kuantitas akibat angka kelahiran yang tinggi, namun efek dari investasi modal manusia yang dilakukan orang tua sejak dini terhadap keberhasilan anak di masa mendatang lebih

dimaksimalkan dalam modernisasi ekonomi , maka dari itu kualitas lebih diutamakan dibanding kuantitas (Lawson dan Mace, 2009).

Berdasarkan Gambar 1.1, angka fertilitas total (TFR) ASEAN mengalami penurunan, kecuali Indonesia. Penurunan TFR secara signifikan terjadi di Kamboja dan Laos dari 4,1 dan 4,5 pada 2005 menjadi 2,6 dan 2,7 masing-masing pada 2018. Dalam kasus Brunei Darussalam, Malaysia, Singapura, Thailand, dan Vietnam, TFR mengalami penurunan sampai dengan di bawah rata-rata yaitu 2,1 di 2018.



**Gambar 1. 1 Total Fertility Rates (TFR) di Negara-negara ASEAN, 2005-2018**

**Sumber : ASEAN Secretariat, ASEANstats database (ASEAN Key Figures,2019)**

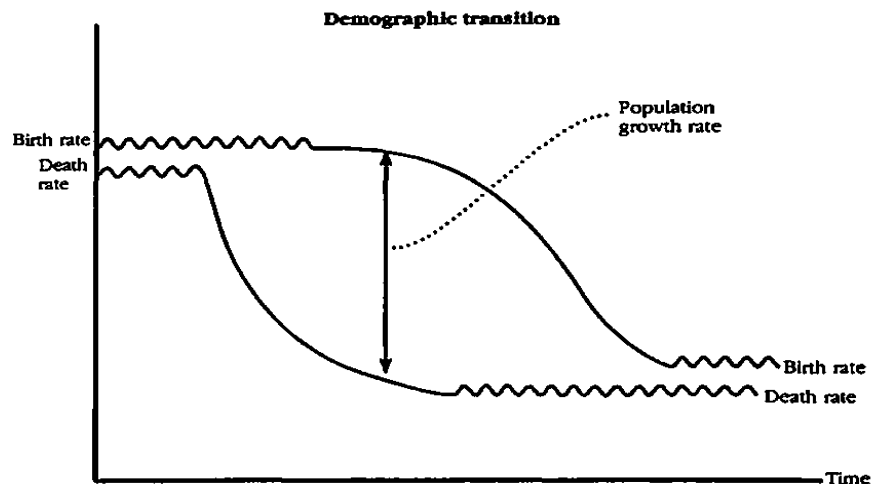
TFR yang rendah mengisyaratkan anak-anak lebih sedikit daripada populasi usia kerja. Sehingga optimalisasi fungsi dari pemanfaatan sumber daya anak-anak, kesehatan ibu, pendidikan, dan infrastruktur bisa lebih dimasifkan. Namun, beban ekonomi

akan bertambah karena biaya untuk populasi generasi tua yang meningkat.

## **b. Tinjauan Pustaka**

### ***The Demographic Transition and the Dividend***

Gambar 1.2 memperlihatkan tahapan transisi demografis. Menurut Weeks (2008), selama lima dekade terakhir, pandangan demografis dikuasai oleh transisi demografis, transisi populasi di negara maju, dari angka kelahiran kematian tinggi menuju angka kelahiran dan kematian rendah, yang menimbulkan proporsi populasi usia kerja lebih tinggi dan mendorong pertumbuhan ekonomi.



**Gambar 1. 2 *The Demographic Transition***  
Sumber: Bloom and Williamson (1997)

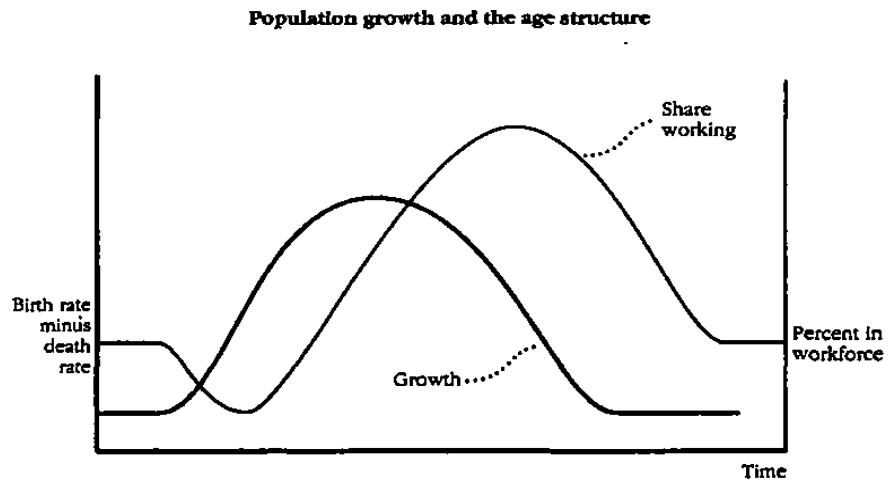
### **Transisi Demografi**

Penurunan angka kematian pertama kali muncul menjelang akhir Perang Dunia II (Bloom et.al, 2001). Dunia Teknologi kesehatan masyarakat telah sangat ditingkatkan. Penyakit fatal yang membunuh jutaan orang telah dikendalikan bahkan sepenuhnya hilang karena pengenalan antibiotik (Bloom et al., 2001).

Kebiasaan hidup sehat berhasil diterima secara luas, sehingga sanitasi dan gizi berhasil diperbaiki yang menghasilkan peningkatan angka harapan hidup sekitar dua puluh tahun dan pertumbuhan populasi di beberapa Negara, karena kematian menurun di segala usia saat transisi demografi dimulai. Penanggulangan yang terjadi berhasil menyelamatkan nyawa anak muda (Bloom et al., 2001). Golongan muda ini menurunkan ukuran rata-rata populasi. Penurunan fertilitas dan kematian mendorong transisi demografis.

Menurut Bloom et al. (2001), para ekonom dan pemikir sosial memperdebatkan tiga posisi alternatif yang menentukan perubahan populasi karena pertumbuhan ekonomi. Sudut pandang pesimistis menganggap pertumbuhan pangan dunia tidak mampu mengimbangi kebutuhan pertumbuhan populasi, yang menyebabkan kelaparan dan kematian dan berdampak menghambat pertumbuhan ekonomi. Pandangan yang lebih optimis meyakini pertumbuhan penduduk mampu berkontribusi dalam pembangunan ekonomi (Jiang, 2008). Golongan Netral mampu mengendalikan faktor-faktor seperti tingkat pendidikan dan keterbukaan ekonomi, sehingga pandangan ini membuktikan antara pertumbuhan populasi dengan pertumbuhan ekonomi tidak berkorelasi.

Sehingga, semua pandangan gagal menyelesaikan permasalahan kritis, bagaimana struktur usia populasi dapat berubah secara dramatis seiring penambahan populasi. Gambar 1.3 menunjukkan pertumbuhan populasi dan struktur umur. Oleh karena orang pada usia yang berbeda memiliki perilaku ekonomi yang berbeda, maka ketika struktur usia berubah akan berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.



**Gambar 1. 3 Pertumbuhan Populasi dan Struktur Umur**  
 Sumber: Bloom and Williamson (1997)

Penelitian terbaru Bloom dan Williamson (1997), menemukan bahwa fertilitas, khususnya angka kelahiran di masa lalu memiliki dampak negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan mortalitas tidak penting.

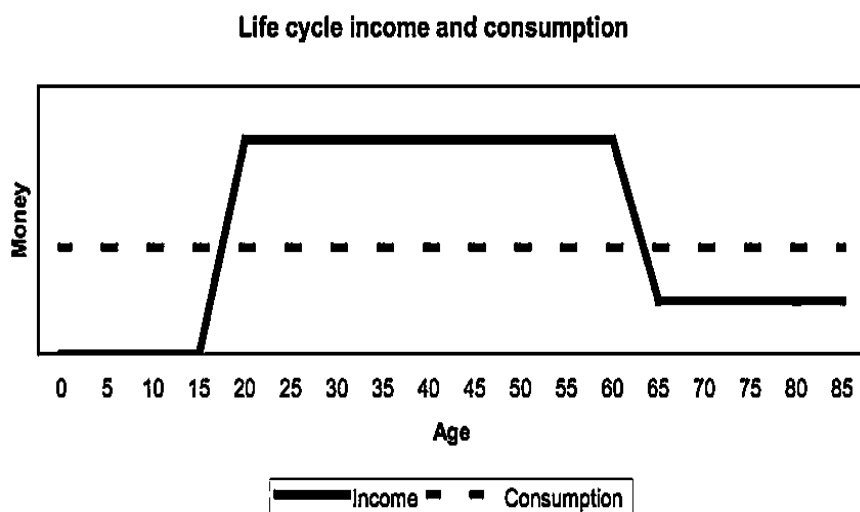
### **Transisi Demografis Mendukung Akumulasi Investasi Modal Manusia**

Transisi demografis secara signifikan mempengaruhi investasi modal manusia dalam bidang pendidikan dan kesehatan. Menurut Jiang (2008), didukung berbagai literature, dalam proses pertumbuhan ekonomi, kesehatan dan pendidikan memiliki bobot yang sama dalam investasi modal manusia. Karena beberapa penelitian menemukan bahwa ketika harapan hidup meningkat sebesar 1 tahun, pertumbuhan output akan meningkat sebesar 4 persen (Bloom et al., 2001).

### ***Demographic Dividend***

Terdapat tiga jenis konsekuensi ekonomi. Pertama, rasio dukungan diubah untuk memastikan usia kerja bervariasi. (Mason, Lee R., & Lee S., 2010). Konsekuensi ini diberi nama 'dividen demografis pertama'.

Kedua, proses akumulasi modal manusia, karena hidup lebih lama dan anak baru lahir lebih sedikit membuat kegiatan menabung untuk masa pensiun lebih banyak. Fertilitas lebih rendah dan angka kelangsungan hidup lebih tinggi menyebabkan investasi modal manusia yang lebih tinggi untuk setiap anak (Mason et al., 2010).



**Gambar 1. 4 *Life Cycle Income and Consumption***

Sumber: Bloom et al. (2001)

Sebelum tingkat proporsi populasi yang menua meningkat lebih tinggi, populasi akan membentuk sumber daya tenaga kerja yang relatif melimpah, dan menyebabkan sedikit beban keluarga. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi akan terjadi dengan kecepatan lebih cepat. Pada saat ini, 'jaman keemasan' yang menguntungkan ini akan menjadi pendukung pembangunan ekonomi (Ross, 2004).

Inilah yang disebut oleh para ekonom sebagai sebuah Dividen demografis.

Gambar 1.4 menunjukkan siklus hidup pendapatan dan konsumsi. Populasi adalah bagian dari pembangunan ekonomi sosial dan merupakan satu dari penentu pertumbuhan ekonomi.

### **Transisi Demografi dan Pertumbuhan Ekonomi di ASEAN**

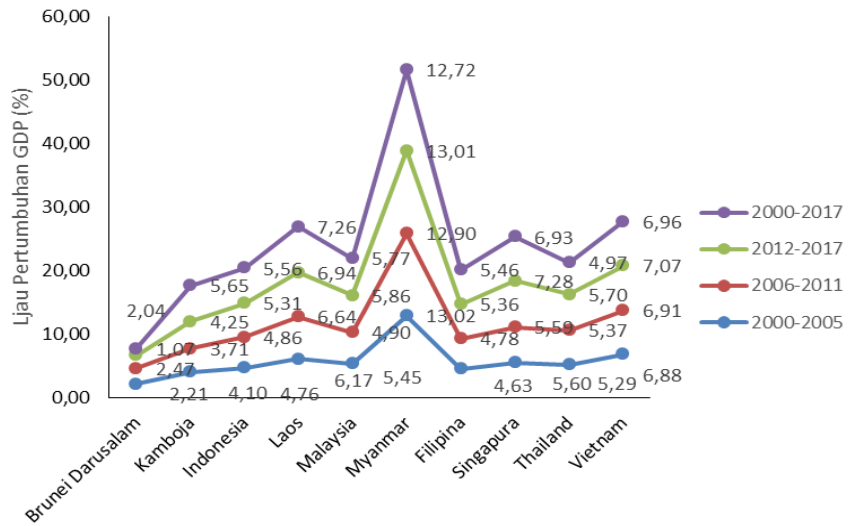
Pertumbuhan Ekonomi di ASEAN di bagi tiga kategori periode rata-rata yaitu 2000-2006, 2007-2011, 2012-2017 serta rata-rata secara keseluruhan yaitu periode 2000-2017 yang dijelaskan pada Gambar 1.5. Berdasarkan Gambar 1.5 menunjukkan bahwa selama periode 2000-2017 pertumbuhan ekonomi di ASEAN mengalami fluktuasi. Terlihat bahwa selama periode keseluruhan menunjukkan bahwa Negara Myanmar memiliki pertumbuhan ekonomi tertinggi yaitu sebesar 12,72 persen. Sedangkan yang paling terendah yaitu Brunei Darussalam selama periode 2000-2005 sebesar 2,21 persen, 2006-2011 sebesar 2,47 persen, dan 2012-2017 sebesar 2,04 persen. Secara umum rata-rata pertumbuhan ekonomi di ASEAN yang di analisa berdasarkan rata-rata ketiga periode tersebut di seluruh Negara ASEAN kecuali Myanmar dan Brunei Darussalam memiliki nilai pertumbuhan ekonomi 3-7 persen.

Pertumbuhan ekonomi di Negara- negara ASEAN mengalami fluktuasi. Negara Brunei Darussalam memiliki pertumbuhan ekonomi terendah dibandingkan negara ASEAN lainnya dengan rata-rata 0,8 persen. Negara Brunei Darussalam pada tahun 2013-2014 dan 2016 mengalami pertumbuhan ekonomi yang negatif berkisar antara -2,1 s/d -2,5 persen. Secara keseluruhan Brunei Darussalam mengalami pergerakan pertumbuhan ekonomi yang fluktuasi dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi terjadi tahun 2006 yaitu sebesar 4,4 persen. Negara Kamboja memiliki pertumbuhan ekonomi relatif rendah setelah Thailand dan Brunei Darussalam dengan rata-rata sebesar 4,1 persen. Negara tersebut mengalami pertumbuhan ekonomi yang negatif ditahun 2005, 2010 dan 2012 berkisar antara -0,1 s/d -0,5 persen. Selama periode 2007-2008 dan 2013 negara ini



memiliki pertumbuhan ekonomi tertinggi yaitu berkisar antara 8,4 sampai dengan 10,9 persen.

Indonesia memiliki pertumbuhan ekonomi yang relatif stagnan di angka 5 persen selama periode 2013-2017, sedangkan secara rata-rata negara ini memiliki pertumbuhan ekonomi yang relatif rendah dibandingkan negara Vietnam, Laos, Myanmar dan Singapura. Secara keseluruhan Indonesia belum pernah mengalami pertumbuhan ekonomi yang negatif, namun pertumbuhan ekonomi selama periode 2011-2017 terlihat stagnasi yang secara rata-rata tidak lebih dari 5 persen. Laos memiliki pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, dengan rata-rata selama periode 2000-2017 yaitu sebesar 7,2 persen yang dikategorikan tertinggi kedua dibandingkan negara lainnya di ASEAN. Sama halnya seperti Indonesia, negara tersebut tidak pernah mengalami pertumbuhan ekonomi yang negatif, Terlihat bahwa pertumbuhan ekonomi di Laos selama periode 2011-2013 memiliki pertumbuhan ekonomi mencapai 8 persen. Sedangkan tahun 2006 merupakan yang tertinggi yaitu sebesar 8,6 persen. Negara Malaysia dengan pertumbuhan ekonomi secara rata-rata memiliki pertumbuhan ekonomi yang relatif rendah yaitu sebesar 5,1 persen yang terendah dibandingkan tujuh negara ASEAN lainnya. Negara tersebut pernah mengalami pertumbuhan negatif yaitu pada tahun 2009 sebesar -1,5 persen. Negara Malaysia pernah memiliki capaian tertinggi dalam hal ekonomi yang diukur dari pertumbuhan ekonomi tahun 2000 yaitu sebesar 8,9 persen dan pada tahun 2010 mencapai 7,4 persen.



**Gambar 1. 5 Rata-rata Laju Pertumbuhan Ekonomi di ASEAN Selama Periode 2000-2017**

**Sumber : World Bank (2020)**

Selanjutnya negara Myanmar mendominasi pertumbuhan ekonomi di ASEAN dengan pertumbuhan ekonomi secara rata-rata selama periode 2000-2017 sebesar 10,1 persen yang dikategorikan tertinggi di Kawasan ASEAN. Namun walaupun secara rata-rata pertumbuhan ekonomi yang tertinggi namun penting untuk diwaspadai dengan kondisi pertumbuhan ekonomi yang mengalami penurunan selama periode 2003-2011. Negara Filipina secara rata-rata memiliki pertumbuhan ekonomi relatif rendah yang tidak jauh berbeda dengan negara Malaysia, Indonesia dan Indonesia yang selama periode rata-rata hanya sebesar 5,4 persen. Namun negara ini menunjukkan capaian ekonomi yang cukup tinggi dibandingkan negara ASEAN lainnya yang mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang lebih dari 6 persen selama periode 2012-2017.

Singapura secara umum mengalami pertumbuhan ekonomi yang fluktuasi selama periode 2000-2017 dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi relatif rendah yaitu sebesar 5,5 persen.

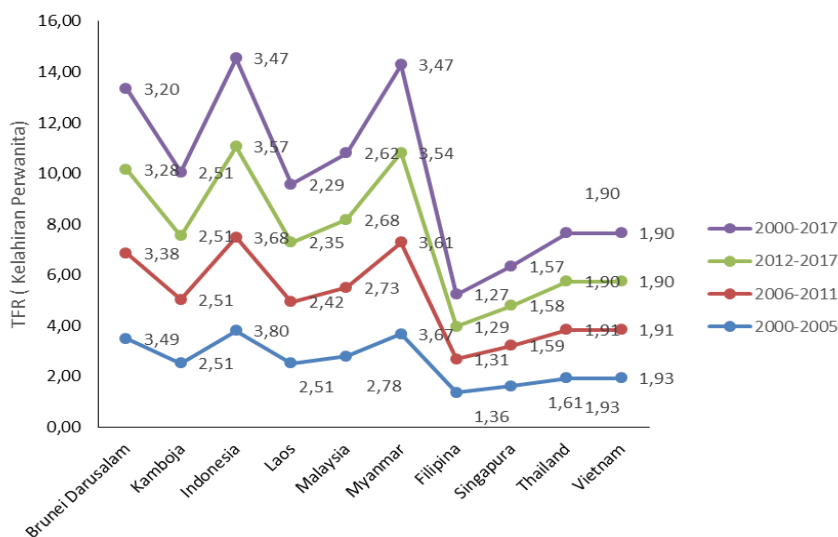
Kondisi perekonomian Negara Singapura mulai mengalami capaian positif, yang terlihat dari tren pertumbuhan ekonomi selama periode 2015-2017 yang mengalami peningkatan. Singapura pernah mengalami capaian ekonomi yang negatif ditahun 2001 yaitu sebesar -1,1 persen, capaian ekonomi tertinggi singapura terjadi pada tahun 2010 dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi yang melampaui seluruh negara di Kawasan ASEAN yaitu sebesar 14,5 persen. Berikutnya negara Thailand yang secara periode selama periode 2000-2017 mengalami pertumbuhan ekonomi yang berfluktuasi dengan rata-rata sebesar 4,1 persen, rata-rata pertumbuhan ekonomi dikategorikan terendah kedua setelah Brunei Darusalam. Pertumbuhan ekonomi tertinggi di Negara Thailand yaitu tahun 2010 yang mencapai 7,5 persen. Secara umum ada beberapa periode pencapaian ekonomi yang dilihat dari pertumbuhan ekonomi di Thailand yaitu tahun 2002-2004 dan tahun 2012 yaitu berkisar antara 6,1-7,2 persen.

Negara Vietnam secara umum mengalami pertumbuhan ekonomi yang fluktuatif dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi selama periode 2000-2017 sebesar 6,4 persen, Vietnam sangat menarik mengingat pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi bisa dipertahankan setiap tahunnya, secara rata-rata pertumbuhan ekonomi menunjukkan bahwa negara Vietnam bisa bertahan di berbagai tantangan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang positif dan bertahan konstan diangka 5-7 persen. Terlebih lagi ditahun 2004-2005 yang merupakan capaian ekonomi tertinggi di Negara ini yaitu sebesar 7,5 persen. Secara keseluruhan berdasarkan capaian rata-rata dominasi ekonomi di Vietnam secara rata-rata merupakan yang tertinggi kedua dibandingkan negara-negara di Kawasan ASEAN

*Total Fertility Rate (TFR)* di seluruh negara ASEAN di bagi tiga kategori periode rata-rata yaitu 2000-2006, 2007-2011, 2012-2017 serta rata-rata secara keseluruhan yaitu periode 2000-2017 yang dijelaskan pada Gambar 1.6. Secara keseluruhan fertilitas di seluruh negara ASEAN mengalami penurunan. Beberapa negara yang

dikategorikan memiliki nilai fertilitas di bawah rata-rata yaitu Filipina, Singapura, Vietnam dan Thailand yang memiliki tingkat fertilitas selama periode rata-rata berkisar 1,27-1,90. Analisa berdasarkan periode rata-rata menunjukkan bahwa Indonesia memiliki fertilitas tertinggi masing-masing sebesar yaitu 2000-2005 rata-rata 3,80 kelahiran perwanita, periode 2006-2011 rata-rata 2,68 kelahiran per wanita, periode 2012-2017 rata-rata 3,57 kelahiran per wanita serta periode keseluruhan 2000-2017 kelahiran perwanita rata-rata 3,47 kelahiran per wanita sedangkan untuk tingkat fertilitas terendah secara rata-rata periode yaitu Singapura dengan masing-masing pada periode 2000-2005 rata-rata 1,36 kelahiran per wanita, periode 2006-2011 1,31 kelahiran per wanita kelahiran perwanita, 2012-2017 rata-rata 1,29 kelahiran per wanita dan 2000-2017 rata-rata 1,27 kelahiran per wanita. Tingkat fertilitas di setiap negara ASEAN mengalami penurunan secara keseluruhan selama periode 2000-2017.

Brunei Darussalam secara keseluruhan mengalami tren tingkat fertilitas yang berfluktuatif dengan rata-rata sebesar 2 per kelahiran per wanita yang menunjukkan kondisi ini relatif baik karena masih sama dengan ambang batas fertilitas yang dikategorikan baik. Walaupun secara rata-rata masih dikategorikan baik, kondisi ini harus diwaspadai mengingat fertilitas di Negara Brunei Darussalam mengalami penurunan selama tiga tahun terakhir dengan fertilitas terendah yaitu 1,9 perkelahiran wanita. Selanjutnya Kamboja memiliki fertilitas yang relatif tinggi yang dikategorikan tertinggi ketiga dibandingkan negara lain di Kawasan ASEAN dengan rata-rata fertilitas selama periode 2000-2017 sebesar 3 per kelahiran wanita. Secara keseluruhan fertilitas di negara tersebut mengalami penurunan yang cukup signifikan, hal ini perlu diwaspadai dalam jangka panjang. Indonesia mengalami penurunan fertilitas yang konstan selama periode 2000-2017 dengan rata-rata sebesar 2,5 perkelahiran wanita. Kondisi masih dikategorikan aman mengingat tingkat fertilitas di Indonesia relatif tinggi.



**Gambar 1. 6 Tingkat Fertilitas di ASEAN Selama Periode 2000-2017**  
**Sumber : World Bank (2020)**

Secara umum Laos memiliki tingkat fertilitas secara rata-rata sebesar 3,3 kelahiran perwanita selama periode tahun 2000-2017 yang dikategorikan tinggi dibandingkan negara-negara di Kawasan ASEAN. Sama halnya dengan Negara Brunei Darusalam, Kamboja, Indonesia dan Laos yang mengalami penurunan fertilitas. Malaysia secara umum mengalami penurunan fertilitas yang relatif konstan pada periode 2007-2017 dengan rata-rata 2,5 kelahiran perwanita. Namun kondisi ini juga harus diwaspadai terkait konsekuensi dalam jangka panjang, mengingat dalam dua tahun terakhir fertilitas di Malaysia sebesar 2 perkelahiran wanita yang menyamai ambang batas fertilitas.

Selanjutnya Myanmar memiliki tingkat fertilitas secara rata-rata selama periode 2000-2017 yaitu sebesar 2,5 kelahiran perwanita. Angka tersebut dikategorikan tinggi dan dianggap aman. Sedangkan Filipina secara rata-rata selama periode 2007-2017 memiliki tingkat fertilitas tertinggi dengan rata-rata sebesar 3,3 perkelahiran wanita. Namun secara keseluruhan sama halnya seperti

di Negara ASEAN lainnya fertilitas di Filipina juga mengalami penurunan. Singapura mengalami fertilitas terendah secara rata-rata yaitu sebesar 1,3 perkelahiran wanita, mengingat angka ini terendah di kawasan ASEAN. Hal ini dapat diartikan bahwa Jumlah bayi lahir yang berkurang hingga ke angka terendah dalam delapan tahun terakhir. Sehingga membuat Singapura dihadapkan pada permasalahan demografis populasi kelompok masyarakat tua.

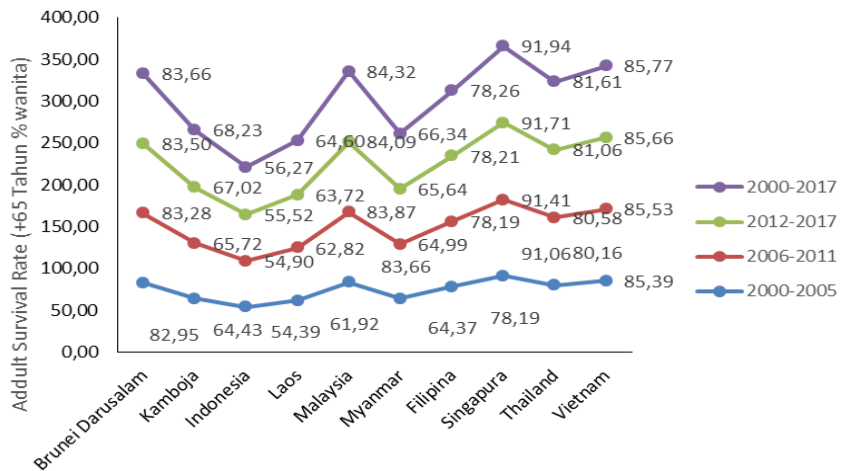
Fertilitas di Thailand menunjukkan fenomena yang sama dengan singapura, Tingkat fertilitas di Thailand secara rata-rata selama periode 2000-2017 adalah sebesar 1,6 perkelahiran wanita. Kondisi ini perlu diwaspadai terlebih tingkat fertilitas di Thailand akan mempengaruhi kondisi demografis yang akan berdampak pada kondisi ketenagakerjaan di Thailand. Sedangkan Vietnam masih dikategorikan aman, melihat tingkat fertilitas secara rata-rata selama periode 2000-2017 adalah sebesar 2,0 perkelahiran wanita. Namun kondisi yang menarik di Vietnam menunjukkan adanya peningkatan fertilitas, namun peningkatan fertilitas dinilai stagna di angka 2,0 perkelahiran wanita.

*Adult Survival Rate (ASR)* di setiap Negara ASEAN dibagi tiga kategori periode rata-rata yaitu 2000-2006, 2007-2011, 2012-2017 serta rata-rata secara keseluruhan yaitu periode 2000-2017 yang dijelaskan pada Gambar 1.7. Secara rata-rata periodik kondisi kelangsungan di setiap negara ASEAN selama periode 2000-2017 secara keseluruhan mengalami peningkatan. Beberapa negara di ASEAN memiliki Angka Kelangsungan Hidup di bawah rata-rata yaitu Kamboja, Indonesia, Laos dan Myanmar. Analisa secara periodik menunjukkan bahwa angka kelangsungan hidup terendah yaitu Indonesia masing-masing yaitu rata-rata periode 2000-2005 rata-rata 54,39 persen, 2006-2011 rata-rata 54,90 persen, 2012-2017 rata-rata 55,52 persen dan secara keseluruhan periode 2000-2017 rata-rata 56,27 persen sedangkan untuk yang tertinggi adalah singapura yaitu periode 2000-2005 rata-rata 91,06 persen, rata-rata 2006-2011 rata-rata 91,41 persen, 2012-2017 rata-rata 91,71 persen

dan secara total keseluruhan periode 2000-2017 rata-rata 91,94 persen.

Brunei Darusalam mengalami peningkatan persentase angka kelangsungan hidup kelompok wanita 65 tahun ke atas dengan rata-rata selama periode tersebut yaitu sebesar 84,8 persen. Angka ini dikategorikan tinggi jika dibandingkan beberapa negara lainnya di ASEAN. Secara keseluruhan persentase angka kelangsungan hidup kelompok wanita 65 tahun ke atas di Brunei Darusalam menunjukkan peningkatan. Selanjutnya Kamboja memiliki rata-rata persentase angka kelangsungan hidup kelompok wanita 65 tahun ke atas selama periode 2000-2017 yaitu secara rata-rata sebesar 70,4 persen. Sama halnya dengan Brunei Darusalam, negara ini juga mengalami tren peningkatan angka kelangsungan hidup kelompok wanita 65 tahun ke atas, namun angka ini relatif rendah jika dibandingkan negara lainnya di kawasan ASEAN.

Konsisten dengan hal tersebut Indonesia secara umum mengalami peningkatan angka kelangsungan hidup kelompok wanita usia 65 tahun ke atas dengan rata-rata 58,7 persen, angka dikategorikan yang terendah jika membandingkan seluruh negara di ASEAN. Laos secara umum mengalami peningkatan persentase angka kelangsungan hidup kelompok wanita 65+ tahun selama periode 2000-2017 dengan rata-rata 66,9 persen. Sama seperti negara yang dijelaskan sebelumnya yang menunjukkan bahwa angka ini dikategorikan rendah dibanding beberapa negara lain di Kawasan ASEAN.



**Gambar 1. 7 Angka Kelangsungan Hidup Wanita di ASEAN Selama Periode 2000-2017**

**Sumber : World Bank (2020)**

Malaysia menunjukkan fenomena yang sama dengan tren persentase angka kelangsungan hidup kelompok wanita 65 tahun ke atas selama periode 2000-2017 yang mengalami peningkatan dengan rata-rata 84,9 persen, berbeda dengan negara yang dijelaskan sebelumnya, angka ini tertinggi jika dibandingkan seluruh negara di Kawasan ASEAN kecuali di Singapura. Sejalan dengan hal tersebut, Myanmar mengalami peningkatan persentase angka kelangsungan hidup kelompok wanita 65 tahun ke atas selama periode 2000-2017 dengan rata-rata sebesar 68,5 persen. Namun secara keseluruhan angka ini dikategorikan relatif rendah jika dibandingkan beberapa negara lainnya di Kawasan ASEAN. Filipina secara umum mengalami tren peningkatan persentase angka kelangsungan hidup selama periode 2000-2017 dengan rata-rata 78,6 persen, angka ini dikategorikan cukup tinggi. Singapura secara umum mengalami peningkatan persentase kelompok wanita 65+ dengan rata-rata 92,4 persen, angka ini merupakan yang tertinggi dibandingkan seluruh negara di Kawasan ASEAN.



Selanjutnya Thailand secara periodik mengalami peningkatan persentase angka kelangsungan hidup kelompok wanita dengan rata-rata selama periode 2000-2017 yaitu sebesar 83,2 persen, angka rata-rata ini dikategorikan tertinggi. Sejalan dengan hal tersebut Vietnam mengalami peningkatan persentase angka kelangsungan hidup kelompok wanita selama periode 2000-2017 dengan rata-rata sebesar 86,0 persen. Angka tersebut dinilai tinggi, kondisi ini dapat disimpulkan bahwa Angka Kelangsungan Hidup kelompok wanita berumur 65 + dikategorikan relatif tinggi.

## **Kesimpulan**

Fenomena rendahnya fertilitas dan penuaan penduduk kelompok wanita terbukti mereduksi pertumbuhan ekonomi di Kawasan ASEAN. Sehingga kajian ini bisa menjadi rekomendasi lebih lanjut terkait dengan kebijakan kontrol demografi khususnya fertilitas dan penduduk usia tua. Selain itu beban yang tinggi terkait kependudukan tersebut berdampak pada meningkatnya pengeluaran Kesehatan yang harus membiayai penduduk usia tua dan rendahnya fertilitas sehingga pengeluaran Kesehatan memberikan dampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, parameter ini juga harus dipertimbangkan terutama negara Singapura yang mengalami krisis kependudukan.

## **1.2. Perempuan Miskin dan Aksesnya pada Pelayanan Umum**

### **a. Pendahuluan**

Pembangunan gender dan program penanggulangan kemiskinan terus digalakkan oleh pemerintah dan lembaga non pemerintah namun nyatanya posisi perempuan masih berkaitan erat dengan kemiskinan hingga saat ini. Bahkan menurut UN *Women* dan UNDP, adanya pandemi telah memperburuk kondisi kemiskinan pada perempuan sehingga memperlebar kesenjangan antara laki-laki dan perempuan. Tingkat kemiskinan perempuan diramalkan meningkat sebesar 9,1 persen pada tahun 2021 . Hal ini selaras

dengan kondisi di Indonesia di mana tingkat kemiskinan meningkat dan didominasi oleh penduduk perempuan pada tahun 2020. Akibatnya, terjadi penurunan nilai output pembangunan perempuan yang ditunjukkan melalui nilai Indeks Pembangunan Gender (IPG) yang menurun pada 2020 jika dibandingkan 2019 .

Perbedaan peranan dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan yang dibentuk oleh budaya sering dianggap menjadi penyebab utama ketimpangan yang telah merugikan dan memiskinkan perempuan. Secara angka, partisipasi publik perempuan sudah mendapat tempat namun masih belum menjamin terpenuhinya hak-hak mereka . Menurut , perempuan memiliki peran dan tanggung jawab yang lebih besar dalam merawat keluarga. Sehingga partisipasi mereka di pasar kerja lebih rendah dibandingkan laki-laki. Bahkan di saat memperoleh pekerjaan, mereka cenderung bekerja lebih lama dan memperoleh upah yang lebih kecil. Selain kendala di pasar kerja, perempuan juga memiliki keterbatasan pada akses terhadap kredit, pendidikan dan peran dalam mengambil keputusan .

Menanggapi isu kemiskinan pada perempuan yang masih terjadi, maka diperlukan upaya untuk mengetahui keadaan perempuan miskin dan aksesnya pada pelayanan umum terutama pasca krisis karena pandemi. Studi ini mencoba untuk melakukan kajian tentang penduduk perempuan miskin mulai dari i) tingkat kemiskinan pada penduduk perempuan, ii) akses di pasar kerja, iii) akses pada pendidikan, dan iv) akses terhadap jaminan sosial. Harapannya, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah dan lembaga non pemerintah dalam menyusun kebijakan dan program yang lebih mendukung dan berpihak pada perempuan miskin.

## **b. Tinjauan Pustaka**

### **Kemiskinan dan Perempuan**

Kemiskinan merupakan deprivasi terhadap kesejahteraan. Kesejahteraan didefinisikan dengan menguasai atau memiliki

komoditas lebih banyak. Sehingga penduduk miskin adalah tidak memiliki pendapatan yang cukup atau tidak mampu memenuhi konsumsi di atas kebutuhan/batas minimum. Kemiskinan juga dapat dikaitkan dengan jenis konsumsi misalnya ketiadaan tempat tinggal atau kondisi rumah yang buruk atau kelaparan atau kesehatan yang buruk .

Konsep kemiskinan yang digunakan yaitu kemiskinan secara absolut. Batasan konsumsi makanan yang digunakan penduduk miskin yaitu hanya dapat memenuhi makannya kurang dari 2100 kalori per kapita per hari yang setara dengan beras 320 kg/kapita/tahun di perdesaan dan 480 kg/kapita/tahun di perkotaan.

Menyatakan bahwa sebagian besar orang miskin di Indonesia adalah perempuan karena nilai-nilai sosial membatasi ruang gerak mereka untuk meningkatkan kondisi ekonomi atau menikmati akses yang sama ke pelayanan umum.

### **Jaminan Sosial**

Berbagai kebijakan pemerintah telah digulirkan guna memangkas jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan. Program penanggulangan kemiskinan mulai dilaksanakan pemerintah sejak Pelita III. Kemudian program khusus pengurangan kemiskinan mulai dilaksanakan pemerintah sejak 1988 dengan adanya program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) yang berupa transfer langsung kepada masyarakat. Program-program yang diberikan pemerintah terus berkembang hingga kini dengan berbagai jenis nama dan prosedur guna menekan angka kemiskinan. Bahkan, pemerintah Indonesia sendiri telah menyediakan program perlindungan sosial untuk perempuan seperti Program Keluarga Harapan (PKH) dan Simpan Pinjam Kelompok Perempuan (SPKP).

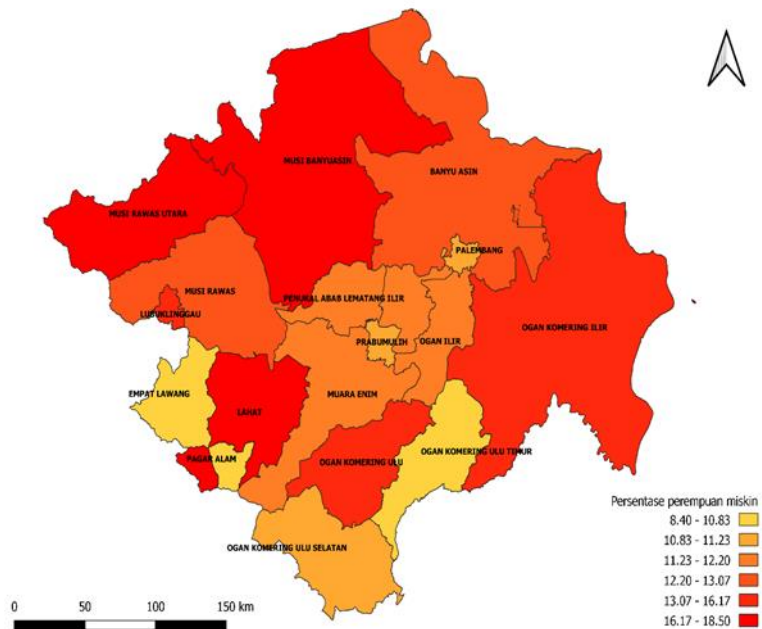
#### **c. Hasil Kajian**

### **Tingkat Kemiskinan Perempuan**

Persentase penduduk miskin di Provinsi Sumatera Selatan menunjukkan nilai yang berbeda jika dipisahkan menurut jenis

kelamin. Secara umum, penduduk miskin perempuan lebih banyak dibandingkan laki-laki. Jika dikaji lebih dalam menurut Kabupaten/Kota, menunjukkan fakta yang sama di mana 15 dari 17 kabupaten/kota yang ada memiliki persentase penduduk miskin perempuan lebih tinggi dibandingkan persentase penduduk miskin laki-laki pada tahun 2020.

Persentase perempuan miskin di Sumatera Selatan berkisar delapan hingga delapan belas persen dari jumlah penduduk perempuan yang ada di Kabupaten/Kota. Namun berdasarkan peta persebaran pada Gambar 1.8, persentase perempuan miskin pada umumnya memiliki nilai di atas 12 persen dari jumlah penduduk perempuan secara keseluruhan. Nilai tertinggi dimiliki oleh Kabupaten Musi Banyuasin dan persentase terendah dimiliki Kota Pagaralam.



**Gambar 1. 8 Persebaran Tingkat Kemiskinan Perempuan di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan, 2020**

## **Akses terhadap Pendidikan, Kesehatan dan Jaminan Sosial**

Pendidikan merupakan salah satu kunci untuk meningkatkan kualitas modal manusia tanpa terkecuali perempuan. Pada penduduk miskin dengan usia 18-24 tahun, tingkat pendidikan yang pernah diduduki pada umumnya adalah SMA/Sederajat ke bawah. Penduduk miskin dengan tingkat pendidikan tersier bisa dikatakan jarang ditemukan.

Penduduk miskin yang mengenyam tingkat pendidikan tersier hanya ada pada enam Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Wilayah tersebut meliputi Ogan Komering Ulu, Banyuasin, Ogan Komering Ulu Selatan (OKU Selatan), Empat Lawang, Pagaralam dan Lubuk Linggau. Faktor pendapatan keluarga menjadi alasan utama bagi penduduk untuk melanjutkan studi ke pendidikan tinggi sehingga hanya sedikit penduduk miskin yang dapat melanjutkan pendidikan ke tahapan ini.

Berdasarkan studi yang dilakukan, pendapatan keluarga dipandang memiliki peranan yang lebih penting dibandingkan pendidikan orang tua. Bahkan faktor pendapatan menjadi salah satu alasan adanya pemilahan mahasiswa dalam menerima kualitas pendidikan yang berbeda di antara perguruan tinggi. juga mengungkapkan bahwa siswa dari rumah tangga berpenghasilan di bawah rata-rata, tidak mampu membayar biaya pendidikan tinggi. Namun, pernyataan ini dibantah oleh yang menunjukkan bahwa faktor nilai atau prestasi yang buruk di sekolah menengah sebenarnya adalah hambatan utama kelompok penduduk miskin untuk melanjutkan sekolah ke pendidikan tinggi. Hasil penelitian ini didukung oleh di mana hasil studi yang mereka lakukan menunjukkan nilai sekolah menengah memberikan pengaruh signifikan terhadap transisi ke universitas. Namun, penelitian ini menunjukkan dengan jelas, rendahnya partisipasi pendidikan tinggi pada penduduk miskin di Sumatera Selatan pada tahun 2020.

**Tabel 1. 1 Persentase Penduduk Miskin Usia 18-24 tahun Menurut Jenis Kelamin dan Jenjang Pendidikan yang Pernah/Sedang Diduduki, 2020**

Kabupaten/Kota	≤ SMA/Sederajat		Diploma-S1	
	Laki-Laki	Perempuan	Laki-Laki	Perempuan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
OKU	100	88	0	12
OKI	100	100	0	0
Muara enim	100	100	0	0
Lahat	100	100	0	0
Musi Rawas	100	100	0	0
Musi Banyuasin	100	100	0	0
Banyuasin	92	81	8	19
OKU Selatan	100	81	0	19
OKU Timur	100	100	0	0
Ogan Ilir	100	100	0	0
Empat Lawang	100	95	0	5
PALI	100	100	0	0
Muratara	100	100	0	0
Palembang	100	100	0	0
Prabumulih	100	100	0	0
Pagaralam	86	100	14	0
Lubuk Linggau	100	63	0	37

Sumber : Data SUSENAS 2020 (diolah)

Aspek gender masih menjadi sumber ketimpangan pada akses pendidikan tinggi berdasarkan riset terdahulu. Namun, berdasarkan rincian pada Tabel 1.1 terlihat bahwa penduduk miskin perempuan lebih banyak yang mengikuti jenjang pendidikan tersier dibandingkan penduduk miskin laki-laki. Fenomena ini selaras dengan data global, di mana tingkat pendidikan tersier memang lebih banyak diminati perempuan dibandingkan laki-laki.

Hasil penelitian terdahulu juga menunjukkan bahwa perempuan lebih banyak mengakses pendidikan universitas/diploma dibandingkan laki-laki. Namun menurut, perempuan yang melanjutkan pendidikan tinggi lebih banyak mengikuti jurusan Seni/Humanitas dibandingkan jurusan Sains,

Teknik, Kedokteran dan perdagangan yang lebih didominasi oleh laki-laki.

**Tabel 1. 2 Persentase Penduduk Miskin usia  $\geq$  10 Tahun yang Bekerja menurut Jenis Kelamin dan Kabupaten/Kota, 2020**

Kabupaten/Kota	Jenis Kelamin	
	Laki-laki	Perempuan
(1)	(2)	(3)
OKU	71,05	28,60
OKI	65,22	28,89
Muara enim	78,25	22,20
Lahat	62,80	38,27
Musi Rawas	76,50	30,44
Musi Banyuasin	73,15	34,85
Banyuasin	72,47	15,74
OKU Selatan	74,91	43,33
OKU Timur	77,26	15,11
Ogan Ilir	58,46	40,36
Empat Lawang	76,78	49,70
PALI	73,06	46,32
Muratara	71,72	29,07
Palembang	56,17	14,55
Prabumulih	68,60	23,52
Pagaralam	73,45	43,42
Lubuk Linggau	65,60	33,74

Sumber : Data SUSENAS 2020 (diolah)

Keunggulan perempuan dalam pendidikan, ternyata tidak dapat langsung diterjemahkan ke dalam pasar tenaga kerja. Perempuan tetap berada pada posisi yang kurang menguntungkan di mana perempuan memiliki partisipasi kerja yang jauh lebih rendah dibandingkan laki-laki. Tabel 1.2 menunjukkan partisipasi kerja perempuan dari keluarga miskin yang jauh di bawah laki-laki. Fenomena ini masih saja terjadi dari dulu hingga sekarang.

Tingginya ketimpangan akses pada pasar kerja antara perempuan dan laki-laki menurut disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, perempuan saat ingin bekerja harus meminta izin kepada

orang tua jika dia belum menikah atau kepada suami jika sudah menikah. Kedua, adanya peran ganda perempuan yaitu bekerja di luar rumah dan pekerjaan rumah tangga. Dan ketiga, adanya ketimpangan pembagian peran berdasarkan gender di mana perempuan diasosiasikan dengan lingkup domestik dan laki-laki dengan lingkup publik.

Rendahnya partisipasi penduduk perempuan miskin pada pasar kerja membuat perempuan lebih banyak berada di sektor informal. Sektor informal rentan dengan eksploitasi kerja di mana pekerja biasanya memiliki upah rendah dengan jam kerja yang tidak sepadan atau bahkan tinggi. Selain itu perempuan juga memiliki akses terbatas terhadap informasi dan sumber daya sehingga kurang memiliki suara untuk menyampaikan kondisi kerja yang tidak layak.

Kepemilikan jaminan kesehatan merupakan salah satu indikator akses pada layanan yang disediakan oleh pemerintah. Secara umum, masih banyak penduduk miskin yang tidak memiliki jaminan kesehatan baik yang disediakan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Persentase penduduk miskin yang memiliki JKN/Jamkesda yaitu sebesar lima puluh satu persen. Hal ini berarti 1 dari 2 penduduk miskin dipastikan tidak memiliki JKN maupun Jamkesda.

**Tabel 1. 3 Penduduk Miskin yang Memiliki JKN/Jamkesda menurut Jenis Kelamin dan Kabupaten/Kota, 2020**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Laki-laki</b>	<b>Perempuan</b>
OKU	21,57	28,29
OKI	34,21	38,13
Muara enim	94,52	92,86
Lahat	84,32	84,52
Musi Rawas	47,55	44,32
Musi Banyuasin	65,81	68,85
Banyuasin	54,84	57,79
OKU Selatan	21,39	21,93
OKU Timur	31,45	29,60
Ogan Ilir	59,14	60,81



<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Laki-laki</b>	<b>Perempuan</b>
Empat Lawang	35,60	33,90
PALI	94,88	93,90
Muratara	38,13	44,67
Palembang	48,43	37,69
Prabumulih	50,12	53,60
Pagaralam	28,79	37,60
Lubuk Linggau	95,78	91,02

Sumber : Data SUSENAS 2020 (diolah)

Persentase penduduk miskin yang memiliki JKN/jamkesda dengan nilai di atas delapan puluh persen hanya ada di empat kabupaten/kota yaitu Muara Enim, Lahat, PALI dan Lubuk Linggau. Penyebab masih rendahnya akses jaminan kesehatan pada penduduk miskin karena adanya keterbatasan *supply* yaitu habisnya kuota baik dari APBN maupun APBD untuk JKN PBI. Kuota pemberian JKN PBI dan jamkesda disesuaikan dengan anggaran yang tersedia, sesuai dengan kemampuan masing-masing daerah . Kepemilikan JKN/Jamkesda pada umumnya lebih banyak dimiliki penduduk perempuan miskin dibandingkan laki-laki. Data menunjukkan bahwa 10 dari 17 kabupaten/kota di Sumatera Selatan memiliki persentase kepemilikan JKN yang lebih banyak pada perempuan dibandingkan laki-laki.

Berbagai kebijakan telah dirancang pemerintah untuk mengurangi, mencegah dan menghapuskan kerentanan ekonomi dan kemiskinan di mana salah satunya yaitu dengan program perlindungan sosial. Perlindungan sosial menurut ILO didefinisikan sebagai sebuah sistem dari serangkaian kebijakan yang bertujuan untuk meminimalisir dampak dari guncangan sosial ekonomi seperti berkurangnya pendapatan dikarenakan kecelakaan kerja, penyakit yang diderita, kehamilan, pengangguran, usia tua atau kematian.

**Tabel 1. 4 Kepemilikan KPS Menurut Jenis Kelamin KRT Rumah Tangga Miskin dan Kabupaten/Kota, 2020**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Laki-laki</b>	<b>Perempuan</b>
OKU	18,37	20,95
OKI	22,29	21,47
Muara enim	17,96	18,71
Lahat	18,86	20,28
Musi Rawas	12,52	14,84
Musi Banyuasin	17,53	19,26
Banyuasin	14,24	19,91
OKU Selatan	4,60	3,43
OKU Timur	14,21	12,67
Ogan Ilir	52,03	48,48
Empat Lawang	9,26	11,01
PALI	22,81	32,20
Muratara	30,01	25,34
Palembang	32,94	30,34
Prabumulih	23,34	22,42
Pagaralam	2,80	4,13
Lubuk Linggau	19,42	26,30
Sumatera Selatan	19,14	19,94

Sumber : Data SUSENAS 2020 (diolah)

Data pada Tabel 1.4 menunjukkan bahwa sebagian kecil rumah tangga miskin yang memiliki KPS yaitu berkisar sembilan belas persen. Wilayah dengan kepemilikan KPS mendekati lima puluh persen hanya terjadi di Kabupaten Ogan Ilir pada tahun 2020. Secara umum, KPS lebih banyak dimiliki rumah tangga dengan KRT perempuan dibandingkan laki-laki (Tabel 1.4).

Persentase rumah tangga miskin peserta PKH di Sumatera Selatan pada tahun 2020 hanya sedikit lebih besar dibandingkan penerima KPS yaitu berkisar 21 sampai 22 persen. Persentase rumah tangga dengan KRT perempuan lebih banyak tercatat sebagai penerima manfaat PKH dibandingkan rumah tangga miskin dengan KRT laki-laki. Jika dilihat menurut Kabupaten/Kota, hanya ada empat kabupaten di mana penerima manfaat PKH lebih banyak pada

rumah tangga dengan KRT laki-laki. Wilayah tersebut meliputi Lahat, Musi Rawas, OKU Timur, dan Prabumulih.

Fakta ini sedikit berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan. Akses keluarga miskin dengan kepala keluarga perempuan (KKP) terhadap bantuan pemerintah lebih kecil dibandingkan dengan kepala keluarga laki-laki (KKL). Akses KKP bahkan lebih kecil lagi pada bantuan non pemerintah dibandingkan pada bantuan pemerintah.

Pengurangan jumlah perempuan miskin sangatlah penting untuk memberikan efek ganda dalam meningkatkan kesejahteraan anak yang akan menjadi generasi di masa depan. Kemiskinan di kalangan wanita mempengaruhi kesehatan dan perkembangan anak yang lebih dalam dibandingkan pada penduduk miskin pria .

**Tabel 1. 5 Persentase KRT Penerima PKH pada Rumah Tangga Miskin Menurut Jenis Kelamin, 2020**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Laki-laki</b>	<b>Perempuan</b>
OKU	15,52	15,89
OKI	18,16	24,09
Muara enim	32,27	30,81
Lahat	41,97	44,45
Musi Rawas	20,60	17,70
Musi Banyuasin	20,45	20,97
Banyuasin	19,08	20,41
OKU Selatan	19,85	19,98
OKU Timur	18,68	17,91
Ogan Ilir	58,64	59,74
Empat Lawang	8,19	8,26
PALI	15,68	16,94
Muratara	15,51	19,92
Palembang	11,55	11,91
Prabumulih	28,27	27,80
Pagaralam	4,11	6,45
Lubuk Linggau	32,04	36,38
Sumatera Selatan	21,42	22,07

Sumber : Data SUSENAS 2020 (diolah)

## Karakteristik Penduduk Perempuan Miskin di Sumatera Selatan

Estimasi persamaan regresi logistik disajikan pada Tabel 1.6.

**Tabel 1. 6 Hasil Analisis Regresi Logistik**

Variabel	Klasifikasi	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Tempat Tinggal	Perdesaan	0,2625	0,0632	172,700	1,00	0,00	13,002
	Perkotaan						
Jenis Kelamin KRT	Perempuan	-0,1298	0,0805	26,008	1,00	0,11	0,8783
	Laki-laki						
Ijazah KRT	SD Ke bawah	-0,2870	0,0838	117,273	1,00	0,00	0,7505
	SMP	-0,6541	0,0828	624,481	1,00	0,00	0,5199
	SMA	-16,142	0,2304	490,811	1,00	0,00	0,1990
	PT						
Jumlah ART	<i>data numerik</i>	13,987	0,0593	5,564,259	1,00	0,00	40,498
Status Bekerja	Tidak Bekerja	-0,2674	0,0571	218,970	1,00	0,00	0,7654
	Bekerja						
Rata-rata Lama Sekolah	<i>data numerik</i>	-0,0571	0,0070	657,554	1,00	0,00	0,9445

Sumber : Data SUSENAS (2020), Diolah

Dalam persamaan regresi logistik variabel dependen adalah status kemiskinan pada penduduk perempuan di Sumatera Selatan di mana status miskin diberi kode 1, dan tidak miskin diberi kode 0. Sedangkan variabel independen lokasi tempat tinggal, karakteristik individu dan karakteristik Kepala Rumah Tangga.

Berdasarkan Tabel 1.6, jika diklasifikasikan menurut status daerah tempat tinggal, ternyata perempuan miskin pada umumnya tinggal di daerah perkotaan. Kemudian, apabila dilihat dari Jenis Kelamin Kepala Rumah Tangga, maka kemiskinan perempuan cenderung berada pada rumah tangga dengan Kepala Rumah Tangga Perempuan meskipun secara statistik tidak signifikan.

Pendidikan Kepala Rumah Tangga juga menjadi salah satu kategori pembeda. Berdasarkan nilai pada kolom (8) yaitu Exp (B) dapat dilihat bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan Kepala Rumah Tangga maka semakin rendah kecenderungan penduduk perempuan untuk hidup di bawah garis kemiskinan. Penduduk perempuan yang miskin biasanya tinggal pada rumah tangga dengan pendidikan Kepala Rumah Tangga adalah SD ke bawah.

Jumlah anggota rumah tangga juga turut berperan dalam mempengaruhi penduduk perempuan untuk hidup dalam kemiskinan. Semakin banyak jumlah anggota rumah tangga dalam satu rumah, maka semakin memperbesar peluang kemiskinan penduduk perempuan. Berdasarkan Tabel 1.6, penambahan jumlah anggota rumah tangga sebanyak 1 orang maka akan menambah kecenderungan kemiskinan pada penduduk perempuan sebesar 1,398.

Berlawanan dengan jumlah anggota rumah tangga, rata-rata lama sekolah menunjukkan hal yang berbeda. Semakin besar rata-rata sekolah, ternyata semakin memperkecil peluang penduduk perempuan untuk hidup dalam kemiskinan. Peningkatan lama waktu bersekolah sebanyak 1 tahun dapat mengurangi peluang kemiskinan sebesar 0,057 bagi penduduk perempuan di Sumatera Selatan.

Karakteristik status bekerja juga menjadi ciri bagi kemiskinan pada penduduk perempuan. Penduduk perempuan yang bekerja memiliki kecenderungan yang lebih kecil dibandingkan perempuan yang bekerja untuk hidup di bawah garis kemiskinan. Berdasarkan Tabel 1.6, kecenderungan perempuan bekerja untuk mengalami kemiskinan yaitu 0,7654 kali dibandingkan perempuan yang tidak bekerja.

#### **d. Kesimpulan**

Perempuan terus dikaitkan dengan kemiskinan sejak berabad-abad silam dan sayangnya kondisi ini masih belum berubah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan pada penduduk perempuan masih lebih besar dibandingkan laki-laki. Lembaga pemerintah maupun non pemerintah telah menggulirkan berbagai program dan layanan jaring pengaman sosial untuk mengatasi ketimpangan ini.

Ketersediaan layanan yang ada ternyata sudah lebih banyak diakses penduduk perempuan miskin dibandingkan laki-laki. Hasil analisis menunjukkan bahwa penduduk perempuan miskin sudah

memiliki akses lebih dibandingkan laki-laki yaitu pada layanan pendidikan, kepemilikan JKN, KPS dan program PKH. Namun jika dilihat dari nilai persentase, nilai ini masih jauh di bawah lima puluh persen. Hal inilah yang masih menjadi catatan penting, bahwa bantuan sosial yang ada masih belum menjangkau penduduk miskin secara keseluruhan.

Peran perempuan miskin dalam pasar kerja juga masih jauh berada di bawah laki-laki. Faktor budaya diduga masih membatasi akses perempuan untuk bekerja. Selain itu masih timpangnya peran antara laki-laki dan perempuan pada lingkup domestik juga menjadi faktor penghambat lainnya.

Peningkatan ketersediaan layanan jaminan/bantuan sosial tidak serta merta akan mendorong akses perempuan pada layanan tersebut. Upaya peningkatan akses harus dilakukan melalui dua sisi yaitu ketersediaan layanan dan perubahan perilaku perempuan miskin untuk dapat lebih mudah menerima informasi dan pengetahuan. Faktor-faktor penghambat yang selama ini ada harus dihilangkan agar perempuan miskin dapat lebih meningkatkan taraf kehidupannya. Sehingga segala akses bantuan sosial yang ada diharapkan akan membentuk kemandirian dan peluang bagi perempuan untuk dapat memenuhi standar kebutuhan minimumnya.

## BAB 2

---

### KEMISKINAN DAN KETAHANAN PANGAN

#### 2.1. Kerawanan Pangan (Food Insecurity) Rumah Tangga Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan

##### a. Pendahuluan

Proses pembangunan negara-negara di dunia terus mengalami perbaikan berdasarkan hasil MDGs tahun 1995 dan 2015. Namun sayangnya 800 juta orang di dunia masih tidur dalam kondisi kelaparan (World Bank, 2015). ADB mengungkapkan meskipun perekonomian terus tumbuh dan terjadi pengurangan tingkat kemiskinan namun kerawanan pangan masih menimpa penduduk di Asia (ADB, 2013).

Dalam upaya mengatasi kerawanan pangan Indonesia, pemenuhan pangan dan gizi dijadikan fokus utama pembangunan (Purwantini, 2012). Namun masalah gizi kurang di Indonesia cukup tinggi. Pada tahun 2011 jumlah penduduk yang mengonsumsi energi kurang dari 1.400 kkal (sangat rawan pangan) mencapai 14,65 persen di mana target yang ingin dicapai yaitu 6,15 persen. Hal tersebut tentu saja merupakan kondisi yang memprihatinkan. Karena jika anak-anak kekurangan gizi maka rangsangan dan kinerja otak tidak akan berkembang, cacat, hingga tidak dapat dipulihkan, sehingga *lost generation* dapat menghantui masa depan bangsa ini (BAPPENAS, 2011).

Kondisi kerawanan pangan juga terjadi di Provinsi Sumatera Selatan walaupun produksi tanaman pangan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk. Berdasarkan data BPS Sumatera Selatan, produksi tanaman padi terus meningkat dari tahun 2011 sebesar 3,38 juta ton menjadi 4,24 juta ton di tahun

2015. Penghasil padi terbesar adalah Kabupaten Banyuasin dan terendah adalah Kota Pagaralam. Jika data produksi dilihat berdampingan dengan jumlah penduduk maka terdeteksi kendala awal bagi program ketahanan pangan yaitu pada Kota Palembang. Jumlah produksi padi yang mendekati 26 ribu ton setahun tentu tidak akan dapat mencukupi kebutuhan 1,58 juta penduduk di Palembang. Sehingga Kota Palembang sangat tergantung pada pasokan pangan dari wilayah sekitarnya.

Kemudian hasil penghitungan kerentanan pangan seluruh Kabupaten di Indonesia oleh Badan Ketahanan Pangan memperlihatkan bahwa Kabupaten di Sumatera Selatan pada umumnya berada di prioritas 3 dan 4. Kondisi ini hanya 1 tingkat di bawah Pulau Papua yang didominasi oleh Kabupaten Prioritas 1 dan 2. Selain itu fenomena ini ternyata tidak banyak berubah jika dibandingkan dengan hasil penghitungan kerentanan pangan tahun 2009. Nilai persentase penurunan tingkat prioritas hanya 22 persen sedangkan kategori "tidak berubah" sebanyak 67 persen bahkan terdapat peningkatan kategori prioritas sebesar 11 persen (Pangan, D. K., Pertanian & WFP, 2015). Hal ini menunjukkan bahwa kerentanan pangan masih membayangi Provinsi Sumatera Selatan.

**Tabel 2. 1 Prioritas Kabupaten Kerentanan Pangan, Produksi Padi dan Penduduk menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2015**

<b>Kabupaten</b>	<b>Prioritas Kerentanan Pangan</b>	<b>Jumlah produksi padi (ton)</b>	<b>Jumlah penduduk (ribu jiwa)</b>
(1)	(2)	(3)	(4)
OKU	4	54.851	349.787
OKI	4	624.017	787.513
Muara Enim	5	139.937	600.398
Lahat	4	159.669	393.235
Musi Rawas	3	276.918	384.333
Musi Banyuasin	4	249.851	611.506
Banyuasin	4	1.236.750	811.501
OKU timur	5	202.658	344.074



<b>Kabupaten</b>	<b>Prioritas Kerentanan Pangan</b>	<b>Jumlah produksi padi (ton)</b>	<b>Jumlah penduduk (ribu jiwa)</b>
(1)	(2)	(3)	(4)
OKU Selatan	4	864.437	649.394
Ogan Ilir	4	175.929	409.171
Empat Lawang	4	123.746	238.118
PALI	-	25.886	179.529
Muratara	-	17.490	182.828
Palembang	*	25.912	1.580.517
Pagar alam	*	1.623	177.078
Lubuk Linggau	*	43.040	133.862
Prabumulih	*	25.208	219.471
Sumatera Selatan		4.247.922	8.052.315

\* Kota tidak menjadi objek penghitungan kerentanan pangan

Sumber : DKP, KP, BPS 2015

Pemerintah telah merumuskan program Ketahanan Pangan Nasional sebagai salah satu solusi untuk mengatasi kerawanan pangan di Indonesia. Namun ketahanan pangan nasional sulit terwujud tanpa adanya ketahanan pangan rumah tangga. Sehingga pemenuhan kebutuhan pangan ini menjadi isu yang sangat penting dan strategis. Oleh karena itu dibutuhkan informasi yang terkini mengenai banyaknya penduduk serta karakteristik rumah tangga yang mengalami kerawanan pangan, serta penyebabnya.

## **b. Tinjauan Pustaka**

### **Definisi Ketahanan dan Kerawanan Pangan**

Ketahanan pangan dalam definisi sempit artinya ketersediaan makanan yang cukup. Awalnya definisi ketahanan pangan ini hanya untuk tingkat nasional untuk mengukur swasembada pangan. Namun konsep ini semakin meluas sampai ke tingkat rumah tangga. Rumah tangga dianggap memiliki ketahanan pangan jika memiliki kemampuan untuk memperoleh makanan yang dibutuhkan oleh semua anggotanya (Pinstrup-Andersen, 2009).

Ketahanan pangan merupakan kondisi disaat setiap orang memiliki akses penuh terhadap makanan yang cukup, aman dan bergizi untuk kehidupan yang aktif dan sehat (FAO, 1996).

Sebaliknya kerawanan pangan merupakan ketidakmampuan baik individu maupun rumah tangga untuk mengakses makanan yang layak baik dari segi kuantitas maupun kualitas (FAO IFAD UNICEF, 2017). Sedangkan The National Research Council (2006) merumuskan kerawanan pangan sebagai ketidakamanan yang dialami rumah tangga dan individu ketika tidak ada kepastian di masa depan mengenai ketersediaan dan akses pangan, ketidakcukupan jumlah, jenis makanan (kualitas) yang diperlukan untuk hidup sehat atau kebutuhan untuk menggunakan cara-cara yang tidak dapat diterima secara sosial untuk mendapatkan makanan.

Badan Ketahanan Pangan (BKP, 2013) mendefinisikan kerawanan pangan sebagai kondisi ketidakcukupan pangan pada waktu tertentu untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan masyarakat. Kerawanan pangan di Indonesia bukan disebabkan oleh produksi pangan yang rendah melainkan permasalahan pola distribusi pangan.

### **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi *Food Security* Rumah Tangga**

FAO mendeskripsikan empat dimensi utama ketahanan pangan yaitu (1) ketersediaan makanan fisik, (2) akses ekonomi dan fisik ke makanan (3) pemanfaatan makanan dan (4) stabilitas tiga dimensi lainnya. Ketersediaan makanan (*supply*) adalah keberadaan fisik dari pilihan dan kuantitas makanan bergizi yang cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumen dengan harga yang kompetitif. Kecukupan suplai makanan ditentukan oleh faktor-faktor seperti lokasi dan aksesibilitas pengecer dan outlet, ketersediaan makanan di dalam gerai, serta harga, kualitas, variasi dan promosi makanan. (6) Hal ini dipengaruhi oleh struktur biaya industri, manajemen toko, teknologi distribusi, tingkat persaingan dan permintaan konsumen.

Akses Makanan (permintaan) adalah kemampuan konsumen untuk memperoleh makanan yang aman, terjangkau, harga bersaing, dapat diterima secara budaya dan bergizi dengan menggunakan sumber daya fisik atau keuangan. Akses bergantung pada sumber daya keuangan individu dan total pengeluaran rumah tangga, mobilitas fisik dan jarak serta ketersediaan transportasi ke toko makanan, serta preferensi makanan.

Pemanfaatan dalam makalah ini mengacu pada bagaimana orang menggunakan makanan setelah mereka mengaksesnya. Pemanfaatan termasuk persiapan makanan, memasak dan fasilitas penyimpanan, dan menggabungkan masalah keamanan pangan. Itu tergantung pada preferensi makanan, yang dipengaruhi oleh kebiasaan makan dan faktor sosial budaya, serta pengetahuan gizi dan dampak ketersediaan waktu pada kemampuan individu untuk menyiapkan makanan sehat. Ketahanan pangan dapat dialami di tingkat nasional, masyarakat, rumah tangga atau perorangan. Fokus ketahanan maupun kerawanan pangan pada penelitian ini yaitu pada akses individu maupun rumah tangga terhadap makanan dibandingkan dimensi lain *food security*.

Penelitian kerawanan pangan tidak hanya dilakukan di Indonesia, namun juga banyak dilakukan pada negara berkembang lainnya. (Atoloye, Ogunba, Samuel & Olukemi, 2015) melakukan studi mengenai kerawanan pangan dan malnutrisi pada anak di Nigeria. Hasilnya yaitu masyarakat pedesaan memiliki tingkat kerawanan pangan lebih tinggi. Kemudian Faktor lingkungan yang mempengaruhi yaitu akses ke air untuk memasak dan minum yang aman, bahan bakar memasak, fasilitas toilet, keberadaan listrik, lokasi dapur dan pengaturan. Pengaturan didefinisikan sebagai apakah komunitas berada di perkotaan, pinggiran kota atau pedesaan daerah.

Faktor-faktor sosial ekonomi lainnya yang secara positif mempengaruhi ketahanan pangan adalah jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, keanggotaan koperasi, kontak agen penyuluh, pengalaman bertani, akses ke kredit, pendapatan, dan ukuran

pertanian. Sementara ukuran rumah tangga dan rasio ketergantungan anak berpengaruh negatif terhadap keamanan pangan. Selain itu juga rasio ketergantungan, perkawinan status, usia, dan penghasilan (Ahmed, Eugene, Abah, 2008; Oyekale, Ayegbokiki, Adebayo, 2017). Karena semakin besar ukuran keluarga maka dampak negatif terhadap keamanan pangan rumah tangga juga semakin besar (Olayemi, 2012).

Ketahanan pangan rumah tangga dipengaruhi secara positif oleh variabel-variabel: rumah tangga yang dikepalai pria, anggota rumah tangga dengan pekerjaan pertanian dan sekutu, usia kepala rumah tangga, persentase daerah irigasi, jumlah ternak yang dimiliki oleh rumah tangga, dan pemilik operator. (Joshi & Joshi, 2017; Zakari, Ying, & Song, 2014; Ibok, Basse, Ataire & Obot, 2014).

Banyak literatur menunjukkan bahwa individu yang memiliki risiko kerawanan pangan akan juga berisiko untuk hidup dalam kemiskinan. Kerawanan pangan biasanya terjadi pada kelompok pencari kerja, sakit dalam jangka panjang, orang cacat, rumah tangga dengan anak-anak, orang tua tunggal, orang-orang tunawisma, anggota komunitas traveler, pensiunan, lajang dan rumah tangga dengan kepala keluarga dengan pendidikan rendah (King et al., 2015).

Kemiskinan pangan mengacu pada ketidakmampuan untuk memperoleh pangan atau mengonsumsi kualitas yang cukup atau kualitas makanan yang cukup dengan cara yang dapat diterima secara sosial, atau ketidakpastian yang seseorang dalam memperoleh makanan (Riches, 1997). Menurut *Food Access Network* (2013), kemiskinan pangan mengacu pada ketidakmampuan untuk mendapatkan makanan sehat yang terjangkau. Menurut Dowler et al (2001), status gizi seseorang berhubungan dengan pendapatannya di mana semakin miskin individu maka akan semakin buruk pola makannya.

Batasan konsumsi makanan yang digunakan BPS untuk menentukan jumlah penduduk miskin yaitu jika <2100 kalori per

kapita per hari yang setara dengan beras 320 kg/kapita/tahun di pedesaan dan 480 kg/kapita/tahun di perkotaan dan pendapatannya di bawah garis kemiskinan.

Lawson (2014) meneliti tentang tingkat kemiskinan pangan pada dua kepala keluarga yaitu kepala keluarga laki-laki dan perempuan di Negara Bagian Nigeria Lagos berdasarkan garis kemiskinan pangan N 39,759.49. Hasil yang diperoleh yaitu bahwa sebanyak 36 persen dari sampel rumah tangga yang dikepalai pria hidup di bawah 3.000 kalori setiap hari. Sedangkan pada kepala keluarga perempuan sebesar 80 persen. Hal ini menunjukkan bahwa kerawanan pangan lebih tinggi pada rumah tangga yang dikepalai wanita daripada di rumah tangga yang dikepalai laki-laki.

Banyak penelitian sudah mengombinasikan faktor sosial ekonomi dalam menentukan *determinat of poverty*. Ngunyi, Mwita, Odhiambo, & Masanja, (2015) melakukan penelitian mengenai hubungan satu set variabel independen terhadap kemiskinan di Kenya. Metode analisis yang digunakan ada dua yaitu *augmented regression* dan *logistic regression*. Hasil yang diperoleh yaitu tanah, pendidikan, ukuran rumah tangga, jenis kelamin kepala rumah tangga, karakteristik rumah tangga, akses terhadap fasilitas dan jumlah aset merupakan variabel yang berpengaruh terhadap status kemiskinan pada individu di Kenya. Sedangkan menurut Edoumiekumo, Karimo, & Stephen (2013), variabel penting kemiskinan di Nigeria yaitu gender, pekerjaan, lama sekolah, ukuran rumah tangga, pengeluaran per kapita untuk kesehatan, pendidikan dan makanan serta jumlah orang yang bekerja.

Smith et al. (2017) mengemukakan beberapa penelitian menekankan peran penguasaan lahan (*landholding*) dalam mempengaruhi *food insecurity* pedesaan dan gizi di negara-negara berkembang. Dalam penelitiannya digunakan data dari pedesaan Myanmar untuk menganalisis secara empiris hubungan antara kepemilikan tanah dan *household level food* dan *nutrition security*. Analisis yang dilakukan berfokus pada isu-isu berikut: (i) apakah karakteristik sosio-ekonomi dari *household food insecurity?*, (ii)

Strategi apa yang digunakan untuk penanggulangan utama yang diadopsi oleh rumah tangga yang rentan untuk mengatasi ketahanan pangan mereka?, dan (iii) bagaimana langkah-langkah keseluruhan ketahanan pangan yang berbeda?. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan pemilikan tanah menjadi prediktor kuat *household food* dan ketahanan gizi.

Kekurangan data rumah tangga Myanmar yang berarti memiliki pemahaman yang terbatas pada dimensi ketahanan pangan dan gizi di Myanmar dan, khususnya, hubungannya dengan kepemilikan tanah. Kesenjangan ini mengganggu *policy maker* dan usaha bantuan pembangunan internasional pada titik kunci ini dalam sejarah Myanmar. Myanmar memiliki kombinasi situasi tertentu yang membuatnya sangat cocok untuk pengkajian hubungan antara land agricultural nutrisi. Dengan liberalisasi pasar, ekonomi tumbuh dengan laju ekonomi yang cepat. Di satu sisi makanan pokok penduduknya adalah beras dan sebagai eksportir bersih beras, namun dari bukti yang tersedia, Myanmar tampaknya memiliki kasus yang kerawanan pangan yang tinggi dan gizi khususnya di daerah pedesaan.

Smith (2017) mengidentifikasi faktor-faktor penentu kerawanan pangan di negara-negara berkembang sangat bergantung pada pengumpulan data primer dengan sampel kecil yang berfokus pada wilayah tertentu dan sering kali tanpa instrumen survei yang kuat. makalah ini adalah yang pertama kali memanfaatkan langkah-langkah FIES yang baru dengan tujuan mengidentifikasi dan memeriksa faktor-faktor penentu *food insecurity* di 134 negara di seluruh dunia. Dengan menggunakan serangkaian model *probability linier multilevel*, ditemukan bahwa lima karakteristik yang paling terkait erat dengan kemungkinan mengalami kerawanan pangan adalah: memiliki tingkat pendidikan rendah, kurangnya modal sosial, jaringan sosial yang lemah, pendapatan rumah tangga yang rendah, dan pengangguran.

Heterogenitas yang signifikan dalam determinan dari insuratif makanan atas peringkat pembangunan ekonomi di seluruh

peringkat pembangunan, tingkat pendidikan yang rendah, jejaring sosial yang lemah, dan modal sosial yang kurang, semuanya memainkan peran besar dalam kemungkinan terjadinya kerawanan pangan. Selain itu terdapat banyak perbedaan dalam faktor-faktor penentu kerawanan pangan di seluruh peringkat pembangunan. Misalnya, hubungan antara kerawanan pangan dan gender, jumlah orang dewasa dalam rumah tangga, status pedesaan, status pekerjaan, dan PDB per kapita semuanya bervariasi menurut kebijakan pembangunan dan bantuan pembangunan mungkin tidak efektif.

Ribar dan Hamrick (2002) menggunakan data panel SIPP 1993 dan SPD 1998 untuk memeriksa kasus kekurangan makanan dalam rumah tangga dan kemiskinan keluarga dan transisi. Studi ini memberikan statistik deskriptif dan tabulasi silang. Ia juga memperkirakan *model logit multivariate* dari transisi antara ketidakcukupan makanan yang berbeda dan negara-negara miskin. Analisis empiris mengungkapkan bahwa masalah makanan di Amerika Serikat sangat rendah. Pada tahun 1997, kurang dari tiga persen orang diperkirakan tinggal di rumah tangga yang makanannya tidak mencukupi dan kurang dari empat persen berada di rumah tangga yang tidak aman pangan dengan kelaparan. Empat perlima dari orang-orang yang berada di rumah tangga yang kekurangan makanan pada tahun 1994-1995 berada di rumah tangga yang cukup makanan dua tahun kemudian. Namun, sementara itu kasus dan persistensi masalah makanan rendah, masih ada bukti kuat tentang ketergantungan negara. Rumahtangga tidak cukup makanan pada tahun 1994-1995 kemungkinan sepuluh kali lebih mungkin dibandingkan dengan rumah tangga yang memiliki keluarga yang cukup di rumah tangga yang tidak cukup makanan pada tahun 1997.

Berdasarkan analisis teoritis studi ini menunjukkan bagaimana kemiskinan pendapatan dan ketidakcukupan makanan saling terkait namun prosesnya berbeda. Kemiskinan dan ketidakcukupan pangan merupakan indikator kesulitan ekonomi. Namun, jika sebuah rumah

tangga mampu meminjam dan menabung, masalah kemiskinan tidak perlu menghasilkan masalah makanan. Analisis empiris menegaskan bahwa ketidakcukupan pangan bergantung pada 31 lebih dari sekadar status kemiskinan, sebuah hasil yang menunjukkan bahwa kemiskinan dan ketidakcukupan pangan menangkap dimensi kesulitan yang berbeda secara mendasar. Tingkat pendapatan aset yang rendah (indikator dari kemampuan rumah tangga untuk kelancaran konsumsi) secara konsisten berhubungan positif dengan masalah makanan. Dalam beberapa spesifikasi, kepemilikan rumah berhubungan negatif dengan masalah makanan.

Hasil penelitian relevan dengan beberapa aspek lain dari kebijakan bantuan makanan. Temuan bahwa insufisiensi pangan rendah dan sementara mendukung rancangan umum Program Pangan Makanan sebagai jaring pengaman bagi masyarakat berpenghasilan rendah, dan khususnya, bagi mereka yang mengalami kesulitan pendapatan yang tak terduga. Namun, dari hasil penelitian diketahui, bahwa masalah pangan mungkin menunjukkan ketergantungan dari suatu negara. Kedua, seperti analisis oleh Winship dan Jencks (2002), temuan bahwa *trend* ketidakcukupan pangan telah mengikuti *trend* kemiskinan menunjukkan bahwa kesejahteraan reformasi tidak menyebabkan peningkatan masalah pangan. Ketiga, temuan bahwa aset dan kepemilikan rumah penting memperkuat temuan Gundersen dan Gruber (2001), di mana meningkatnya akses ke kredit untuk orang-orang berpenghasilan rendah dapat membantu rumah tangga menjaga kecukupan pangan.

Lorenzana dan Mercado (2002) memvalidasi metode singkat yang memperkirakan tingkat keamanan pangan di kalangan masyarakat miskin di Caracas, Venezuela. Dua studi cross-sectional independen dilakukan secara internal dan eksternal untuk memvalidasi metode kuantitatif / kualitatif sederhana. Ukuran kuantitatif dibangun dari data ketersediaan makanan rumah tangga, dikumpulkan menggunakan metode *list-recall*.



Ukuran kualitatif adalah skor tingkat ketidakamanan pangan yang diperkirakan oleh perempuan yang diperkirakan dengan 'indeks kelaparan' yang dimodifikasi, mencerminkan keterbatasan sumber daya makanan dan pengalaman kelaparan di dalam rumah. Data perilaku sosial-ekonomi dan makanan yang dapat memprediksi tingkat keamanan pangan rumah tangga (HFS) dikumpulkan. Studi kedua diulang setahun kemudian untuk mengukur dampak kenaikan upah minimum pada tingkat HFS.

Semua rumah tangga di kedua komunitas yang memenuhi kriteria seleksi (keluarga miskin dan sangat miskin yang berbagi sumber makanan) dan bersedia berpartisipasi. Sampel terdiri dari 238 dan 155 rumah tangga perempuan di dua komunitas. Pada tahun 1995, data dari perempuan di 238 rumah tangga miskin perkotaan memberikan bukti validitas keseluruhan metode ini. Penerapannya pada tahun 1997 hingga 155 rumah tangga di komunitas lain memberi dukungan kepada validitas eksternal dari metode ini. Ukuran diulang pada tahun 1998 pada 133 subjek dari sampel di atas, ketika upah minimum dinaikkan sebesar 23 persen. Bukti disajikan menunjukkan sensitivitas metode untuk perubahan faktor penentu HFS. Data yang dianalisis selama tiga periode ini menyarankan bahwa metode ini dapat disederhanakan lebih lanjut dengan menggunakan skor keragaman makanan sebagai gantinya dengan menggunakan ukuran kuantitatif karena variabel-variabel ini sangat berkaitan satu sama lain. Metode sederhana ini adalah ukuran keamanan pangan yang valid dan tepat.

Duffy and Zizza (2016) Kerawanan pangan mempengaruhi 14 persen rumah tangga AS pada tahun 2014 dan biasanya merupakan salah satu dari banyak kesulitan bagi keluarga berpenghasilan rendah yang harus berusaha memenuhi berbagai kebutuhan mereka akan makanan, tempat tinggal, dan perawatan medis dengan sumber daya terbatas. Sejumlah besar literatur di berbagai disiplin ilmu telah menjelaskan strategi untuk mengatasi kerawanan pangan. Tipe rumah tangga yang paling mungkin mengalami kerawanan pangan adalah mereka yang dikepalai oleh ibu rumah

tangga tunggal dengan pendidikan rendah, dan ras Afrika-Amerika dan etnis Hispanik juga meningkatkan kemungkinan laporan rumah tangga tentang kerawanan pangan, seperti halnya tinggal di daerah perkotaan atau pedesaan. Kerawanan pangan juga berhubungan dengan menurunkan kualitas diet dan berkorelasi dengan sejumlah hasil kesehatan.

Babatunde (2010) Dalam artikel menganalisis dampak dari pendapatan di luar pertanian pada keamanan pangan rumah tangga dan gizi di Kwara State of Nigeria. Analisis deskriptif dan pendekatan ekonometri menunjukkan bahwa pendapatan di luar pertanian berkontribusi pada peningkatan pasokan kalori di tingkat rumah tangga. Ini sejalan dengan penelitian sebelumnya yang lain negara-negara. Selain itu, kita dapat menunjukkan bahwa pendapatan di luar pertanian memiliki dampak positif pada kualitas makanan dan pasokan mikronutrien, aspek yang belum dianalisis sebelumnya. Selanjutnya, status gizi anak lebih baik di rumah tangga dengan akses ke pendapatan di luar pertanian daripada di rumah tangga tanpa ada anggapan umum bahwa pendapatan pertanian memiliki pengaruh gizi yang lebih baik daripada pendapatan di luar pertanian, terutama dalam sistem produksi semi-subsisten. Argumennya adalah bahwa orientasi di luar pertanian dapat menyebabkan penurunan produksi pertanian sendiri, yang akan menyebabkan ketersediaan pangan yang lebih rendah di tingkat rumah tangga. Efek ini mungkin secara khusus diucapkan untuk makanan yang padat karya tetapi sangat bergizi seperti sayuran dan produk ternak. Jadi, bahkan jika pendapatan di luar pertanian berkontribusi pada nutrisi yang lebih baik, efeknya mungkin lebih kecil daripada pendapatan pertanian. Gagasan ini jelas bertentangan dengan hasil penelitian. Pendapatan di luar pertanian memiliki efek marginal yang sama dengan pendapatan pertanian, yang berlaku tidak hanya untuk konsumsi kalori rumah tangga, tetapi juga untuk kualitas makanan dan pasokan mikronutrien. Jelas, temuan ini khusus untuk contoh empiris dan

tidak boleh digeneralisasikan. Tetapi ini menunjukkan bahwa kepercayaan yang meluas tidak selalu benar.

Dalam kasus Kwara ini, di mana kekurangan modal merupakan kendala utama, pendapatan di luar pertanian bahkan dapat berkontribusi pada pertanian yang lebih intensif dan produksi makanan dan pendapatan pertanian yang lebih tinggi, sebagai hasil dari model struktural kami menunjukkan. On-Farm dan off-farm dapat berkontribusi pada ketahanan pangan dan nutrisi yang lebih baik. Namun, sementara investasi dalam pertumbuhan pertanian saat ini menampilkan agenda kebijakan pembangunan yang tinggi, mempromosikan sektor pertanian luar pedesaan menerima lebih sedikit perhatian. Ini harus diperbaiki, terutama di daerah di mana sumber daya pertanian menjadi semakin langka. Diversifikasi pendapatan di luar pertanian sudah menjadi fenomena luas di antara rumah tangga pedesaan di negara berkembang. Tetapi tanpa strategi kebijakan yang jelas tentang bagaimana mendukung proses ini dengan cara yang pro-masyarakat miskin, hasilnya mungkin secara sosial tidak diinginkan, karena akses rumah tangga yang memadai untuk kegiatan di luar pertanian tertentu.

Zeza dan Tasciotti (2010) mengemukakan bahwa pertanian perkotaan mungkin memiliki peran untuk dimainkan dalam mengatasi masalah ketidakamanan pangan perkotaan, yang terikat menjadi semakin penting dengan kecenderungan sekuler menuju urbanisasi kemiskinan dan populasi di daerah berkembang. Pemahaman kami tentang pentingnya, alam dan implikasi keamanan pangan pertanian perkotaan namun diganggu oleh kurangnya kualitas yang baik, data yang dapat diandalkan. Saat studi berdasarkan data survei yang ada untuk beberapa kota besar, banyak bukti masih bersifat kualitatif jika tidak bersifat anekdot. Menggunakan data yang dibuat baru-baru ini menyatukan rumah tangga yang sebanding dan representatif secara nasional data survei untuk 15 negara berkembang atau transisi, makalah ini menganalisis secara komparatif perspektif internasional pentingnya

pertanian perkotaan bagi kaum miskin kota dan ketidakamanan pangan. Beberapa petunjuk jelas berasal dari analisis kami.

Di satu sisi, potensi pertanian perkotaan memainkan peran yang substansial peran dalam kemiskinan perkotaan dan pengurangan ketidakamanan pangan tidak boleh terlalu ditekankan, karena andilnya dalam pendapatan dan produksi pertanian secara keseluruhan sering kali sangat terbatas. Di sisi lain, meskipun, perannya seharusnya juga tidak terlalu mudah dihentikan, terutama di sebagian besar Afrika dan di semua negara di mana pertanian memberikan bagian besar dari pendapatan bagi kaum miskin kota, dan bagi kelompok-kelompok rumah tangga yang merupakan sumber mata pencaharian penting. Kami juga menemukan bukti yang cukup konsisten hubungan statistik positif antara keterlibatan dalam pertanian perkotaan dan kecukupan diet Indikator seharusnya juga tidak terlalu mudah dihentikan, terutama di sebagian besar Afrika dan di semua negara di mana pertanian memberikan bagian besar dari pendapatan bagi kaum miskin kota, dan bagi kelompok-kelompok rumah tangga yang merupakan sumber mata pencaharian penting. Kami juga menemukan bukti yang cukup konsisten hubungan statistik positif antara keterlibatan dalam pertanian perkotaan dan kecukupan diet indikator.

Dhokarh (2011) menguji apakah akulturasi dan jejaring sosial memengaruhi kerawanan pangan rumah tangga di komunitas Puerto Rico dalam kota. Sebuah survei diberikan kepada 200 perawat perempuan Puerto Riko berpenghasilan rendah dengan setidaknya 1 anak berusia 12-72 bulan yang tinggal di Hartford, CT. Kerawanan pangan diukur dengan *Radimer/Cornell Hunger Scale*. Analisis regresi logistik multivariat digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor risiko ketidakamanan pangan. Tingkat akulturasi yang rendah, kurangnya jaringan sosial, dan makanan yang buruk perangko keterampilan manajemen dapat mempengaruhi ketidakamanan pangan rumah tangga.

Owusu (2011) mengkaji dampak pekerjaan non-pertanian terhadap pendapatan rumah tangga dan ketahanan pangan di antara rumah tangga pertanian di Northern Region of Ghana. Analisis dampak dengan menggunakan metode pencocokan skor kecenderungan yang menyumbang bias pemilihan mandiri. Hasil yang cocok menunjukkan bahwa partisipasi dalam pekerjaan non-pertanian memberikan efek positif dan signifikan secara statistik pada pendapatan rumah tangga dan status ketahanan pangan, mendukung pandangan yang luas bahwa pendapatan dari pekerjaan non-pertanian sangat penting untuk keamanan pangan dan pengentasan kemiskinan di daerah pedesaan. negara berkembang.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa semakin meningkatnya minat pembuat kebijakan dalam mempromosikan kegiatan non-pertanian, khususnya di pedesaan wilayah negara berkembang berada dalam arah yang benar. Selain menjadi sumber pendapatan yang berharga bagi rumah tangga pedesaan dalam pengembangan negara, pekerjaan non-pertanian juga membantu dalam meratakan pendapatan, yang pada gilirannya memperlancar konsumsi dalam jangka waktu yang lama.

Mengingat bahwa perempuan biasanya menghadapi hambatan masuk untuk berpartisipasi dalam pekerjaan non-pertanian, yang memberikan efek positif dan kuat pendapatan rumah tangga dan ketahanan pangan, langkah-langkah kebijakan dapat ditargetkan mereka untuk menurunkan hambatan masuk ke kegiatan non-pertanian. Khususnya, kebijakan jaring pengaman makanan umumnya harus lebih memperhatikan ke faktor-faktor yang memungkinkan peningkatan partisipasi dalam penghasilan yang lebih tinggi kegiatan oleh wanita, karena mereka dapat membangun pola yang ada menangani keamanan pangan.

Kebijakan keamanan pangan tidak hanya mencakup langkah-langkah produksi pangan, dan juga mencakup langkah-langkah yang membantu menghasilkan tingkat permintaan efektif yang memadai melalui pertumbuhan pendapatan atau kebijakan transfer.

Khususnya di daerah pedesaan, meningkatkan kemampuan rumah tangga pertanian untuk berpartisipasi dalam pekerjaan non-pertanian adalah strategi yang masuk akal untuk meningkatkan ketahanan pangan di daerah-daerah ini.

Miller dan Tsoka (2011) Malawi Social Cash Transfer Scheme (SCTS) diluncurkan pada 2006 untuk meningkatkan ketahanan pangan dengan memberikan bantuan langsung tunai kepada rumah tangga paling miskin di negara itu. Meskipun pemerintah menerapkan skema transfer uang tunai telah mendapatkan popularitas di seluruh Amerika Latin, skema ini baru saja muncul di Afrika. Sementara di mana ada bukti dampak menguntungkan dari transfer tunai pada keamanan pangan dari negara-negara Amerika Latin, ada kelangkaan bukti dari negara-negara miskin sumber daya di Afrika.

Untuk mengisi kesenjangan ini, kami melakukan penelitian kontrol komunitas longitudinal, acak dari SCTS percontohan di Mchinji, Malawi dari Maret 2007 hingga April 2008. Dalam studi ini, kami menggambarkan dampak sekitar US \$ 14 per bulan pada ketahanan pangan di antara penerima rumah tangga dibandingkan dengan kontrol rumah tangga menggunakan indikator konsumsi dan pengeluaran makanan dan keragaman pola makan.

Hasil yang diuji menghasilkan ukuran efek besar yang sangat signifikan secara statistik, menunjukkan dampak yang cukup besar dari transfer tunai pada keamanan pangan dan keragaman pangan di pedesaan Malawi. SCTS tampaknya menjadi alat yang efektif dalam Kebijakan Kesejahteraan Sosial Nasional untuk meningkatkan ketahanan pangan di rumah tangga miskin di negara itu.

Kakwani & Son (2016) Keamanan pangan dapat dipastikan jika orang selalu dapat membeli makanan dasar yang biasa mereka konsumsi. Kerawanan pangan dapat dilihat sebagai bentuk ekstrim kemiskinan. Sebuah keluarga diklasifikasikan miskin jika penghasilan totalnya kurang dari garis kemiskinan absolutnya. Ide kerawanan pangan berkaitan dengan *Rowntree's Food Poverty Line*, yang didefinisikan sebagai biaya uang minimum makanan yang

akan memenuhi kebutuhan gizi rata-rata keluarga dengan ukuran dan komposisi yang berbeda.

Sebuah keluarga tidak mungkin menderita kerawanan pangan jika penghasilan totalnya tidak kurang dari garis kemiskinan makanan. Oleh karena itu, ketahanan pangan tercapai ketika semua keluarga dan individu memiliki penghasilan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan nutrisi rata-rata mereka. Jika rumah tangga dan individu tidak mendapatkan makanan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan gizi rata-rata mereka, mereka akan menderita kekurangan gizi.

Rumah tangga diidentifikasi sebagai kategori *food insecurity* jika pengeluaran perkapita nya kurang dari perkiraan biaya per kapita makanan. Jika rumah tangga menderita kerawanan pangan, maka semua individu yang termasuk dalam rumah tangga diasumsikan tidak aman pangan. Ini adalah asumsi standar yang biasa digunakan dalam pengukuran kemiskinan. Dalam ekonomi pasar, seseorang dapat bertukar apa pun yang barang-barang dimilikinya termasuk makanan. Pertukaran ini dapat terjadi melalui pendapatan pada harga pasar yang diberikan. Penghasilan seseorang dalam periode referensi dapat digunakan sebagai ukuran gabungan dari haknya. Indeks gabungan rumah tangga dari haknya juga dapat diukur dengan pendapatan per kapita (atau konsumsi).

Pertumbuhan menghasilkan barang dan jasa tambahan yang dinikmati oleh penduduk. Ini diukur dengan produk domestik bruto (PDB) dan PDB per kapita. Tetapi hak untuk output yang dihasilkan bervariasi dari satu orang ke orang lain tergantung pada pola pertumbuhan. Pola pertumbuhan menentukan dampak pertumbuhan pada pengurangan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan, dan dampaknya pada perluasan peluang ekonomi yang meningkatkan kesejahteraan. Dalam menghubungkan pertumbuhan dengan kerawanan pangan, pertanyaan yang relevan adalah bagaimana caranya pertumbuhan yang efektif akan mengurangi kerawanan pangan.

Kaur (2006) mengkaji kenaikan harga pangan global dan volatilitasnya pada tahun 2007-08 dan 2011 telah menimbulkan keprihatinan serius tentang keamanan pangan dan gizi masyarakat miskin di negara berkembang. Harga pangan yang tinggi dan meningkat menimbulkan tantangan kebijakan yang signifikan, di negara-negara di mana porsi makanan dalam pengeluaran rumah tangga relatif tinggi. Dalam konteks ini, ketahanan pangan dan stabilitas harga pangan merupakan keprihatinan utama bagi pemerintah di negara berkembang dan organisasi internasional. Tingginya harga dan volatilitas merupakan faktor penting yang berkontribusi pada tingkat kekurangan gizi yang ada. Membangun ketahanan negara-negara berkembang dan tingkat populasi untuk harga makanan yang tinggi dan volatilitas merupakan komponen integral dari strategi komprehensif untuk membantu populasi ini mengelola guncangan di masa depan.

Sejumlah penelitian telah dilakukan untuk menemukan penyebab di balik kenaikan harga pangan. Beberapa faktor yang tercantum termasuk guncangan penggunaan suplai seperti kondisi cuaca buruk, kekurangan produksi, stok rendah, dan dunia ketiga pendapatan dan pertumbuhan penduduk dan transisi makanan yang dihasilkan; trend produksi jangka panjang dan investasi menurun dalam penelitian pertanian; biofuel dan kaitan antara jagung dan minyak mentah; pembatasan ekspor dan kebijakan perdagangan; nilai tukar dan faktor ekonomi makro; dan finansialisasi komoditas dan spekulasi. Penelitian ini menganalisis langkah-langkah ekonomi dan peraturan secara luas yang mempengaruhi kerawanan pangan dengan fokus khusus pada produktivitas pertanian, subsidi dan jaring pengaman, lonjakan permintaan *biofuel* dan variasi dalam *rasio stock-to-use foodgrains*.

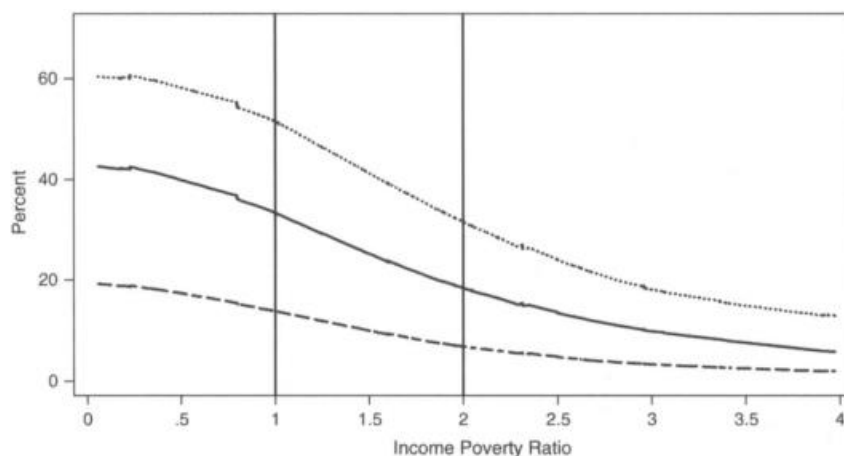
### **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi *Food Insecurity* Rumah Tangga**

Berbagai literatur telah menetapkan faktor sosial ekonomi dan demografis terkait dengan kerawanan pangan. Misalnya seperti



yang terlihat dalam Nord dkk. (2010), rumah tangga yang dikepalai oleh seorang Afrika-Amerika, orang yang tidak pernah menikah, orang yang bercerai atau berpisah, penyewa, orang yang lebih muda, dan orang yang kurang berpendidikan semuanya lebih mungkin mengalami kerawanan pangan dibandingkan mereka-mereka yang tidak masuk ke dalam kategori tersebut. Selain itu, rumah tangga dengan anak-anak lebih cenderung tidak aman pangan daripada rumah tangga tanpa anak-anak.

Salah satu faktor tambahan yang paling penting, adalah pendapatan. Hubungan antara kerawanan pangan dan pendapatan dapat dilihat pada gambar dibawah ini. Gambar 3 menampilkan hubungan antara kerawanan pangan dan pendapatan (dibagi dengan garis kemiskinan) menggunakan data dari *The 2009 December Supplement of the Current Population*.



**Gambar 2. 1 Hubungan Kerawanan Pangan dan Pendapatan**  
**Sumber: The 2009 December Supplement of the Current Population**

Tiga hal yang dapat disimpulkan dari hubungan antara kerawanan pangan dan pendapatan yang digambarkan dalam Gambar 2.1 Ini adalah pertama, kerawanan pangan berbanding terbalik dengan pendapatan. Kedua, kemiskinan tidak sama dengan

kerawanan pangan. Hal ini terlihat dari tingginya proporsi rumah tangga yang tahan pangan dengan pendapatan di bawah garis kemiskinan. Sebagai contoh, sekitar 65% rumah tangga yang dekat dengan garis kemiskinan tahan pangan. Ketiga, sebaliknya, banyak rumah tangga dengan pendapatan di atas garis kemiskinan mengalami kerawanan pangan.

Hubungan terbalik antara pendapatan dan kerawanan pangan tidak mengejutkan. Yang mengejutkan, mungkin, adalah banyaknya jumlah rumah tangga miskin yang aman pangan dan sejumlah besar rumah tangga tidak miskin yang rawan pangan. Satu dugaan mengapa rumah tangga ini rawan pangan adalah keadaan pendapatan saat ini (yaitu, apa yang diamati dalam kumpulan data seperti CPS) tidak menggambarkan kemampuan keluarga untuk menghindari kerawanan pangan. Menggunakan sampel rumah tangga dari Survei Pendapatan dan Program Partisipasi dengan pendapatan saat ini di bawah 200% dari garis kemiskinan yang diambil, Gundersen dan Gruber (2001) menemukan bahwa rata-rata pendapatan rumah tangga selama periode dua tahun adalah prediktor yang lebih baik dari apakah rumah tangga rawan pangan dibandingkan pendapatan saat ini. Selain itu, mereka menemukan bahwa rumah tangga tanpa aset likuid apa pun secara substansial lebih cenderung rawan pangan dibandingkan dengan rumah tangga dengan aset likuid. Menggunakan jumlah tahun yang lebih besar dan kombinasi berbagai informasi dari SIPP dengan Survei Dinamika Program (SPD), Ribar dan Hamrick (2003) menganalisis dinamika kemiskinan dan kerawanan pangan. Para penulis ini menemukan bahwa aset bersifat protektif terhadap kerawanan pangan untuk rumah tangga miskin dan volatilitas pendapatan terkait dengan kerawanan pangan. Terakhir, dengan menggunakan data dari SIPP 2001, Leete dan Bania (2010) menunjukkan bahwa rumah tangga dengan keterbatasan likuiditas lebih cenderung rawan pangan daripada rumah tangga yang tidak dibatasi.

## **Kebijakan Mengatasi Kerawanan Pangan**

Berbagai kombinasi kebijakan untuk mengatasi kerawanan pangan adalah sebagai berikut:

### *a. Agricultural Productivity*

Meningkatkan dan mempercepat produktivitas pertanian secara berkelanjutan merupakan komponen utama untuk mencapai keamanan pangan dan gizi global. Produktivitas dapat menjadi mesin pertumbuhan, yang mengarah ke peningkatan sistem pangan, transformasi ekonomi, dan pengentasan kemiskinan.

### *b. Subsidies and Safety Nets*

Meningkatnya harga pangan dapat berdampak negatif pada pembangunan manusia dalam empat dimensi: meningkatkan kemiskinan; nutrisi yang memburuk; mengurangi pemanfaatan layanan pendidikan dan kesehatan; dan menghabiskan aset produktif orang miskin. Dalam konteks inilah perlunya dukungan pemerintah yang kuat dalam bentuk subsidi dalam menyediakan ketahanan pangan.

### *c. Surge in Biofuel Demand*

Terdapat dua peristiwa terutama bertanggung jawab atas kenaikan harga dan volatilitas. Pertama, adalah mandat yang terkait dengan biofuel dan yang kedua adalah rasio stok-ke-penggunaan gandum (SUR) pada tahun-tahun terjadinya lonjakan harga. Agenda perubahan iklim Bank Dunia berusaha untuk menginformasikan debat global tentang bahan bakar nabati melalui analisis, pemantauan dan penyeimbangan kebutuhan persaingan untuk ketahanan energi dan pangan. Kekhawatiran atas peningkatan penggunaan energi, perubahan iklim, dan emisi karbon dioksida dari bahan bakar fosil mengakibatkan peralihan ke bahan bakar dengan karbon rendah.

### *d. Variations in Foodgrains Stock-to-Use-Ratios*

Berikutnya adalah peran stok biji-bijian sebagai penentu lonjakan harga pangan dan pembelajaran yang terkait darinya. Secara tradisional volatilitas harga pangan telah dijelaskan melalui guncangan terhadap permintaan dan pasokan yang mengabaikan

persediaan. Stok makanan penting sehubungan dengan akses dan distribusi makanan karena mereka mendukung kemampuan pemerintah untuk membatasi volatilitas harga yang berlebihan dengan mengimbangi guncangan pasokan atau lonjakan permintaan secara tiba-tiba.

Model analitik kami menekankan hal itu perubahan harga internasional dapat ditularkan melalui penyimpanan arbitrase antarwaktu bahkan jika tidak ada perdagangan yang terjadi. Analisis empiris kami menunjukkan bahwa fokus hanya pada Indeks Harga Makanan atau Sereal FAO yang dapat menyebabkan kerentanan buruk terhadap perubahan harga internasional . Demikian juga, indeks harga makanan dari statistik nasional mungkin bias, menjadi lebih representatif (rata-rata lebih kaya) konsumen perkotaan, yang membeli dan mengkonsumsi bahan pokok dan barang mewah yang lebih banyak diproses. Untuk menghindari kekurangan ini, kami menggunakan basis data yang komprehensif pada harga referensi internasional dan membangun indeks harga biji-bijian domestik berdasarkan harga eceran di negara berkembang dan pangsa komoditas yang dipertimbangkan dari total konsumsi.

Karena struktur lag kami yang dipilih selama 3 bulan, kami berharap itu internasional guncangan harga akan menyebabkan guncangan harga domestik lebih cepat. Penelitian yang ada tentang dampak perubahan harga pada kesejahteraan konsumen miskin telah membayar lebih perhatian pada efek perubahan harga yang berbeda dan heterogen, tergantung pada struktur produksi dan konsumsi. Sementara harga yang lebih tinggi dapat menguntungkan neto penjual tanaman yang terkena dampak, mereka membuat konsumen miskin, petani pembeli bersih dan pedesaan tidak memiliki lahan lebih buruk dalam jangka pendek. Beberapa perkiraan kuantitatif menyimpulkan bahwa efek negatif lebih besar daripada efek positif, misalnya, sehubungan dengan jumlah orang yang jatuh di bawah garis kemiskinan - setidaknya dalam jangka pendek kapan produksi tidak dapat merespon secara

fleksibel ke harga yang lebih tinggi. Meskipun analisis kami berfokus pada transmisi tingkat harga daripada risiko harga atau volatilitas, dapat diperkirakan bahwa volatilitas internasional yang tinggi (diukur dalam fluktuasi harga bulanan) juga akan meningkatkan volatilitas harga pangan domestik.

Kebijakan pemasaran makanan perlu dipahami sebagai bagian dari strategi pembangunan yang lebih luas yang dapat mempengaruhi ketahanan pangan dan pengentasan kemiskinan. Sektor ritel dan penggilingan biji-bijian adalah contoh di mana konsumen mendapatkan keuntungan dari margin penggilingan yang lebih rendah pabrik palu skala kecil. Selain itu, ada ketersediaan biji-bijian makanan yang lebih besar di banyak daerah defisit karena privat antar pribadi yang diperkuat perdagangan biji-bijian.

Namun, keberhasilan reformasi ini hanya dapat dipertahankan jika harapan sektor swasta tentang pembayaran dan risiko terhadap investasi masa depan dimasukkan dalam reformasi ini. Hal ini karena, secara historis, di sebagian besar negara, perdagangan sereal skala kecil selalu hidup berdampingan dengan kegiatan pemasaran resmi, sementara masukan hanya didistribusikan oleh negara. Meskipun para pedagang swasta telah merambah pasar pupuk dan benih di banyak negara, kegiatan pemasaran input masih tetap ada didominasi oleh perusahaan milik negara atau perusahaan multinasional. Dalam banyak contoh, karena berbagai guncangan eksternal seperti kekeringan dan perang, negara-negara membalik kebijakan reformasi mereka dan memberlakukan kembali kontrol terhadap sektor swasta. Misalnya, Ethiopia dan Zambia memperkenalkan kembali subsidi pupuk dan mengizinkan perusahaan negara untuk mendistribusikan pupuk.

Selain itu, negara-negara tidak memiliki pemahaman yang jelas tentang waktu dan urutan kebijakan yang tepat sejak reformasi berlangsung. Negara-negara yang secara bersamaan menghapus subsidi pupuk dan mendevaluasi mata uang mereka menyaksikan penurunan signifikan dalam penggunaan pupuk (misalnya, di

Malawi dan Nigeria). Selain itu, devaluasi mata uang tanpa strategi liberalisasi yang tepat dari tanaman ekspor utama menyebabkan pergeseran sumber daya ke lainnya sektor ekonomi. Ketika reformasi dilaksanakan, kepentingan para pegawai sipil sering menyebabkan pembalikan reformasi, yang membuatnya sangat luar biasa sulit bagi sektor swasta untuk berpartisipasi secara efektif dalam proses reformasi. Meskipun di semua entri pasar negara-negara reformasi oleh pedagang swasta terjadi di pasar makanan dan pasar uang, kegiatan pemasaran yang lebih besar dan padat modal (seperti transportasi bermotor atau perdagangan eksternal) terbatas untuk kelompok yang memiliki jaringan sosial dan koneksi negara yang kuat. Dengan demikian, semua faktor di atas tidak mengarah pada partisipasi yang sukses oleh sektor swasta dalam proses reformasi, karena ekspektasi mereka atas imbalannya adalah rendahnya *ex-ante*.

Untuk mengatasi kendala dan pembalikan kebijakan di atas, tindakan pemerintah untuk mengurangi ketidakstabilan harga dapat mencakup peningkatan infrastruktur transportasi, promosi perdagangan regional, sistem informasi pasar yang memperluas informasi tentang harga lintas batas, arus perdagangan, dan meningkatkan infrastruktur komunikasi.

### **c. Hasil Kajian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kondisi kerawanan pangan (*food insecurity*) yang terjadi di Sumatera Selatan menurut Kabupaten/Kota. Kriteria kerawanan pangan berdasarkan acuan baku asupan kalori. Acuan baku pertama yaitu menurut BPS di mana asupan kalori minimal seorang penduduk adalah 2100 kkal sedangkan acuan kedua yaitu menggunakan batasan 2500 kkal. Selain itu juga dilihat variabel-variabel yang mempengaruhi Status Kerawanan Rumah Tangga. Adapun variabel bebas terdiri dari daerah tempat tinggal rumah tangga, jenis kelamin kepala rumah tangga, jenis kelamin, kelompok umur, tingkat pendidikan KRT,

status bekerja, jumlah Anggota Rumah Tangga, penggunaan listrik, penggunaan air minum, dan penerimaan raskin.

Analisis Deskriptif disajikan secara sederhana dari suatu sebaran data dalam bentuk tabulasi dan gambar untuk mendeskripsikan dinamika kemiskinan pangan (*food poverty*) suatu daerah selama periode penelitian, ukuran yang digunakan adalah nilai rata-rata pengeluaran makanan rumah tangga di Sumatera Selatan.

Metode yang akan digunakan yaitu dengan penghitungan *Food Security, Shortfall/Surplus Index* dan *Head Count Ratio*. Kemudian, Metode yang akan digunakan untuk menentukan faktor yang mempengaruhi kerawanan pangan rumah tangga yaitu *Binary Logistic Regression*.

### **Food Security Index Rumah Tangga di Sumatera Selatan**

Hasil penghitungan rata-rata *Food security Index* (FSI) tertuang pada Tabel 2.2.

**Tabel 2. 2 Rata-Rata Nilai FSI1 dan FSI2 Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan**

<b>Kabupaten</b>	<b>FSI<sub>2</sub></b>	<b>FSI<sub>1</sub></b>
(1)	(2)	(3)
OKU	0,97	1,14
OKI	0,98	1,14
Muara Enim	0,97	1,13
Lahat	0,96	1,13
Musi Rawas	0,91	1,06
Musi Banyuasin	0,95	1,11
Banyuasin	1,03	1,20
OKU timur	0,91	1,06
OKU Selatan	0,95	1,10
Ogan Ilir	0,95	1,11
Empat Lawang	0,93	1,08
PALI	1,04	1,22
Muratara	0,91	1,06
Palembang	0,97	1,13
Pagar alam	0,93	1,08

Lubuk Linggau	1,03	1,21
Prabumulih	0,96	1,12
Sumatera Selatan	0,96	1,12

Sumber : Data diolah dari SUSENAS 2017

Adapun garis batas FSI yang digunakan ada dua yaitu menggunakan batas 2100 kkal dan 2500 kkal. Tabel 2.2 menunjukkan bahwa nilai FSI Sumatera Selatan sebesar 1,12 jika menggunakan batas 2100 kkal dan 0,96 jika menggunakan batas 2500 kkal. Nilai FSI di atas 1 menunjukkan kondisi *secure* dan sebaliknya jika bernilai di bawah 1 berarti *insecure*.

Jika menggunakan batas minimal asupan kalori menurut BPS yaitu 2100 kalori maka secara rata-rata rumah tangga di Sumatera selatan memiliki ketahanan pangan yang cukup dikarenakan nilai FSI lebih dari 1 yaitu 1,12. Sedangkan jika menggunakan batas asupan kalori 2500 kkal maka secara rata-rata rumah tangga di Sumatera Selatan masih kekurangan asupan kalori (makanan) karena nilai FSI sebesar 0,96 yang berada di bawah 1. Hal ini tentu menjadi catatan tersendiri mengingat Sumatera Selatan merupakan salah satu Lumbung Pangan Nasional.

**Tabel 2. 3 Nilai Headcount Ratio (HCR) Food Security menurut Karakteristik Sosial Ekonomi Rumah Tangga di Sumatera Selatan**

Karakteristik	Security status 1		Security status 2	
	Insecure	Secure	Insecure	Secure
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Daerah</b>				
perkotaan	44,88	55,12	72,10	27,90
pedesaan	44,27	55,73	71,57	28,43
<b>Jenis Kelamin</b>				
Laki-Laki	44,83	55,17	72,05	27,95
Perempuan	40,58	59,42	68,38	31,62
<b>Pendidikan yang pernah diduduki</b>				
tidak sekolah	46,94	53,06	77,63	22,37
SD/Sederajat	46,57	53,43	73,91	26,09
SMP/Sederajat	46,55	53,45	73,01	26,99



Karakteristik	<i>Security status 1</i>		<i>Security status 2</i>	
	<i>Insecure</i>	<i>Secure</i>	<i>Insecure</i>	<i>Secure</i>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
SMA/Sederajat	41,00	59,00	68,61	31,39
SMK/MAK	43,15	56,85	69,25	30,75
D1-DIV	34,67	65,33	66,77	33,23
S1-S3	29,46	70,54	57,52	42,48
<b>Kegiatan</b>				
Tidak melakukan kegiatan	59,72	40,28	81,06	18,94
Bekerja	44,00	56,00	71,68	28,32
Sekolah	10,39	89,61	32,52	67,48
Mengurus ruta	45,24	54,76	71,78	28,22
Lainnya	47,05	52,95	68,97	31,03

Sumber : Data diolah dari SUSENAS 2017

Selanjutnya persentase jumlah rumah tangga menurut Status Ketahanan Pangan (*Security Status*) bisa dihitung menggunakan nilai *Headcount Ratio* yang bisa dilihat pada Tabel 2.3. Jika menggunakan batas asupan kalori 2100 kkal maka tidak ada perbedaan signifikan antara penduduk yang rawan pangan di desa maupun perkotaan. Hal ini dikarenakan nilai persentase yang hampir sama yaitu berkisar 44 persen. Namun persentase rumah tangga rawan pangan di daerah perkotaan sedikit lebih besar yaitu 44,88 persen di mana daerah pedesaan sebesar 44,27 persen. Jika batas asupan kalori diperbesar menjadi 2500 kkal (*Security Status 2*) maka persentase rumah tangga yang rawan pangan meningkat dan juga lebih banyak di daerah perkotaan yaitu 72,10 persen sedangkan di pedesaan sebesar 71,57 persen.

Jika kondisi ketahanan pangan dibedakan menurut jenis kelamin kepala rumah tangga maka rumah tangga dengan KRT laki-laki lebih banyak mengalami rawan pangan dibandingkan perempuan. Sedangkan jika dilihat dari tingkat pendidikan maka semakin tinggi tingkat pendidikan kepala rumah tangga maka semakin berkurang jumlah rumah tangga yang mengalami kerawanan pangan. Kemudian bila dilihat dari kegiatan yang dilakukan sehari-hari maka rumah tangga dengan KRT yang tidak

melakukan kegiatan apa pun justru memiliki jumlah rumah tangga rawan pangan yang lebih besar dibandingkan rumah tangga dengan KRT yang memiliki aktivitas sehari-hari. KRT yang tidak melakukan aktivitas apa pun pada umumnya adalah lansia yang sudah tidak mampu melakukan kegiatan apa pun. Secara tidak langsung hal ini menunjukkan bahwa rumah tangga lansia memiliki kecenderungan yang lebih besar untuk mengalami kerawanan pangan. Hal ini tentu harus menjadi perhatian kita semua untuk memberikan perhatian lebih karena lansia tidak mampu lagi untuk bekerja baik mencari nafkah maupun mencari makanan sehingga membuat mereka sebagai kelompok yang sangat rentan.

**Tabel 2. 4 Nilai *Headcount Ratio* (HCR) *Food Security* menurut Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan**

Kabupaten/Kota	Security status 1		Security status 2	
	Insecure	Secure	Insecure	Secure
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
OKU	42,40	57,60	69,59	30,41
OKI	42,87	57,13	68,14	31,86
Muara Enim	46,08	53,92	72,45	27,55
Lahat	43,61	56,39	72,08	27,92
Musi Rawas	58,22	41,78	81,44	18,56
Musi Banyuasin	47,72	52,28	75,45	24,55
Banyuasin	33,36	66,64	59,91	40,09
OKU timur	54,66	45,34	79,94	20,06
OKU Selatan	46,53	53,47	72,81	27,19
Ogan Ilir	47,70	52,30	73,21	26,79
Empat Lawang	50,58	49,42	79,10	20,90
PALI	34,79	65,21	64,54	35,46
Muratar	53,98	46,02	82,53	17,47
Palembang	43,55	56,45	71,65	28,35
Pagar alam	52,30	47,70	73,65	26,35
Lubuk Linggau	37,85	62,15	63,41	36,59
Prabumulih	27,99	72,01	77,08	22,92
Sumatera Selatan	44,49	55,51	71,77	28,23

Sumber : Data diolah dari SUSENAS 2017

Sebaran persentase rumah tangga menurut status ketahanan pangan cukup beragam di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan. Jika *menggunakan Data Security Status 1* maka ada 5 Kabupaten/Kota yang memiliki persentase di atas 50 persen untuk rumah tangga yang rawan pangan. Kelima daerah tersebut meliputi Musi Rawas, OKU Timur, Empat Lawang, Muratara, dan Pagar Alam dengan persentase terbesar ada di Kabupaten Musi Rawas yaitu 58,22 persen. Sedangkan jika menggunakan *Security Status 2* maka Kabupaten Musi Rawas Utara memiliki persentase rumah tangga terbanyak yang mengalami kerawanan pangan.

Adanya pola sebaran rumah tangga rawan pangan ini dapat menjadi informasi bagi pendistribusian dan ketersediaan makanan dalam hal ini bahan pokok di daerah yang rentan. Ketergantungan penduduk Sumatera Selatan akan beras, membuat ketersediaan dan kualitasnya harus terus terjaga. Selain itu keragaman konsumsi makanan seperti protein, lemak, vitamin dan mineral seharusnya semakin digalakkan. Meningkatnya keragaman konsumsi makanan penduduk selain meningkatkan asupan kalori juga meningkatkan asupan gizi dan harapannya dapat memperkecil angka *stunting* pada bayi dan balita.

## **Determinan Kerawanan Pangan pada Rumah Tangga di Sumatera Selatan**

### **Pengujian Keberartian Model dan Parameter dalam Model Status Kerawanan Pangan Rumah Tangga**

Berdasarkan hasil pengolahan data maka diperoleh model regresi logistik biner sebagai berikut:

$$\ln\left(\frac{p}{1-p}\right) = -1,103 - 0,31 JK - 0,73 umur1 - 0,376 umur2 - 0,476 umur3 - 0,315 umur4 + 0,300 status kawin1 + 0,322 status kawin2 + 0,344 status kawin 3 + 0,33 jumlah ART - 0,269 pendidikan 1 - 0,329 pendidikan 2 - 0,388 pendidikan 3 - 0,550 pendidikan 4 - 0,620$$

pendidikan5 -0,129 bekerja + 0,317 penerangan1 +  
0,161 penerangan + 0,620 penerangan3 + 0,177 air  
minum 1+0,221 air minum2 +0,248 air minum3 +  
0,254air minum4 + 0,354 air minum5 – 0,0095 raskin  
-0,268 daerah

Pada model di atas berdasarkan output di lampiran terlihat bahwa seluruh variabel sosial, ekonomi, dan demografi yang digunakan berpengaruh signifikan terhadap kecenderungan status kerawanan pangan rumah tangga di Sumatera Selatan. Hal ini ditunjukkan dengan nilai signifikansi seluruh variabel adalah 0,000.

Sedangkan untuk pengujian model maka pada tabel *Model Summary* dengan melihat nilai statistik  $-2 \text{ Log likelihood}$  lebih besar daripada *chi-square* dan dari nilai signifikannya kurang dari 0,001 sehingga hasil keseluruhan model untuk setiap persamaan adalah signifikan pada  $\alpha = 0,001$  yang menunjukkan bahwa model yang digunakan cocok menggambarkan kondisi data. Seluruh variabel bebas yang dimasukkan dalam model secara bersama-sama signifikan secara statistik mempengaruhi variabel terikat pada tingkat kepercayaan  $\alpha = 1$  persen. Adapun nilai Nagelkerke R Square yang diperoleh sebesar 0,125 yang berarti Status kerawanan pangan rumah tangga di Sumatera Selatan yang dapat dijelaskan oleh model adalah 12,5 persen sedangkan sisanya dipengaruhi oleh variabel lain yang tidak terdapat pada model.

### **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Status Kerawanan Pangan Rumah Tangga di Sumatera Selatan**

**Jenis Kelamin.** Berdasarkan hasil output, nilai koefisien untuk jenis kelamin bernilai negatif. Hal ini menunjukkan bahwa rumah tangga dengan KRT perempuan memiliki kecenderungan lebih kecil untuk menjadi rumah tangga rawan pangan dibandingkan rumah tangga dengan jenis kelamin laki-laki. Nilai peluang rumah tangga dengan KRT perempuan yaitu 0,969 kali dibandingkan ruta dengan KRT Laki-laki.

**Umur.** Umur KRT pada analisis kali ini dibagi menjadi 5 kelompok umur seperti yang sudah disampaikan pada Bab 3 yaitu kurang dari sama dengan 30 tahun, 31-40,41-50,51-60 dan di atas 60 tahun. Nilai koefisien pada semua kelompok umur adalah negatif di mana variabel referensi yang digunakan adalah usia 30 tahun ke bawah. Hal ini menunjukkan bahwa rumah tangga dengan KRT berusia di atas 30 tahun memiliki kecenderungan untuk tahan pangan dibandingkan rumah tangga dengan KRT yang berusia di bawah 30 tahun. Misalnya saja koefisien umur(1) sebesar -0,073 ini berarti peluang rumah tangga dengan KRT usia 31-40 tahun adalah 0,930 kali dibandingkan rumah tangga dengan KRT usia 30 tahun ke bawah. Kematangan usia KRT tentu akan berpengaruh pada kematangan psikis dan finansial. Semakin berumur usia KRT maka harapannya adalah semakin banyak pengalaman dalam mencari sumber-sumber makanan dan juga semakin mapan dalam mengelola keuangan keluarga.

**Status Perkawinan.** Koefisien dari variabel status perkawinan seluruhnya bertanda positif. Hal ini menunjukkan bahwa kecenderungan rumah tangga dengan KRT berstatus kawin, cerai mati dan cerai hidup lebih besar untuk menjadi rumah tangga rawan pangan dibandingkan dengan KRT yang berstatus belum kawin. Peluang rumah tangga dengan KRT berstatus kawin adalah 1,350 kali dibandingkan rumah tangga dengan KRT berstatus belum kawin untuk menjadi rumah tangga rawan pangan di Sumatera Selatan. Status perkawinan berkaitan erat dengan jumlah ART yang harus ditanggung. Jika KRT terikat dalam ikatan perkawinan maupun bercerai tentu saja ada hak-hak anak yang harus dipenuhi baik dari segi makanan, maupun materi lainnya. Sehingga hal ini memperbesar peluang suatu rumah tangga untuk kekurangan asupan kalori.

**Jumlah ART.** Variabel jumlah Anggota Rumah Tangga memiliki tanda positif dengan nilai koefisien sebesar 0,333. Hal ini

berarti semakin besar jumlah anggota rumah tangga yang ada maka akan semakin besar peluang status kerawanan pangan rumah tangga tersebut. Setiap penambahan 1 anggota rumah tangga akan meningkatkan peluang kejadian sebesar 0,333. Jumlah ART tentu berkaitan erat dan langsung dengan jumlah makanan yang harus tersedia di rumah tangga. Semakin banyak ART yang ada di rumah maka semakin banyak makanan yang harus dicari dan disediakan. Jika KRT atau anggota rumah tangga lain tidak mampu memenuhi kebutuhan tersebut maka asupan kalori seluruh anggota rumah tangga tersebut tidak akan memenuhi angka kecukupan gizi yang disarankan.

**Pendidikan.** Jenjang pendidikan menunjukkan nilai koefisien yang negatif. KRT dengan jenjang pendidikan yang pernah diduduki SD/ sederajat memiliki kecenderungan yang lebih kecil yaitu 0,764 kali untuk menjadi rumah tangga rawan pangan dibandingkan rumah tangga dengan KRT yang tidak/ belum pernah bersekolah. Fenomena yang sama terus terjadi sampai variabel pendidikan(5). Peluang rumah tangga dengan KRT berpendidikan S1 ke atas untuk mengalami kerawanan pangan yaitu 0,538 kali dibandingkan rumah tangga dengan KRT yang belum pernah bersekolah. Hasil pengolahan menunjukkan bahwa semakin tinggi pendidikan KRT maka semakin kecil risiko rumah tangga tersebut untuk mengalami kerawanan pangan. Pendidikan yang tinggi akan membuka peluang individu untuk menerima penghasilan yang tinggi juga. Selain itu juga informasi tentang asupan makanan yang baik untuk tubuh, serta akses makanan yang lebih baik biasanya ada pada rumah tangga dengan KRT yang lebih berpendidikan.

**Bekerja.** Nilai Koefisien variabel status bekerja yaitu -0,129. Hal ini menunjukkan bahwa peluang rumah tangga dengan KRT tidak bekerja untuk mengalami kerawanan pangan lebih kecil dibandingkan KRT yang bekerja yaitu 0,879 kali. Hal ini

dimungkinkan terjadi ketika rumah tangga tersebut didukung oleh anggota rumah tangga lain yang bekerja, mencari nafkah dan mencukupi segala kebutuhan anggota rumah tangga.

**Penerangan.** Rumah tangga selain yang menggunakan Listrik dengan meteran sebagai alat penerangan memiliki kecenderungan lebih tinggi untuk mengalami kerawanan pangan rumah tangga. Rumah tangga dengan media penerangan listrik non PLN memiliki peluang lebih tinggi sebesar 1,174 kali dibandingkan rumah tangga yang menggunakan listrik PLN dengan meteran. Rumah tangga yang tidak menggunakan listrik memiliki peluang yang lebih besar lagi yaitu 1,860 kali untuk menjadi rumah tangga rawan pangan dibandingkan rumah tangga dengan listrik PLN dengan meteran. Keberadaan listrik menunjukkan keberadaan lokasi rumah tangga. Rumah tangga tanpa akses listrik biasanya rumah tangga dengan lokasi yang terisolir atau rumah tangga miskin. Hal ini tentu akan berpengaruh pada distribusi penerimaan bahan makanan (lokasi) atau ketiadaan akses pada makanan karena faktor ekonomi.

**Air Minum.** Seluruh nilai koefisien untuk variabel air minum bertanda positif. Nilai koefisien 0,177 pada air minum (1) menunjukkan bahwa kecenderungan rumah tangga yang menggunakan air isi ulang untuk mengalami kerawanan pangan adalah 1,194 kali dibandingkan rumah tangga yang menggunakan air kemasan sebagai air minum. Begitu juga dengan nilai koefisien 0,354 pada air minum 5 yang berarti peluang rumah tangga yang menggunakan sumber air minum lainnya (air hujan, dll) untuk mengalami kerawanan pangan yaitu 1,425 kali dibandingkan rumah tangga yang menggunakan air kemasan sebagai air minum.

**Raskin.** Variabel raskin di sini terkait dengan raskin yang diterima oleh Rumah Tangga. Nilai koefisien menunjukkan tanda negatif yaitu -0.095. Hal ini berarti peluang rumah tangga yang tidak menerima raskin untuk mengalami kerawanan

pangan yaitu 0,909 kali dibandingkan rumah tangga yang menerima raskin. Hal ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa rumah tangga penerima raskin selama ini sebagian besar sudah tepat yaitu rumah tangga yang rentan untuk mengalami kekurangan asupan kalori makanan. Sehingga adanya raskin, setidaknya membantu sedikit asupan makanan bagi rumah tangga tersebut.

**Daerah.** Status daerah dibedakan menjadi perkotaan dan pedesaan. Kecenderungan penduduk pedesaan untuk mengalami kerawanan pangan lebih kecil dibandingkan penduduk perkotaan yaitu 0,765 kali. Hal ini tentu berkaitan dengan ketersediaan sumber daya alam dalam hal ini makanan di pedesaan lebih banyak dibandingkan di daerah perkotaan.

#### **d. Kesimpulan**

Kerawanan pangan bukan hanya masalah cukup atau tidaknya produksi pangan bagi seluruh penduduk saat ini. Namun juga masalah pada akses individu terhadap pangan itu sendiri. Kondisi kerawanan pangan di Sumatera Selatan sudah memasuki batas aman jika menggunakan batasan asupan kalori sebesar 2100 kkal (batas minimal). Namun jika menggunakan batasan 2500 kkal (batas layak), maka ketahanan pangan di Sumatera Selatan belum memasuki tahap aman. Jika dilihat dari faktor sosial ekonomi rumah tangga maka faktor jumlah anggota rumah tangga dan pendidikan kepala rumah tangga menjadi faktor yang dominan mempengaruhi kerawanan pangan rumah tangga di Sumatera Selatan. Jumlah anggota rumah tangga berkaitan langsung dengan jumlah pangan yang harus tersedia di rumah tangga. Semakin banyak anggota rumah tangga maka semakin banyak pangan yang harus dicari dan disediakan oleh Kepala Rumah Tangga (KRT) maupun anggota rumah tangga lain yang menanggung kebutuhan seluruh anggota rumah tangga. Sedangkan pendidikan berkaitan secara tidak langsung dengan tingkat pendapatan yang diperoleh. Semakin tinggi tingkat pendidikan KRT, maka semakin tinggi pendapatan



yang diperoleh. Kecukupan secara finansial memberikan pengaruh positif terhadap pemenuhan kebutuhan pangan seluruh anggota rumah tangga.

## BAB 3

---

# PERTUMBUHAN EKONOMI, KETIMPANGAN, DAN KEMISKINAN

### 3.1. Growth, Inequality, and Poverty

#### a. Pendahuluan

Penghapusan kemiskinan di negara berkembang telah menjadi tujuan utama bagi sebagian besar pemerintah dan organisasi internasional karena pentingnya kesejahteraan masyarakat secara umum. Menurut laporan *World Bank* 2019, tingkat kemiskinan telah menunjukkan tren penurunan sejak tahun 1980-an. Meskipun telah terjadi kemajuan, di berbagai belahan dunia khususnya negara-negara berkembang masalah kemiskinan masih menjadi isu utama. Data menunjukkan lebih dari setengah miliar orang masih hidup di bawah \$2,15 per hari dan sekitar 1,8 miliar orang hidup dengan \$3,65 sehari. Sebagian besar pengurangan kemiskinan ini terjadi di negara-negara *middle-high income* dengan sangat sedikit pengurangan yang terjadi di negara-negara *low income*. Walaupun tujuan Millenium Development Goals (MDG) untuk mengurangi separuh tingkat kemiskinan pada tahun 2015 dapat dicapai, sebagian besar negara berkembang masih menghadapi tantangan besar dalam memerangi kemiskinan. Selain itu, hal lain yang sama pentingnya seperti penurunan angka kematian ibu dan anak, kesetaraan gender dan pendidikan masih merupakan masalah pembangunan di sebagian besar negara berkembang.

Pertumbuhan ekonomi telah diidentifikasi sebagai komponen penting dalam mengurangi kemiskinan. Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang signifikan dan mencapai kemajuan

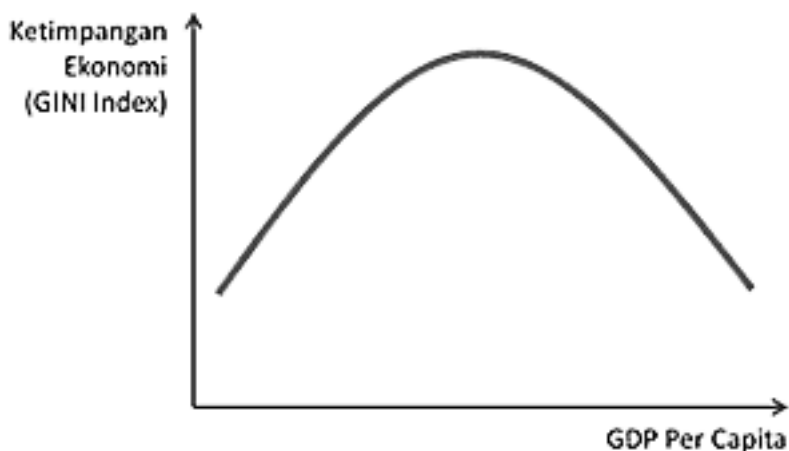
dalam pengurangan kemiskinan, banyak negara berkembang mengadopsi kebijakan penyesuaian struktural yang direkomendasikan oleh institusi Bretton Woods di awal 1980-an. Beberapa kebijakan di bawah penyesuaian struktural termasuk penerapan kebijakan nilai tukar dan keterbukaan terhadap perdagangan internasional. Kebijakan ini akan menarik investasi asing, sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi. Selama tahun 1990-an, *World Bank* mengusulkan pendekatan yang lebih umum untuk mengurangi tingkat kemiskinan. Usulan ini melibatkan perhatian pada isu-isu lingkungan, investasi di sumber daya manusia, privatisasi badan usaha milik pemerintah dan peningkatan perkembangan ekonomi.

Selama bertahun-tahun, negara-negara berkembang telah memainkan peran penting dalam menurunkan tingkat kemiskinan dunia karena tingginya tingkat pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang. (Chen & Ravallion, 2007) mengklaim bahwa, kinerja pertumbuhan ekonomi yang signifikan di Cina, India dan Brasil telah memberikan kontribusi besar dalam mengurangi kemiskinan di negara berkembang. Dalam beberapa tahun terakhir, sebagian besar negara di Asia telah mengubah ekonomi mereka melalui inovasi teknologi. Kemajuan teknologi ini telah mengubah perekonomian mereka dari yang sebagian besar berbasis pertanian menjadi ekonomi industri. Meskipun demikian, banyak negara-negara berkembang yang mengalami tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi menyadari bahwa pertumbuhan seperti itu hanya membawa sedikit manfaat bagi penduduk berpenghasilan rendah. Salah satu alasan yang mungkin adalah pertumbuhan ekonomi telah dikaitkan dengan peningkatan ketimpangan pendapatan. Ketimpangan pendapatan yang tinggi dipandang merugikan pembangunan karena mengurangi manfaat dari pertumbuhan ekonomi untuk masyarakat miskin.

Kemiskinan yang meluas dan ketimpangan pendapatan yang meningkat telah menjadi isu utama dalam proses pembangunan dan pengurangannya telah menjadi tujuan utama dari sebagian

besar kebijakan pembangunan ekonomi. Kekhawatiran muncul dari sini, apakah masyarakat miskin telah benar-benar diuntungkan dari pertumbuhan ekonomi dan sejauh mana distribusi pendapatan dapat mempengaruhi perjuangan dalam melawan kemiskinan. Beberapa penelitian telah mengklaim bahwa pertumbuhan ekonomi telah menjadi akselerator utama dalam menurunkan tingkat kemiskinan, ketimpangan pendapatan tidak terlalu memainkan peran penting (Dollar & Kraay, 2002). Meskipun demikian, peran distribusi pendapatan dalam pengurangan pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan tidak dapat diabaikan. (Chen & Ravallion, 2007) dan (Fosu, 2008) telah meneliti hubungan pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan. Meskipun mereka menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi dapat mengurangi tingkat kemiskinan, mereka juga menemukan bahwa ketimpangan pendapatan berbahaya bagi pengurangan kemiskinan. Jadi ketimpangan distribusi pendapatan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan. Hal ini menunjukkan bahwa negara-negara dapat mengalami tingkat kemiskinan yang berbeda bahkan pada keadaan dimana tingkat pertumbuhan ekonomi sama. Pentingnya ketimpangan pendapatan dalam pertumbuhan ekonomi dijelaskan dalam hipotesis (Kuznets, 2019).

Hipotesis U terbalik Kuznets menjelaskan bahwa pada tahap awal pertumbuhan ekonomi, distribusi pendapatan tidak merata. Namun setelah periode tertentu dalam proses pembangunan, ketimpangan pendapatan diperkirakan akan turun seiring dengan pertumbuhan ekonomi. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi, modal manusia dan teknologi ditingkatkan, lebih banyak kesempatan kerja diciptakan yang mengakibatkan distribusi pendapatan semakin merata. Pola 'U' terbalik menunjukkan bahwa negara harus mampu mengubah ekonomi mereka dari ekonomi pertanian ke ekonomi industri di mana dapat meningkatkan produktivitas. Bentuk kurva U terbalik Kuznets dapat dilihat pada gambar dibawah ini (kutip buku bapak).



**Gambar 3. 1 Kurva U Terbalik Kuznets**

Hipotesis Kuznets dapat dikaitkan dengan pertumbuhan sektor modern (kutip). Negara-negara yang memanfaatkan sektor modern mungkin mengalami peningkatan dalam ketidaksetaraan pendapatan di tahun-tahun awal tetapi ketika sektor modern mulai berkembang, ketimpangan pendapatan dapat berkurang. Implikasi hipotesis Kuznets ke negara berkembang adalah bahwa meskipun ketimpangan pendapatan meningkat di awal tahap pembangunan ekonomi, diharapkan terjadi penurunan ketimpangan distribusi pendapatan dalam proses pembangunan ekonomi. Lebih penting lagi, jika negara-negara berkembang memilih jalur pembangunan yang serupa dengan kebanyakan negara maju, mereka berpotensi dapat menghindari hipotesis 'U' terbalik.

Hipotesis 'U' terbalik telah mendasari banyak penelitian tentang hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan. Dalam sebuah penelitian yang melibatkan negara-negara Amerika Latin, Psacharopoulos dkk. (1995) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi berhubungan negatif dengan ketimpangan pendapatan. Studi lain seperti (Chen & Ravallion, 2007) tidak menemukan bukti bahwa peningkatan pendapatan agregat menyebabkan penurunan ketimpangan pendapatan yang

signifikan di negara-negara berkembang. Beberapa penulis lain seperti (Deininge & Squire, 1998) dan (Schultz, 1998) menyelidiki hubungan pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan tetapi tidak menemukan hubungan yang signifikan.

Distribusi pendapatan menjadi semakin penting bagi pertumbuhan ekonomi, sejumlah penelitian telah meneliti hubungan pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan dengan mempertimbangkan peran yang dimainkan oleh ketimpangan pendapatan dalam hubungan itu. (Tridico, 2010) menganalisis pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan dan ketimpangan pendapatan di 50 negara berkembang periode tahun 1995-2006. Dia mendefinisikan pembangunan ekonomi sebagai proses pertumbuhan ekonomi yang lebih luas yang mencakup perubahan kelembagaan dan pembangunan manusia. Hasilnya menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh positif pada tingkat kemiskinan. Padahal perkiraan pertumbuhan rata-rata di antara negara-negara tersebut selama periode tahun 1995-2006 adalah 4,7 persen. Tridico menjelaskan hal ini dapat terjadi dikarenakan pertumbuhan ekonomi tidak dibarengi dengan perkembangan komponen pembangunan lainnya, sehingga tidak terjadi pengaruh signifikan terhadap kemiskinan. Dia juga menyelidiki dampak pertumbuhan ekonomi terhadap ketimpangan pendapatan dan menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi memperburuk ketimpangan pendapatan selama periode tersebut. Menurutnya, tingkat pendidikan masyarakat yang rendah mungkin telah menyebabkan tingginya ketimpangan pendapatan. Oleh karena itu ia menyimpulkan bahwa ketimpangan pendapatan akan meningkat seiring dengan pertumbuhan ekonomi kecuali standar pendidikan meningkat dan pemerintah meningkatkan kualitas kelembagaan serta mengembangkan strategi untuk perkembangan pembangunan manusia.

## **b. Tinjauan Pustaka Pertumbuhan Ekonomi**

Pertumbuhan ekonomi digambarkan sebagai proses di mana kekayaan suatu negara meningkat dari waktu ke waktu. Dalam konteks teori ekonomi, ini biasanya mengacu pada peningkatan kekayaan dari waktu ke waktu. Pertumbuhan dapat digambarkan sebagai proses transformasi. Apakah ekonomi sudah modern atau pada tahap awal pembangunan, proses pertumbuhan ditemukan tidak merata dan tidak seimbang. Istilah pertumbuhan ekonomi mengacu pada ekonomi di mana pendapatan per kapita sudah meningkat.

### **Teori Pertumbuhan Ekonomi Klasik**

Teori pertumbuhan liberalisme klasik atau ekonomi (abad ke-18 dan 19) adalah aliran ideologis ekonomi politik dan metode analisis proses sosial-ekonomi yang mempelajari peran pasar dalam ekonomi internasional dan kebijakan ekonomi nasional. Para pendiri teori ekonomi klasik dianggap sebagai ekonom klasik Inggris Adam Smith, Thomas Malthus dan David Ricardo (Harris, 2007). Fondasi teori liberalisme ekonomi klasik (dan ideologi kebijakan ekonomi) terkait dengan tiga tren penting dalam proses politik dan ekonomi Eropa Barat dan dunia pada abad ke-18 dan ke-19. Pertama, ada kontradiksi internal dari sistem perdagangan dan hilangnya daya saing produk melalui akumulasi modal yang berlebihan, seperti yang dijelaskan oleh filsuf Inggris David Hume. Tren penting lainnya adalah awal dari proses industrialisasi Barat. Yang ketiga adalah munculnya ide-ide pencerahan, membahas juga konsep perbudakan, feodalisme, dan promosi gagasan kesetaraan untuk semua manusia.

Sementara merumuskan teori mereka, ekonom klasik berusaha untuk memberikan gambaran tentang kekuatan luas yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan mekanisme proses pertumbuhan. Tabungan dan investasi produktif dalam bentuk keuntungan dianggap sebagai pendorong utama ekonomi. Dengan

demikian, perubahan tingkat laba merupakan titik awal yang penting dalam menganalisis perkembangan ekonomi jangka panjang. Teori klasik yang mendominasi pemikiran ekonomi di Inggris hingga sekitar tahun 1870 difokuskan pada pertumbuhan ekonomi dan kebebasan ekonomi, menekankan gagasan *laissez-faire* dan persaingan bebas. Adam Smith (1723-1790) adalah seorang ekonom Skotlandia, salah satu pendiri ekonomi klasik paling terkenal, juga dikenal sebagai “Bapak Ekonomi” atau “Bapak Kapitalisme” (Berry, 2018). Smith menentang merkantilisme dan pembela kebijakan pasar bebas. Smith menulis dua buku tentang ekonomi klasik - “*The Theory of Moral Sentiments*”, diterbitkan pada 1759, dan “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*”, yang terbit pada 1776. Dalam buku ini, Smith menggambarkan gagasan tentang “invisible hands” - kecenderungan pasar bebas untuk mengatur diri mereka sendiri melalui persaingan, penawaran dan permintaan, dan kepentingan pribadi (Weinstein, 2008). Smith juga percaya bahwa negara tidak boleh ikut campur dalam proses pembangunan ekonomi dan bahwa peran intervensi pemerintah dan pajak di pasar bebas harus dikurangi.

Thomas Robert Malthus (1766-1834), menjelaskan hubungan antara tingkat pendapatan dan dinamika populasi, salah satu masalah tertua dalam demografi ekonomi. Dalam karyanya “*Essay on the Principles of Population and How They Affect the Further Growth of Society*” (1798), Malthus menyatakan bahwa seiring pertumbuhan populasi manusia, sumber daya ekonomi yang tersedia (yaitu makanan) dan pasokan tidak akan dapat memenuhi permintaan dan krisis ekonomi akan terjadi. Malthus juga menunjukkan bahwa negara harus lebih terlibat dalam menjembatani kesenjangan antara orang kaya dan orang miskin.

John Stuart Mill (1806-1873), adalah seorang ekonom politik asal Inggris, salah satu pemikir paling berpengaruh dalam sejarah liberalisme klasik. Pada tahun 1848, Mills menulis buku “*Principles of Political Economy*”, yang diakui sebagai salah satu buku ekonomi



terpenting di pertengahan abad ke-19. Dalam buku ini, Mills menganalisis peran ekonomi negara dan mengutuk kebijakan proteksionis, serta undang-undang yang melarang atau membatasi aktivitas serikat pekerja. Mills berkontribusi besar terhadap teori pembangunan ekonomi. Ia menganalisis berbagai faktor pertumbuhan ekonomi dan menganggap pembangunan ekonomi sebagai fungsi tanah, tenaga kerja, dan modal.

David Ricardo (1772 - 1823), ekonom politik Inggris, salah satu pendiri teori ekonomi klasik paling terkenal dan pengikut ide Smith. Karya Ricardo yang paling terkenal adalah "Principles of Political Economy and Taxation" (1817). Ricardo menyimpulkan bahwa seiring bertambahnya populasi, begitu pula harga sewa tanah. Ricardo juga mengedepankan gagasan keunggulan komparatif, sebuah teori bahwa perdagangan bebas antara dua atau lebih negara dapat saling menguntungkan, bahkan jika satu negara memiliki keunggulan absolut dibandingkan negara lain di semua bidang produksi. Ricardo, bagaimanapun, sepenuhnya mengakui bahwa dalam waktu singkat, harga tergantung dari penawaran dan permintaan. Konsep ini menjadi pusat ekonomi klasik, seperti halnya teori distribusi Ricardo, yang membagi produk nasional menjadi tiga kelas sosial: upah untuk pekerja, keuntungan bagi pemilik modal, dan sewa untuk tuan tanah.

Gagasan dasar ekonomi klasik adalah bahwa proses ekonomi dibentuk oleh "invisible hands" dan tidak perlu campur tangan dalam perekonomian. Ekonom teori pertumbuhan klasik percaya bahwa peningkatan jangka pendek dalam PDB riil per kapita akan menyebabkan kelebihan populasi, yang pada gilirannya akan mengurangi PDB riil. Menurut teori pertumbuhan klasik pertumbuhan ekonomi akan menurun atau berhenti karena pertumbuhan penduduk dan sumber daya yang terbatas. Ekonom teori pertumbuhan klasik percaya bahwa pertumbuhan jangka pendek dalam PDB riil per kapita pasti akan mengarah pada pertumbuhan populasi, yang pada gilirannya akan membatasi sumber daya publik, sehingga mengurangi PDB riil. Akibatnya,

pertumbuhan ekonomi negara akan melambat. Ide-ide itu populer sampai tahun 1930-an.

### **Teori Pertumbuhan Ekonomi Neo Klasik**

Teori pertumbuhan neoklasik adalah teori ekonomi yang mencirikan bagaimana tingkat pertumbuhan ekonomi yang stabil dihasilkan dari kombinasi tiga kekuatan pendorong - tenaga kerja, modal, dan teknologi (Dimand et al., 2008). Teori pertumbuhan menunjukkan bahwa globalisasi keuangan harus mengarah pada aliran modal dari ekonomi kaya modal ke ekonomi miskin modal. Secara teoritis, arus keuangan ini harus melengkapi penghematan domestik yang terbatas di negara-negara miskin modal dan memungkinkan peningkatan investasi dengan mengurangi biaya modal (Kose et al., 2010). Neoclassicists adalah orang pertama yang secara tegas mengenali dan menganalisis kategori perubahan teknologi sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi, dan setelah beberapa studi empiris menyimpulkan bahwa tidak diragukan lagi salah satu pendorong dinamika ekonomi yang paling penting ialah teknologi (Sredojević et al., 2016).

Robert Merton Solow (1924), seorang ekonom Amerika yang karyanya pada teori pertumbuhan ekonomi memuncak pada model pertumbuhan eksogen. Pada 1950-an, Solow mengembangkan model matematika yang menunjukkan bagaimana berbagai faktor dapat berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi suatu negara yang berkelanjutan (Dimand et al., 2008). Pada bulan Februari 1956, Solow menerbitkan sebuah artikel berjudul "Contribution to the Theory of Economic Growth", yang merupakan salah satu kontribusi terpenting bagi teori pertumbuhan ekonomi. Solow mengasumsikan bahwa kondisi keseimbangan diperlukan dalam sistem pertumbuhan ekonomi, yang dapat dipastikan oleh kesetaraan permintaan total dan penawaran total. Solow menunjukkan bahwa tidak mungkin lagi untuk mengabaikan dan memotong konsumsi riil dan investasi dalam pertumbuhan ekonomi.

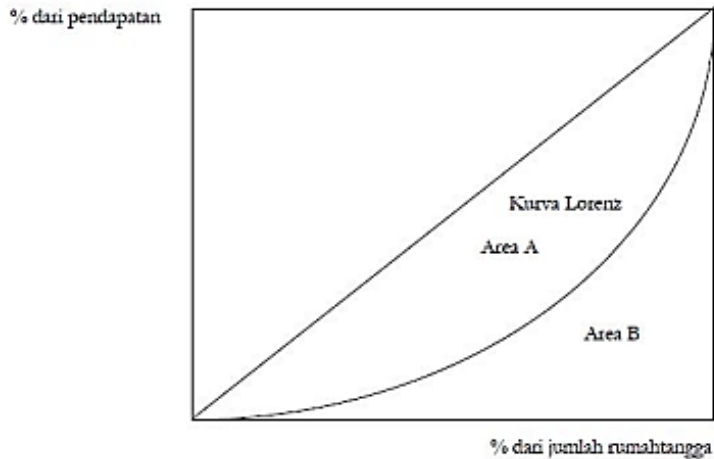
Teori Solow mengungkapkan hubungan antara tiga sumber pertumbuhan ekonomi - investasi, tenaga kerja, dan kemajuan teknologi. Dalam artikelnya tahun 1957 "Technical Change and the Aggregate Production Function", Solov mengamati bahwa sekitar setengah dari pertumbuhan ekonomi tidak dapat dijelaskan oleh pertumbuhan modal dan tenaga kerja. Dia menghubungkan bagian yang tersisa - sekarang disebut "sisa Solow" - dengan inovasi teknologi. Trevor Swan (1918-1989) adalah seorang ekonom Australia. Pada bulan Desember 1956, Swan menerbitkan "Economic Growth and Capital Accumulation", yang merupakan karya terkemuka pada pemodelan ekonomi makro (Dimand et al., 2008). Karya Swan pada integrasi keseimbangan internal dan eksternal tercermin dalam Diagram Swan. Robert Solow (1956) dan Trevor Swan (1956) mengembangkan model pertumbuhan ekonomi secara independen satu sama lain, tetapi model Solow-Swan menjadi prinsip dasar ekonomi pertumbuhan neoklasik (Dimand et al., 2008).

### **Ketimpangan Distribusi Pendapatan**

Ketimpangan pendapatan menunjukkan adanya ketimpangan distribusi pendapatan per kapita antar kelompok masyarakat. Menurut (Todaro, Michael P. dan Smith, 2009), bagian pendapatanyangditerima golongan penduduk berpendapatan tinggi jauh lebih besar. Disamping itu diperkuat pula oleh laju pertumbuhan ekonomi yang jauh lebih tinggi. Proses ini telah menyebabkanyang kaya menjadi semakin kaya, yang miskin semakin miskin.

Salah satu indikator yang biasa digunakan untuk mengetahui ketimpangan distribusi pendapatan adalah Gini Ratio. Nilai Rasio Gini berkisar antara nol dan satu. Bila nilai RasioGini sama dengan 0 maka distribusi pendapatan merata sempurna dan bila Rasio Gini samadengan satu diartikan bahwa terjadi ketimpangan distribusi pendapatan yang sempurna. Semakin tinggi nilai Rasio Gini semakin timpang distribusi pendapatan suatu negara. Sebaliknya semakin rendah nilai Rasio Gini berarti semakin merata distribusi

pendapatannya. Ketidakmerataan yang diukur dengan koefisien Rasio Gini dinyatakan tinggi jika berkisar antara 0,5 – 0,7; sedang jika berkisar 0,36 – 0,49 dan rendah jika berkisar antara 0,2 – 0,35.



**Gambar 3. 2 Kurva Kuznet**

Kurva Lorenz merupakan kurva yang menggambarkan fungsi distribusi pendapatankumulatif. Jika kurva lorenz tidak diketahui, maka pengukuran ketimpangan distribusi pendapatan dilakukan dengan menggunakan rasio indeks gini yang dikembangkan oleh Gini (1921).

### **Kemiskinan**

(Bradshaw, 2007) menyimpulkan terdapat tiga teori kemiskinan yang meliputi: kemiskinan yang disebabkan oleh kekurangan individu, kemiskinan yang disebabkan oleh distorsi atau diskriminasi ekonomi, politik, dan sosial, Kemiskinan yang disebabkan oleh kesenjangan geografis.

### **Teori Kekurangan Individu**

Teori kemiskinan ini menegaskan bahwa individu bertanggung jawab atas situasi kemiskinan mereka sendiri. (Sameti et al., 2012) percaya bahwa faktor individu yang menyebabkan atau memicu kemiskinan termasuk sikap individu, modal manusia, dan partisipasi kesejahteraan. (Bradshaw, 2007) menyalahkan orang miskin karena menciptakan masalah mereka sendiri dengan alasan bahwa dengan kerja keras dan pilihan yang lebih baik, orang miskin dapat menghindari dan memecahkan masalah mereka. Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa kemiskinan disebabkan oleh kurangnya kualitas genetik seperti kecerdasan yang tidak begitu mudah dibalik. Teori ini berakar pada nilai-nilai Amerika dan kepercayaan pada sistem pasar bebas, sebuah sistem yang dianggap memberikan kesempatan bagi semua. (Rank, 2004) menegaskan bahwa kepercayaan pada individualisme lebih menekankan pada kerja keras individu, dan tanggung jawab untuk memperoleh kebutuhan dasar termasuk makanan, tempat tinggal dan layanan perawatan kesehatan. Lebih lanjut, teori yang didasarkan pada premis nilai-nilai dan keyakinan Amerika menekankan bahwa bakat, kebajikan, dan kerja keras dapat mengarah pada kesuksesan dan bahwa kemiskinan individu adalah kegagalan individu karena kurangnya motivasi.

### **Teori Distorsi atau Diskriminasi Ekonomi, Politik, dan Sosial**

Bagi para ahli teori struktural, kemiskinan disebabkan oleh struktur tatanan sosial ekonomi yang lebih besar (Abdulai & Shamshiry, 2014). Mereka yang percaya pada teori ini mengaitkan sumber kemiskinan dengan sistem ekonomi, politik, dan sosial yang menyebabkan orang memiliki kesempatan dan sumber daya yang terbatas untuk mencapai kesejahteraan (Bradshaw, 2007). Pandangan yang sama diungkapkan oleh (Sameti et al., 2012) yang percaya bahwa struktur ekonomi dan sosial yang lebih besar adalah penyebab kemiskinan. Mereka berpendapat bahwa kapitalisme menciptakan kondisi yang mendorong kemiskinan, dan terlepas

dari upaya individu; (kerja keras, keterampilan dan kompetensi); beberapa struktur ekonomi, misalnya ekonomi Amerika Serikat memastikan bahwa jutaan masih tergolong miskin. Dengan kata lain, sejumlah besar literatur menunjukkan bahwa sistem ekonomi disusun sedemikian rupa sehingga orang miskin tertinggal terlepas dari seberapa kompeten mereka (Bradshaw, 2007). Teori ini juga menegaskan bahwa dalam sistem ekonomi kompetitif berbasis pasar, keterampilan dan modal yang menentukan produktivitas individu menyebabkan kemiskinan karena skill yang tidak setara (Davis, 2014).

### **Teori Kesenjangan Geografis**

Teori kemiskinan ini menarik perhatian pada fakta bahwa orang, institusi, dan budaya di area tertentu tidak memiliki sumber daya yang dibutuhkan untuk menghasilkan kesejahteraan dan pendapatan. Menurut (Abdulai & Shamshiry, 2014) penggunaan disparitas geografis dalam analisis kemiskinan mengandaikan konsentrasi kemiskinan di beberapa wilayah tertentu. Beberapa penjelasan yang diberikan tentang faktor penyebab kemiskinan antara lain disinvestasi, kedekatan dengan sumber daya alam, kepadatan, difusi inovasi dan faktor lainnya. Solusi yang disarankan untuk mengatasi kemiskinan yang terkait dengan disparitas geografis adalah mengatasi faktor utama yang memicu penurunan. (Abdulai & Shamshiry, 2014) berpendapat bahwa kedekatan kondisi kemiskinan menciptakan kemiskinan yang meluas. Daya tarik bisnis dan perusahaan dari lokasi lain ke lokasi tertentu mengandaikan kemungkinan pemiskinan 'lokasi lain'. Misalnya, harga rumah yang rendah di kawasan yang didominasi masyarakat miskin dapat menarik lebih banyak orang miskin, sehingga menyebabkan disinvestasi perumahan oleh pemilik bangunan.

(Bradshaw, 2007) menegaskan fakta bahwa kemiskinan lebih intens di tempat-tempat tertentu (misal perdesaan) sudah banyak dibahas dalam literatur pembangunan. Beberapa alasan yang dia berikan untuk disparitas kemiskinan antara lain disinvestasi,

kedekatan dengan sumber daya alam, kepadatan, difusi inovasi, antara lain. Menurut (Bradshaw, 2007), ada tiga perspektif dari teori ini. Satu perspektif teoretis tentang konsentrasi spasial kemiskinan berasal dari teori aglomerasi ekonomi, yang kedua dari teori tempat sentral, dan yang terakhir melibatkan migrasi keluar. Teori aglomerasi ekonomi menjelaskan bagaimana kedekatan atau konsentrasi perusahaan serupa menarik lebih banyak perusahaan. Sebaliknya, di mana ada kemiskinan dan kondisi kemiskinan menghasilkan lebih banyak kemiskinan. Teori tempat sentral menegaskan bahwa daerah-daerah yang diuntungkan cenderung tumbuh lebih cepat daripada daerah-daerah yang kurang beruntung bahkan dalam periode pertumbuhan ekonomi umum dan bahwa akan ada efek pengganda. Perspektif migrasi keluar menurut (Wilson & Rannala, 2003) menyatakan bahwa orang-orang dari daerah dengan tingkat pendidikan dan keterampilan yang baik adalah orang-orang yang bermigrasi keluar. Selain itu ia berpendapat bahwa orang-orang yang bermigrasi ini juga seringkali menjadi pemimpin masyarakat.

### **c. Hasil Kajian**

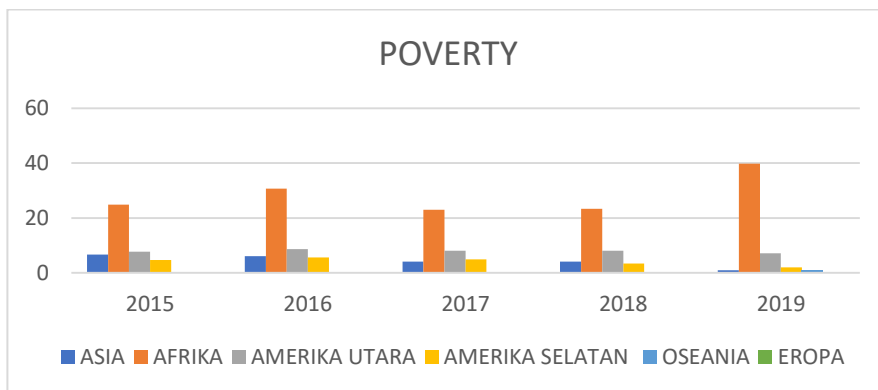
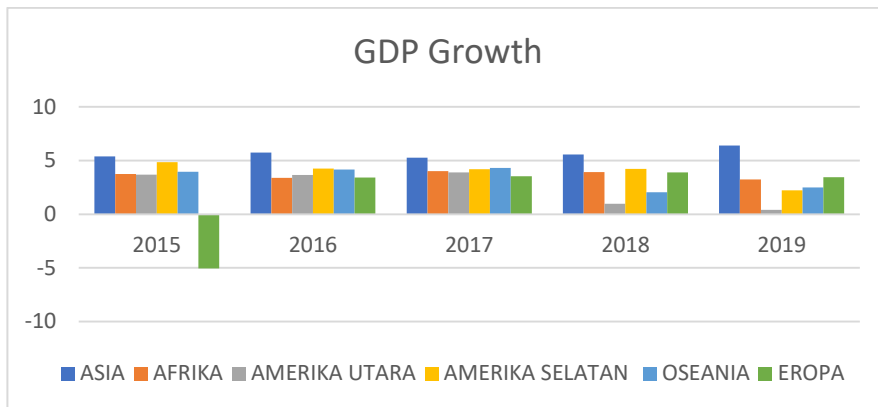
#### **Hubungan Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan**

Di antara berbagai solusi untuk memperbaiki tingkat kemiskinan, pertumbuhan ekonomi diduga signifikan dalam mengurangi kemiskinan. Hasil penelitian dari (Dollar & Kraay, 2002) adalah salah satu studi kunci yang mendukung argumen ini. Temuan mereka mengungkapkan bahwa pertumbuhan ekonomi diharapkan mampu meningkatkan pendapatan masyarakat miskin, sehingga dapat mengurangi kemiskinan. Hasil dari penelitian ini juga menunjukkan bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi akan memberikan manfaat yang sama baik untuk masyarakat miskin dan lapisan masyarakat lainnya. Studi lain yang menggunakan data panel dari negara-negara berkembang di seluruh kawasan juga menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi menguntungkan masyarakat miskin. (Kraay, 2006) mengatakan bahwa banyaknya

variasi dalam perubahan kemiskinan dapat dikaitkan dengan pertumbuhan pendapatan rata-rata. Hasilnya menekankan pentingnya pertumbuhan dalam pengurangan kemiskinan, dan menyarankan bahwa kebijakan pengurangan kemiskinan harus berpusat pada faktor-faktor penentu pertumbuhan pendapatan rata-rata seperti keterbukaan terhadap perdagangan internasional.

Selanjutnya, penelitian dari (Adams Jr, 2004) mengungkapkan hubungan khusus antara pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan. Kemiskinan harus dikurangi dengan pertumbuhan ekonomi. Namun, besarnya pengaruh pertumbuhan terhadap kemiskinan masih bisa diperdebatkan. Selama tahun 1990-an, elastisitas pertumbuhan kemiskinan umumnya ditemukan berkisar antara -2,0 dan -3,0 untuk negara-negara berkembang di seluruh dunia (Adams, 2003);(Chen & Ravallion, 2007), berbeda dengan hasil penelitian dari (Fosu, 2010) yang memperkirakan nilai ini antara -0,02 dan -0,68 menggunakan data dari tahun 1990-an untuk sampel ekonomi Afrika. Perkiraan yang lebih baru untuk negara berkembang diperoleh oleh (Fanta & Upadhyay, 2009) yang melaporkan angka ini sekitar -0,5 untuk 16 negara Afrika menggunakan data tahun 2005, sedangkan angka untuk Asia Selatan diperkirakan antara -0,20 dan -0,22 menggunakan data dari tahun 1990 hingga 2004 (Ram, 2011). Oleh karena itu, ada kemungkinan bahwa elastisitas kemiskinan terhadap pertumbuhan ekonomi dapat bervariasi menurut wilayah dan periode waktu yang diteliti.





**Gambar 3. 3 Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan**  
**Sumber: World Bank, (2019). Data diolah.**

Dalam Gambar 3.3 pertumbuhan ekonomi dan persentase penduduk miskin di negara-negara *low-middle income* di bagi menjadi enam kategori berdasarkan benua yaitu, benua Asia, benua Afrika, benua Amerika Utara, benua Amerika Selatan, Oseania, dan benua Eropa. Terlihat selama periode 2015-2019 rata-rata pertumbuhan ekonomi negara-negara *low-middle income* di enam kawasan benua mengalami fluktuasi. Selama periode tersebut tren kemiskinan di kawasan tersebut juga mengalami hal yang sama. Berdasarkan kawasan benua, dilihat dari Gambar 3.3, pertumbuhan ekonomi di benua Asia pada periode tahun 2017-2019 mengalami

peningkatan seiring dengan penurunan kemiskinan. Peningkatan pertumbuhan ekonomi berarti terjadi peningkatan output (ekonomi), yang menyebabkan peningkatan GDP per kapita sehingga mengurangi proporsi masyarakat miskin. Fenomena itulah yang terjadi di benua Asia, pemanfaatan sektor pertanian mampu menyerap banyak tenaga kerja. Jumlah penduduk miskin di perdesaan semakin menurun dan kesejahteraan petani semakin membaik.

Tren serupa terjadi di negara-negara *low-middle income* kawasan benua Amerika Selatan. Pertumbuhan ekonomi di kawasan tersebut mengalami tren peningkatan seiring dengan persentase kemiskinan yang menurun. Peningkatan pertumbuhan ekonomi di kawasan Amerika Selatan (diwakili oleh Bolivia) disebabkan oleh peningkatan ekspor industri pertambangan, khususnya ekstraksi gas alam dan seng. Akan tetapi kurangnya pembangunan manusia menjadi salah satu faktor utama mengapa terjadi kemiskinan, meskipun pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan. Selain itu ketidakpastian politik yang disebabkan oleh penemuan gas alam baru-baru ini di Bolivia dan rencana pemerintah untuk mengeksport cadangannya, menjadi alasan mengapa kemiskinan terjadi. Rendahnya kualitas pendidikan, kurangnya air bersih, serta produktivitas yang rendah juga mendasari hal ini.

Berbeda dengan dua benua sebelumnya, pertumbuhan ekonomi di benua Afrika mengalami penurunan, diikuti dengan tingginya kemiskinan pada kawasan tersebut. Dilihat dari Gambar 3.3 kemiskinan di Afrika adalah yang terburuk diantara benua lainnya. Selanjutnya, kawasan benua Eropa, Amerika Utara, dan Oseania menunjukkan tren yang sama. Pada periode tahun 2017-2019 pertumbuhan ekonomi negara-negara *low-middle income* pada kawasan tersebut mengalami penurunan. Namun, persentase penduduk miskin di kawasan tersebut juga mengalami penurunan. Fenomena ini terjadi dikarenakan tingginya *Human Development Index* (HDI) pada negara-negara di kawasan tersebut. Berdasarkan data dari World Bank HDI di benua Eropa (diwakili oleh Moldova

dan Ukraina sebagai negara low-middle income) berada pada angka 0,70 untuk Moldova dan 0,779 untuk Ukraine. Tingginya angka HDI pada negara-negara tersebut menjadikan mereka berada pada *high human development category*, masing-masing berada pada peringkat 90 dan 74 diantara 189 negara lainnya.

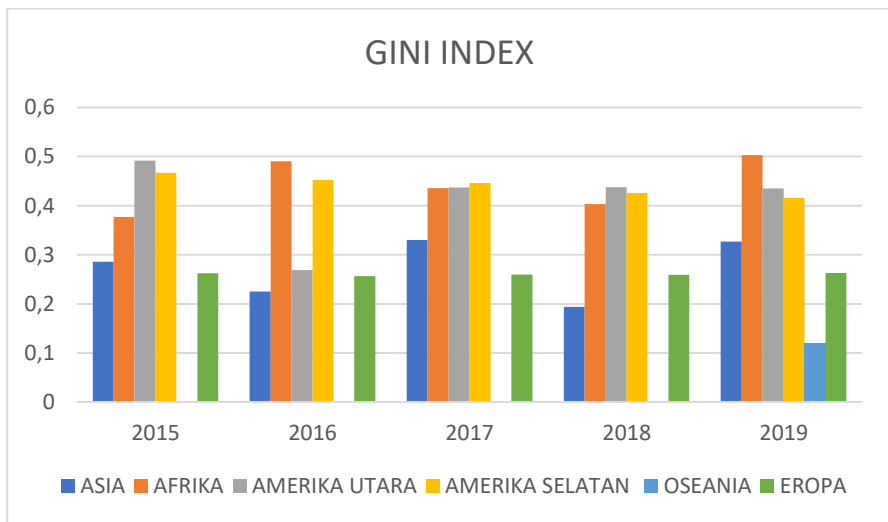
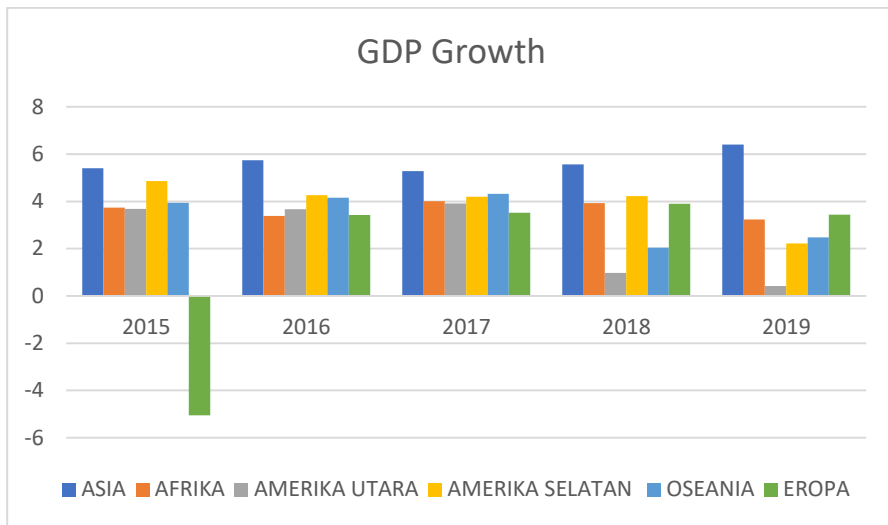
### **Hubungan Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan**

Hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan telah dipelajari oleh para ekonom selama lebih dari satu abad. Namun, masalahnya sejauh mana ketimpangan pendapatan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi suatu negara. Apakah pertumbuhan ekonomi secara efektif berkontribusi untuk mengurangi kemiskinan dan ketimpangan pendapatan atau dapat memperburuk ketimpangan pendapatan yang ada? Peran dan pengaruh distribusi pendapatan terhadap pertumbuhan ekonomi telah menjadi perhatian banyak penulis yang telah menghasilkan beberapa bukti empiris tentang efek ketimpangan terhadap pertumbuhan ekonomi. Ketimpangan pendapatan kembali menjadi perhatian dalam kebijakan pembangunan.

Koefisien Gini menentukan sejauh mana distribusi pendapatan antar individu (rumah tangga) dalam perekonomian suatu negara menyimpang dari distribusi yang merata. Koefisien Gini bervariasi dari satu negara ke negara lain dan, untuk negara yang sama, dari waktu ke waktu. Semakin tinggi nilainya, pendapatan disosial penduduk terdistribusi semakin tidak merata. GDP adalah indikator ekonomi makro yang paling umum digunakan untuk penilaian perekonomian. PDB nominal biasanya digunakan untuk menentukan kinerja ekonomi seluruh negara atau wilayah dan untuk membuat perbandingan internasional. PDB per kapita digunakan untuk menghilangkan pengaruh ukuran absolut populasi, memungkinkan perbandingan standar hidup yang lebih mudah antar negara yang berbeda. Hubungan antara ketimpangan pendapatan dan pertumbuhan ekonomi telah dianalisis pada tingkat agregat dan regional, untuk kelompok negara yang

berbeda, untuk periode waktu yang lebih lama atau lebih kecil: 28 negara Uni Eropa (Zagorski et al., 2014), negara-negara OECD (Cingano, 2014), sebuah panel dari 81 negara (23 negara maju dan 58 negara berkembang) antara tahun 1990-2010 (Chambers & Dhongde, 2016). Studi tentang pengaruh ketimpangan terhadap pertumbuhan ekonomi telah menemukan bahwa hal itu mungkin positif atau negatif tergantung pada fase pembangunan yang berbeda (Shin, 2012), dan mungkin juga dipengaruhi oleh variasi tingkat pembangunan, kebijakan dan institusi.

Di negara miskin, peningkatan ketimpangan pendapatan menyebabkan pertumbuhan PDB per kapita, sedangkan untuk negara kaya situasinya terbalik (Brueckner et al., 2015). (Kuznets, 1955) menjelaskan bahwa pada tahap awal pertumbuhan ekonomi, distribusi pendapatan tidak merata. Namun setelah periode tertentu dalam proses pembangunan, ketimpangan pendapatan diperkirakan akan turun seiring dengan pertumbuhan ekonomi. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi, modal manusia dan teknologi ditingkatkan, lebih banyak kesempatan kerja diciptakan yang mengakibatkan distribusi pendapatan semakin merata. Hasil berbagai penelitian menunjukkan bahwa perubahan ketimpangan pendapatan tidak memiliki efek yang sama di semua negara (Baiardi & Morana, 2018);(Baiardi & Morana, 2016);(Grijalva, 2011)). Analisis pengaruh ketimpangan pendapatan terhadap pertumbuhan ekonomi suatu negara dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa faktor lainnya, seperti tambahan investasi asing langsung dan indikator ekspor (Halmos, 2011), atau perkembangan keuangan (Jauch & Watzka, 2016).



**Gambar 3. 4 Pertumbuhan Ekonomi dan Indeks Gini**

**Sumber: World Bank, (2019). Data diolah.**

Dalam Gambar 3.4 pertumbuhan ekonomi dan indeks gini di negara-negara *low-middle income* di bagi menjadi enam kategori berdasarkan benua yaitu, benua Asia, benua Afrika, benua Amerika

Utara, benua Amerika Selatan, Oseania, dan benua Eropa. Terlihat selama periode 2015-2019 rata-rata pertumbuhan ekonomi negara-negara *low-middle income* di enam kawasan benua mengalami fluktuasi. Akan tetapi pada tahun 2015 di kawasan benua Eropa pertumbuhan ekonomi berada dalam keadaan resesi, dilihat dari persentase pertumbuhan ekonomi yang negatif. Fenomena resesi ekonomi yang terjadi di kawasan tersebut disebabkan oleh konflik yang terjadi di timur. Konflik ini menyebabkan gangguan ekonomi yang parah pada kawasan industri di timur dan merusak kepercayaan investor dan konsumen.

Tren pertumbuhan ekonomi relatif mengalami peningkatan pada periode tahun 2017-2019. Hal ini berbanding terbalik dengan penurunan indeks gini pada negara-negara *low-middle income* di kawasan tersebut. Rata-rata pertumbuhan ekonomi di 16 negara kategori *low-middle income* pada kawasan benua Asia periode tahun 2017-2019 mengalami peningkatan. Sejalan dengan peningkatan pertumbuhan ekonominya, indeks gini pada kawasan tersebut di periode tahun yang sama mengalami penurunan. Fenomena ini mencerminkan keberhasilan pertumbuhan ekonomi dalam mengurangi ketimpangan pendapatan.

Tren yang sama terjadi di kawasan benua Amerika Selatan. Berdasarkan Gambar 3.4 pertumbuhan ekonomi pada mengalami tren peningkatan, seiring dengan ratio indeks gini yang mengalami penurunan pada periode tahun 2017-2019. Pertumbuhan ekonomi berhasil mendorong pemerataan distribusi pendapatan di kawasan tersebut. Tren peningkatan pertumbuhan ekonomi di kawasan Amerika Selatan (diwakili oleh Bolivia sebagai negara *low-middle income*) disebabkan oleh peningkatan ekspor industri pertambangan, khususnya ekstraksi gas alam dan seng. Akan tetapi pada tahun 2019 terjadi penurunan pertumbuhan ekonomi di kawasan tersebut. Penurunan produksi gas sebesar 22% pada paruh pertama 2019, memangkas 1,1 persentase dari total pertumbuhan ekonomi untuk periode tersebut.

	2017	2018	2019 <sup>a</sup>
	<b>Annual growth rate</b>		
Gross domestic product	4.2	4.2	3.0
Per capita gross domestic product	2.6	2.7	1.5
Consumer prices	2.7	1.5	2.5 <sup>b</sup>
Real average wage <sup>c</sup>	1.6	3.1	1.6 <sup>d</sup>
Money (M1)	2.0	6.4	1.9 <sup>e</sup>
Real effective exchange rate <sup>f</sup>	3.3	-5.2	-6.4 <sup>g</sup>
Terms of trade <sup>h</sup>	15.5	7.9	-2.7
	<b>Annual average percentage</b>		
General government			
Overall balance / GDP	-5.0	-6.0	...
Nominal deposit rate <sup>i</sup>	1.4	2.1	2.4 <sup>g</sup>
Nominal lending rate <sup>j</sup>	6.0	6.4	6.3 <sup>g</sup>
	<b>Millions of dollars</b>		
Exports of goods and services	9 544	10 359	10 076
Imports of goods and services	11 739	12 508	12 537
Current account balance	-1 871	-1 914	-2 461
Capital and financial balance <sup>k</sup>	1 638	685	-189
Overall balance	-232	-1 230	-2 650

**Gambar 3. 5 Tabel GDP Bolivia**

**Sumber: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)**

Selanjutnya tren yang berbeda terjadi di kawasan Afrika, dilihat dari Gambar 3.5 kawasan Afrika menunjukkan tren penurunan pertumbuhan ekonomi, diikuti dengan ratio indeks gini yang paling tinggi di antara kawasan lainnya. Banyak faktor seperti globalisasi, perubahan teknologi, perkembangan keuangan, dan perubahan demografi yang telah diidentifikasi sebagai pendorong meningkatnya ketimpangan pendapatan. Salah satu faktor penyebab ketimpangan pendapatan di Afrika ialah peningkatan utang internal. Utang negara-negara *low-middle income* di Afrika meningkat ke rekor \$665 miliar pada tahun 2017, angka ini mengalami peningkatan yang signifikan dari sebelumnya \$578 miliar (ini termasuk utang luar negeri jangka panjang dan utang luar negeri jangka pendek). Nilai utang yang tinggi dapat menyebabkan volatilitas pendapatan dan akibatnya meningkatkan ketimpangan (Azzimonti et al., 2014). Arah dan dampak dari hubungan ini, oleh

karena itu, bervariasi dari satu negara ke negara lain tergantung pada kebijakan makroekonomi mereka (Anselmann dan Kramer, 2016). Teori redistributif menyatakan bahwa peningkatan utang internal akan menyebabkan peningkatan tingkat ketimpangan dalam suatu perekonomian.

Kawasan benua Amerika Utara, Oseania, dan Eropa mengalami tren yang serupa pada pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan. Dilihat dari Gambar 3.5 ketiga kawasan tersebut mengalami penurunan pertumbuhan ekonomi diikuti dengan peningkatan indeks gini. Tren distribusi pendapatan yang semakin tidak merata terjadi pada kawasan tersebut. Menurut laporan terbaru UNDP, Moldova (negara *low-middle income* di kawasan Eropa) adalah salah satu negara yang menghadapi dampak dari krisis global yang dipicu oleh perang di Ukraina. Tingkat inflasi yang meningkat, krisis energi yang semakin dalam, dan masalah ketahanan pangan adalah dampak negatif dari perang yang terjadi di Ukraina yang berdampak pada perekonomian negara tersebut.

#### **d. Kesimpulan**

Menggunakan data dari 32 negara *low-middle income* di dunia yang dikategorikan berdasarkan enam benua dalam periode tahun 2017-2019, tulisan ini mengkaji hubungan pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan dan ketimpangan pendapatan. Pada benua Asia dan Amerika Selatan terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi yang mengakibatkan penurunan persentase penduduk miskin. Pertumbuhan ekonomi pada kawasan tersebut mendorong pertumbuhan output ekonomi, sehingga meningkatkan pendapatan per kapita. Pendapatan per kapita yang meningkat, menurunkan proporsi jumlah penduduk miskin di kawasan tersebut. Selanjutnya, pertumbuhan ekonomi yang menurun di kawasan Afrika menyebabkan meningkatnya persentase penduduk miskin di kawasan tersebut. Persentase penduduk miskin di kawasan Afrika



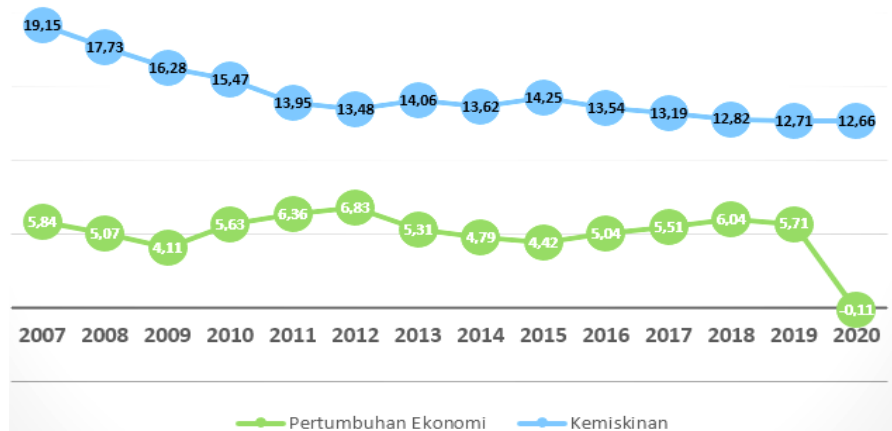
merupakan yang tertinggi jika dibandingkan dengan wilayah lainnya. Amerika Utara, Eropa, dan Oseania menunjukkan tren yang berbeda, pertumbuhan ekonomi di kawasan tersebut mengalami penurunan sama halnya dengan persentase penduduk miskin yang juga mengalami penurunan.

Kebijakan seperti keterbukaan terhadap perdagangan internasional, pembangunan keuangan, dan stabilitas makroekonomi akan berkontribusi pada pengurangan kemiskinan. Kebijakan tersebut menciptakan lingkungan yang menguntungkan bagi rumah tangga miskin, dan masyarakat lainnya, untuk meningkatkan produksi dan pendapatan mereka. Misalnya, keterbukaan perdagangan yang lebih besar dapat meningkatkan pendapatan rata-rata yang diterjemahkan ke dalam pertumbuhan ekonomi dalam jangka menengah dan, dalam jangka panjang hal ini dapat menyebabkan produktivitas yang lebih tinggi dan pertumbuhan yang lebih cepat. Tulisan ini kemudian mengkaji hubungan pertumbuhan ekonomi terhadap ketimpangan pendapatan (Indeks Gini). Secara rata-rata, dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi cenderung menyebabkan distribusi pendapatan yang berubah. Pada benua Asia dan Amerika Selatan, pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan seiring dengan penurunan ketimpangan pendapatan pada kawasan tersebut. Tren yang berbeda terjadi pada kawasan benua Afrika, Eropa, Amerika Utara, dan Oseania. Pertumbuhan ekonomi pada kawasan tersebut mengalami penurunan, diikuti dengan distribusi pendapatan yang cenderung mengalami ketidakmerataan. Skema bantuan sosial merupakan salah satu strategi yang menysasar masyarakat miskin, dalam mengatasi masalah ketimpangan distribusi pendapatan. Skema bantuan sosial mampu melindungi masyarakat miskin dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

### 3.2. Analisis Pro-Poor Growth di Sumatera Selatan

#### a. Pendahuluan

Isu mengenai kemiskinan, pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan selalu menjadi fokus pembangunan ekonomi di tingkat global maupun nasional.



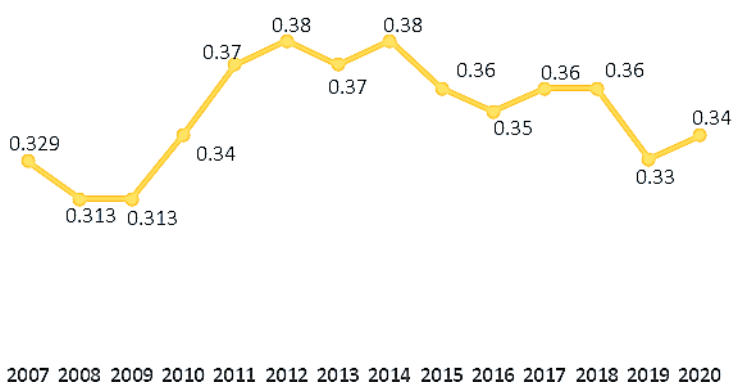
**Gambar 3. 6 Tingkat Kemiskinan dan Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Sumatera Selatan, 2007-2020**

Sumber: Data diolah dari [www.sumsel.bps.go.id](http://www.sumsel.bps.go.id)

Gambar 3.6 menunjukkan tingkat kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi Sumatera selatan periode 2007-2020. Sumatera Selatan sebagai salah satu penyumbang perekonomian Indonesia nomor tiga terbesar di pulau Sumatera memiliki nilai pertumbuhan ekonomi yang hampir setara dengan provinsi DKI Jakarta. Laju pertumbuhan ekonomi Sumatera Selatan secara rata-rata selalu dalam rentang lima hingga enam persen selama satu dekade. Pertumbuhan ekonomi yang positif ternyata telah menurunkan tingkat kemiskinan dalam rentang waktu yang sama. Tingkat kemiskinan pada tahun 2007 sebesar 19,15 persen dan menurun signifikan pada 2020 menjadi 12,66 persen. Namun

sayangnya, pertumbuhan ekonomi yang tinggi justru meningkatkan ketimpangan pendapatan.

Gambar 3.7 menunjukkan tingkat ketimpangan pendapatan yang diukur dengan Rasio Gini. Semakin mendekati 1 mengindikasikan tingkat ketimpangan yang semakin tinggi. Sebaliknya, rasio gini bernilai nol menunjukkan adanya pemerataan pendapatan yang sempurna. Nilai rasio gini Sumatera Selatan selalu berada di atas 0,3. Bahkan selama rentang waktu 2007-2020, nilai rasio gini justru mengalami peningkatan.



**Gambar 3. 7 Nilai Rasio Gini Provinsi Sumatera Selatan, 2007-2020**  
Sumber : Data diolah dari [www.sumsel.bps.go.id](http://www.sumsel.bps.go.id)

Pertumbuhan ekonomi yang terus tumbuh positif selama satu dekade ternyata tidak serta merta menghapus permasalahan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan di Sumatera Selatan. Kondisi ini memberikan gambaran sementara bahwa pembangunan ekonomi belum bersinergi dengan kebijakan pemerataan pendapatan. Proses pertumbuhan yang terjadi diduga belum bersifat *pro poor growth* atau lebih banyak memberikan manfaat kepada penduduk tidak miskin. Oleh karena itu, kajian mengenai apakah pertumbuhan pendapatan yang telah dicapai di Sumatera Selatan merupakan pertumbuhan yang *pro poor* atau tidak perlu

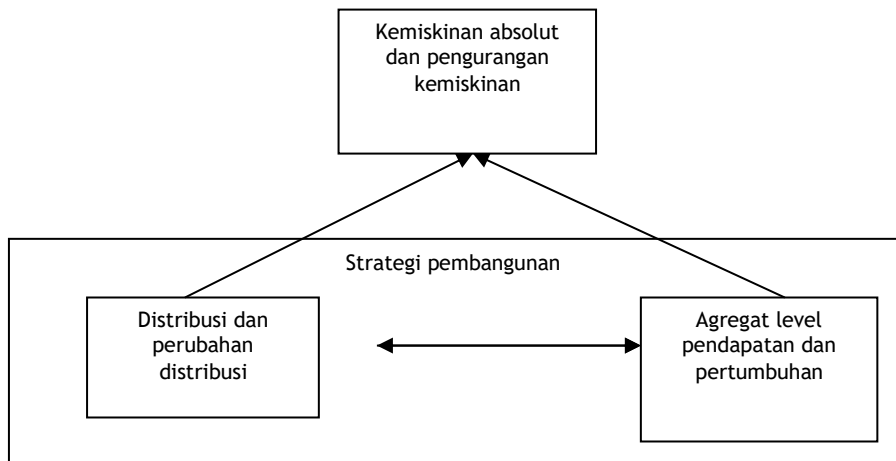
dilakukan, sebagai bahan masukan bagi penyusunan kebijakan selanjutnya.

## **b. Tinjauan Pustaka**

### **Kemiskinan dan Pertumbuhan Pendapatan**

Kemiskinan merupakan situasi ketika pendapatan individu tidak dapat memenuhi standar pengeluaran minimum yang dibutuhkan untuk dapat hidup layak di kawasan tersebut.

Gambar 3.8 Kemiskinan diukur dengan ukuran penduduk miskin absolut yaitu proporsi penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan yang diperoleh dari data survei rumah tangga. Ketidakmerataan atau distribusi pendapatan mengacu pada kesenjangan pendapatan relatif antar penduduk yang dihitung dari kesenjangan pendapatan setelah normalisasi seluruh observasi dengan rata-rata pendapatannya sebagaimana perhitungan kurva Lorenz. Pertumbuhan adalah perubahan rata-rata level kesejahteraan baik dari sisi pendapatan ataupun pengeluaran.

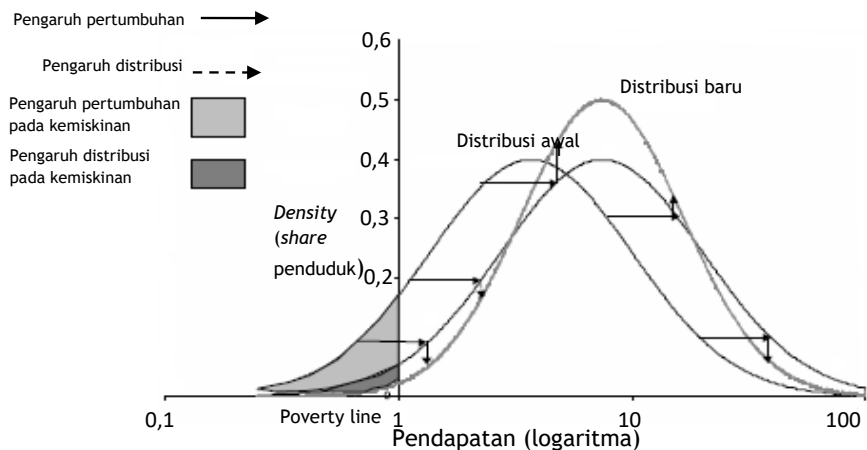


**Gambar 3. 8 Hubungan Segitiga Pertumbuhan, Ketidakmerataan & Kemiskinan**

Sumber: Bourguignon (2004)

Perubahan distribusi pendapatan akan berdampak pada dua hal. *Pertama*, pengaruh perubahan secara proporsional pada seluruh level pendapatan sehingga secara relatif distribusi pendapatan tidak berubah. Pengaruh ini disebut pengaruh pertumbuhan. *Kedua*, pengaruh dari perubahan dalam distribusi pendapatan relatif yang independen terhadap rata-ratanya. Pengaruh ini disebut pengaruh distribusi. Jadi terdapat interaksi antara pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatan. Kedua pengaruh tersebut dapat dijelaskan dengan Gambar 3.8.

Perubahan tingkat kemiskinan merupakan fungsi dari pertumbuhan, distribusi dan perubahan distribusi. Adanya pertumbuhan ekonomi menyebabkan rata-rata pendapatan per kapita meningkat. Perubahan dari distribusi awal ke distribusi baru tidak terjadi sekaligus tetapi melalui proses antara dengan menggerakkan distribusi awal ke kanan dan diperoleh distribusi awal I. Pada proses ini, bentuk distribusi tidak mengalami perubahan hanya bergeser letaknya. Perubahan ini dapat diartikan sebagai peningkatan pendapatan yang proporsional sama pada semua level penduduk (bersifat netral). Perubahan inilah yang dinamakan pengaruh pertumbuhan. Selanjutnya, kurva distribusi awal I berubah menjadi kurva distribusi baru namun dengan rata-rata pendapatan tetap. Perubahan ini menunjukkan terjadinya perubahan distribusi pendapatan relatif. Inilah yang disebut pengaruh distribusi. Namun perlu ditekankan bahwa pergerakan kurva distribusi bisa ke kanan ataupun ke kiri tergantung perubahan pertumbuhan ekonomi. Bentuk kurva yang lebih lancip ataupun lebih mendatar tergantung pada perubahan distribusi pendapatan.



**Gambar 3. 9 Dekomposisi Perubahan Kemiskinan ke dalam Pengaruh Pertumbuhan**  
**Sumber: Bourguignon (2004)**

Perubahan kemiskinan dalam dua periode waktu ditunjukkan pada area yang diarsir. Dalam kasus tersebut pengaruh pertumbuhan memberikan kontribusi yang lebih besar (area diarsir lebih terang) daripada pengaruh distribusi (area diarsir lebih gelap). Bila manfaat pertumbuhan bersifat netral atau terdistribusi merata maka bentuk kurva distribusi tidak mengalami perubahan, dan pengaruh yang timbul hanyalah pengaruh pertumbuhan, sedangkan pengaruh distribusinya nol.

### c. Hasil Kajian

Salah satu cara untuk melihat derajat manfaat pertumbuhan pengeluaran yang diterima penduduk miskin adalah dengan Kurva Pengaruh Pertumbuhan atau *Growth Incidence Curve (GIC)*. Caranya yaitu dengan membandingkan garis pertumbuhan pendapatan menurut kelompok penduduk terhadap pertumbuhan rata-rata semua kelompok pendapatan. Jika garis pertumbuhan pendapatan memotong garis pertumbuhan rata-rata dari kiri atas ke kanan bawah maka pertumbuhan pada periode tersebut dianggap *pro*

*poor growth*. Namun jika garis pertumbuhan pendapatan memotong garis pertumbuhan rata-rata pendapatan dari kiri bawah ke kanan atas maka pertumbuhan dikategorikan belum *pro poor* karena kelompok penduduk yang pendapatannya lebih besar menikmati pertumbuhan lebih banyak daripada kelompok penduduk dengan pendapatan rendah.

Metode pengukuran GIC dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a. Pada tahap pertama sebaran sampel (penduduk) dikelompokkan berdasarkan tingkat pendapatan yang diproyeksi menggunakan data pengeluaran per kapita.
- b. Setelah dikelompokkan, dilakukan perhitungan pertumbuhan konsumsi (*growth incidence*) tiap kelompok pengeluaran ( $G_i$ ) dengan rumus :

$$\text{Pertumbuhan Konsumsi } (G_i) (t_a - t_n) = \frac{\text{mean konsumsi perkapita } (i; t_a) - \text{mean konsumsi perkapita } (i; t_n)}{\text{mean konsumsi perkapita } (i; t_n)}$$

Dimana :

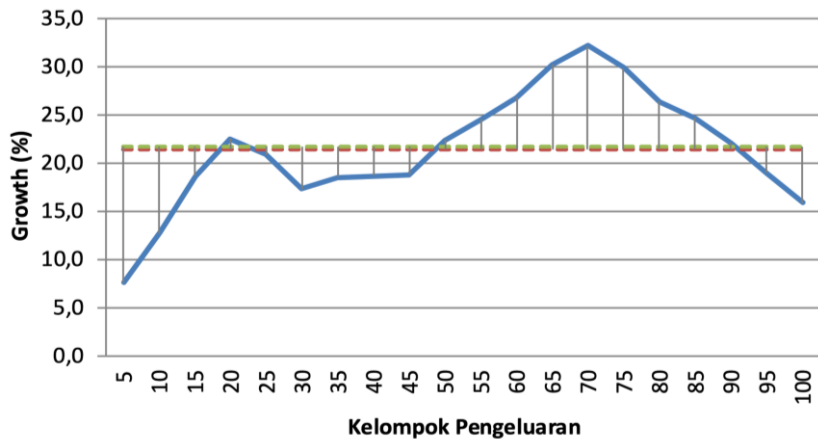
$(i; t_a)$  = kelompok ke -i, tahun/periode awal

$(i; t_n)$  = kelompok Ke-i, tahun/periode akhir

- c. Kemudian bandingkan *Growth Incidence Curve* dengan garis rata-rata pertumbuhan dari semua kelompok pengeluaran.

### **Analisis *Pro-Poor Growth* di Sumatera Selatan**

Pertumbuhan ekonomi dapat dikatakan sebagai pertumbuhan yang *pro poor* jika menguntungkan dan memberikan kesempatan pada kelompok penduduk miskin untuk memperbaiki situasi ekonomi. Pertumbuhan ekonomi Sumatera Selatan tercatat selalu tumbuh positif setiap tahunnya kecuali pada tahun 2020 karena adanya pandemi Covid-19. Namun, apakah pertumbuhan yang positif tersebut memberikan pengaruh positif bagi penduduk miskin atau tidak, dapat dilihat melalui kurva *Growth Incidence Curve* (GIC).



**Gambar 3. 10 Kurva GIC Provinsi Sumatera Selatan Periode 2016-2018**  
**Sumber: Data diolah**

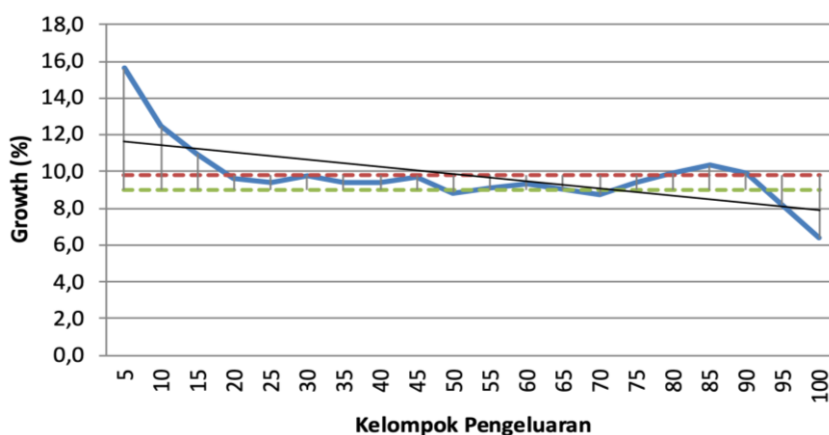
Gambar 3.10 menunjukkan kurva GIC Sumatera Selatan periode 2016-2018. Kurva tersebut menunjukkan nilai pertumbuhan yang selalu positif pada seluruh kelompok penduduk. Namun GIC tergambar sebagai fungsi naik (*upward sloping*) yang menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi di periode ini bersifat belum *pro poor*. Pertumbuhan pendapatan untuk kelompok pengeluaran lima puluh persen terbawah masih di bawah rata-rata pertumbuhan pendapatan seluruh penduduk. Pertumbuhan yang berada di atas rata-rata terjadi pada pertumbuhan pendapatan kelompok penduduk persentil kelima dan sembilan. Akibatnya, ketimpangan pendapatan pada periode ini juga tidak mengalami penurunan secara signifikan. Sehingga bisa disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang terjadi pada rentang 2016-2018 masih belum memberikan kesempatan bagi penduduk miskin untuk memperbaiki kondisi ekonominya.

Pencabutan subsidi energi diduga menjadi penyebab dari rendahnya pertumbuhan pendapatan dari penduduk miskin. Pemerintah secara perlahan berusaha menghapus subsidi energi yang selama ini membebani APBN yang dimulai dengan



pengurangan subsidi BBM pada November 2015 dan Maret 2015. Kemudian dilanjutkan dengan pencabutan subsidi listrik pada 2017. Hal ini dikarenakan pemerintah membutuhkan dana yang cukup besar untuk pembangunan infrastruktur.

Pengurangan subsidi energi ini yang berdampak pada kenaikan harga BBM dan tarif dasar listrik sepertinya memberikan dampak signifikan bagi penduduk miskin. Kenaikan harga BBM dan TDL mengakibatkan kenaikan atau inflasi harga berbagai kebutuhan bahan pokok yang akan mengurangi daya beli dari penduduk miskin dan penduduk rentan miskin sehingga pertumbuhan pengeluaran per kapita dari kelompok penduduk miskin tidak sebesar periode sebelumnya. Pemerintah sendiri sebenarnya telah menggulirkan lebih banyak bantuan sosial, Namun nyatanya, jaring pengaman sosial yang ada belum mampu memperkuat daya beli kelompok penduduk kelas bawah.



**Gambar 3. 11 Kurva GIC Provinsi Sumatera Selatan Periode 2018-2020**  
**Sumber: Data diolah**

Berbeda dengan kurva sebelumnya, Gambar 3.11 menunjukkan kondisi sebaliknya. Kurva GIC Provinsi Sumatera Selatan periode 2018-2020 cenderung memiliki *slope* negatif. Pertumbuhan pendapatan di atas rata-rata terjadi pada kelompok

penduduk 20 persen ke bawah. Selanjutnya untuk kelompok penduduk 20 persen hingga 80 persen memiliki pertumbuhan pendapatan di bawah rata-rata. Begitu juga dengan kelompok penduduk 90 persen ke atas, mengalami penurunan pertumbuhan pendapatan pada periode 2018-2020. Dan sebaliknya kelas penduduk 80 hingga 90 persen memiliki pertumbuhan pendapatan di atas rata-rata.

Pola yang terbentuk pada Gambar 3.11 cenderung lebih landai dibandingkan Gambar 3.10 dan memiliki arah *slope* negatif yang mengindikasikan pertumbuhan bersifat *pro poor*. Namun, hal ini harus dikaji lebih lanjut karena pada tahun 2020 telah terjadi pandemi Covid-19 yang telah melumpuhkan perekonomian pada sebagian besar sektor perekonomian. Hal ini terbukti dengan jelas pada Gambar 3.11 di mana hampir seluruh kelompok penduduk yang biasanya memiliki pertumbuhan pendapatan di atas rata-rata, justru mengalami penurunan pertumbuhan pendapatan.

Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan *social distancing* terpaksa diambil oleh Pemerintah sebagai upaya pencegahan penyebaran pandemi Covid-19 agar jumlah korban jiwa dapat ditekan. Akibatnya, sebagian besar kegiatan perekonomian terhenti karena orang harus berada di rumah. Penurunan permintaan yang signifikan berdampak pada penurunan omset dan pendapatan pelaku usaha. Data BPS (2020) menunjukkan tiga sektor dengan pertumbuhan yang negatif terbesar selama pandemi di Sumatera Selatan yaitu penyediaan akomodasi makan minum, transportasi dan pergudangan, serta perdagangan besar dan eceran.

Pertumbuhan pendapatan di atas rata-rata yang terjadi pada kelompok penduduk 20 persen terbawah, sebenarnya tidak terlepas dari peran pemerintah dalam memberikan bantuan sosial selama pandemi. Berbagai jenis bantuan sosial dikururkan pemerintah pusat mulai dari kartu pra kerja, PKH, BLT, kartu sembako, subsidi listrik, dan insentif perumahan MBR. Selain bantuan sosial, pemerintah juga mengururkan dana bantuan UMKM, subsidi gaji

bagi pegawai swasta yang bergaji kurang dari 5 juta rupiah dan tercatat sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan dan bantuan pulsa bagi murid dan mahasiswa.

Selain bantuan dari pemerintah pusat. Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan dan Pemkab/Pemkot di Sumatera Selatan juga turut menyalurkan bantuan sosial yang bersumber dari APBD, bagi warganya. Bantuan yang diberikan berupa beras, paket sembako dan bantuan tunai. Bahkan bantuan tidak hanya diberikan kepada kepala keluarga namun juga diberikan kepada mahasiswa yang terdampak Covid-19. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk mengurangi dampak pandemi Covid-19 terhadap penurunan pendapatan penduduk.

#### **d. Kesimpulan**

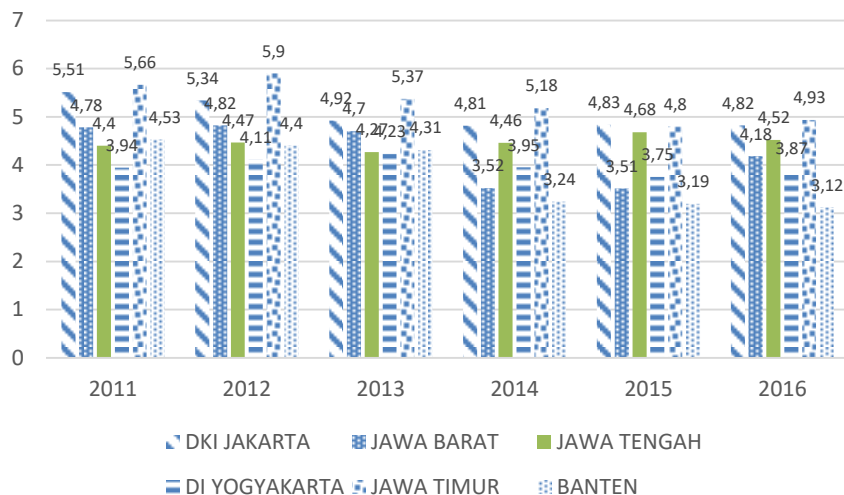
Pertumbuhan pendapatan untuk kelompok pengeluaran lima puluh persen terbawah masih di bawah rata-rata pertumbuhan pendapatan seluruh penduduk. Pertumbuhan yang berada di atas rata-rata terjadi pada pertumbuhan pendapatan kelompok penduduk persentil kelima dan sembilan. Akibatnya, ketimpangan pendapatan pada periode ini juga tidak mengalami penurunan secara signifikan. Sehingga bisa disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang terjadi pada rentang 2016-2018 masih belum memberikan kesempatan bagi penduduk miskin untuk memperbaiki kondisi ekonominya.

Provinsi Sumatera Selatan periode 2018-2020 cenderung negatif. Pertumbuhan pendapatan di atas rata-rata terjadi pada kelompok penduduk 20 persen ke bawah. Selanjutnya untuk kelompok penduduk 20 persen hingga 80 persen memiliki pertumbuhan pendapatan di bawah rata-rata. Begitu juga dengan kelompok penduduk 90 persen ke atas, mengalami penurunan pertumbuhan pendapatan pada periode 2018-2020. Dan sebaliknya kelas penduduk 80 hingga 90 persen memiliki pertumbuhan pendapatan di atas rata-rata.

### 3.3. Pertumbuhan Pendapatan yang Pro Poor di Luar Pulau Jawa

#### a. Pendahuluan

Pertumbuhan pendapatan penduduk di Indonesia terus meningkat dari tahun 2010 sampai 2015 termasuk juga di pulau Jawa. Data PDRB ADHK 2010 keenam provinsi di pulau Jawa menunjukkan adanya peningkatan nilai PDRB per kapita setiap tahunnya. Pada tahun 2011 laju pertumbuhan tertinggi terjadi di DKI Jakarta dengan nilai 5,51 persen. Sedangkan pertumbuhan terendah ada di DIY yaitu sebesar 3,94 persen. Sedangkan pada tahun 2016 laju pertumbuhan DKI Jakarta menjadi 4,82 persen. Dan pertumbuhan terendah di tahun tersebut terjadi di Banten dengan nilai 3,12 persen. Hal ini seperti yang terlihat di gambar 3.12 bahwa pendapatan per kapita di pulau Jawa selalu tumbuh positif.



**Gambar 3. 12 Laju pertumbuhan PDRB per kapita Provinsi di Pulau Jawa Tahun 2011-2016**

Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Selain dilihat dari pertumbuhan, PDRB provinsi di pulau Jawa memberikan sumbangan yang besar bagi PDB Indonesia jika dilihat dari nilai *share*-nya. Nilai PDRB dari enam provinsi di Pulau Jawa selalu memberikan kontribusi lebih dari lima puluh persen terhadap PDB Indonesia. Kontribusi pada tahun 2010 sebesar 58,06 persen meningkat menjadi 58,29 persen di tahun 2015.

**Tabel 3. 1 Kemiskinan, Ketimpangan Pendapatan dan Kontribusi PDB Pulau Jawa Tahun 2010 – 2015**

<b>Rincian</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Persentase Penduduk Miskin (Po)	12,92	12,14	11,31	10,97	10,52	10,52
Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa)	17.319,90	16.726,99	15.822,60	15.546,93	15.143,76	15.312,30
Rasio Gini	0,372	0,4	0,398	0,405	0,402	0,412
Kontribusi terhadap PDB	58,06	56,7	56,69	57,06	57,39	58,29

Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Namun sayangnya, peningkatan pendapatan per kapita ternyata tidak serta merta menghapus permasalahan kemiskinan dan ketimpangan yang ada. Pulau Jawa yang memiliki kontribusi hampir mencapai enam puluh persen bagi PDB Indonesia justru memiliki separuh dari total penduduk miskin di Indonesia. Jumlah penduduk miskin di Jawa pada tahun 2016 sebanyak 15,31 juta jiwa sedangkan penduduk miskin di luar Jawa berjumlah 13,20 juta jiwa.

Selain masalah kemiskinan, ketimpangan pendapatan juga menjadi masalah lainnya dalam pembangunan ekonomi baik di Jawa. Nilai gini rasio yang terus meningkat menunjukkan bahwa ketimpangan pendapatan antar penduduk di Pulau Jawa terus memburuk. Gini rasio di tahun 2010 sebesar 0.372 dan bertambah menjadi 0,412 di tahun 2015.

**Tabel 3. 2 Distribusi Pengeluaran Penduduk Indonesia di Pulau Jawa dan Kriteria Bank Dunia, 2010-2015**

<b>Kelompok Penduduk</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<b>Jawa</b>						
40% terendah	18,62	17,37	17,38	16,97	17,39	16,84
40% menengah	36,27	34,64	34,90	34,77	34,64	34,36
20% teratas	45,11	47,99	47,72	48,26	47,97	48,80

Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Peningkatan nilai rasio Gini baik sepertinya disebabkan oleh meningkatnya porsi pengeluaran dari 20 persen penduduk terkaya dan penurunan *share* pengeluaran dari kelompok penduduk 40 persen terbawah dan 40 persen menengah baik di Jawa. *Share* pengeluaran dari kelompok penduduk 20 persen teratas sebesar 45,11 persen di Pulau Jawa pada tahun 2010. Kemudian nilai tersebut meningkat di tahun 2015 menjadi 48,80 persen. Sebaliknya, *share* pengeluaran dari kelompok penduduk 40 terbawah di Jawa mengalami penurunan dari 18,62 persen pada 2010 lalu menjadi 16,84 persen di tahun 2015. Begitu juga porsi pengeluaran dari kelompok penduduk 40 persen menengah yaitu 36,27 persen di tahun 2010 menjadi 34,36 persen pada 2015.

Pertumbuhan pendapatan per kapita yang terus meningkat dari tahun 2000 sampai 2015 ternyata tidak serta merta menghilangkan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan di Indonesia khususnya di Jawa. Pertumbuhan pendapatan seharusnya tidak dihasilkan dari segelintir orang saja. Karena jika pertumbuhan pendapatan hanya dihasilkan oleh penduduk kaya yang jumlahnya sedikit maka manfaat pertumbuhan pendapatan hanya akan dinikmati oleh kelompok penduduk kaya tersebut. Sehingga kemiskinan dan ketimpangan akan semakin memburuk. (Todaro, 2006).

Proses pertumbuhan pendapatan yang terjadi diduga belum bersifat *pro poor growth* atau lebih banyak memberikan manfaat kepada penduduk tidak miskin. Oleh karena itu, kajian mengenai

apakah pertumbuhan ekonomi khususnya pertumbuhan pendapatan yang telah dicapai pemerintah Indonesia merupakan pertumbuhan yang *pro poor* atau tidak, perlu dilakukan untuk dikaji lebih lanjut khususnya di Pulau Jawa selama tahun 2010 sampai 2016.

## **b. Tinjauan Pustaka**

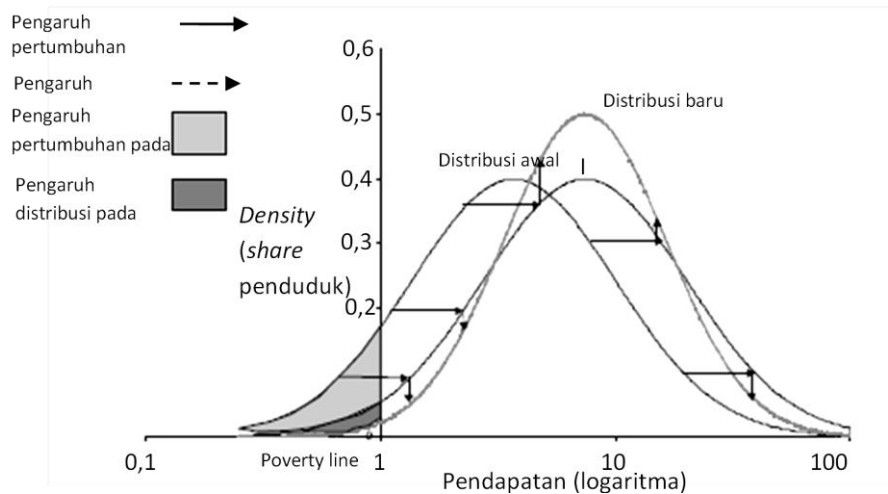
### ***Pro Poor Growth***

Bila manfaat pertumbuhan lebih banyak dinikmati penduduk miskin maka terjadi perubahan bentuk kurva distribusi, dimana bentuk kurva di bagian kiri garis kemiskinan semakin rendah karena sebagian penduduk miskin pendapatannya meningkat sehingga berada di atas garis kemiskinan. Pengaruh pertumbuhan dan pengaruh distribusi berperan dalam pengurangan kemiskinan. Sebaliknya jika manfaat pertumbuhan lebih sedikit dinikmati penduduk miskin, maka bentuk kurva di sebelah kiri garis kemiskinan akan tinggi dari kurva awal, sehingga pengaruh distribusi yang terjadi justru menambah tingkat kemiskinan. Pengurangan kemiskinan akibat pengaruh pertumbuhan akan di *offset* oleh pengaruh distribusi sehingga pengentasan kemiskinan akan berjalan lebih lambat.

### **Kemiskinan, Pertumbuhan dan Distribusi Pendapatan**

Adanya pertumbuhan ekonomi menyebabkan rata-rata pendapatan per kapita meningkat. Perubahan dari distribusi awal ke distribusi baru tidak terjadi sekaligus tetapi melalui proses antara dengan menggerakkan distribusi awal ke kanan dan diperoleh distribusi awal I. Pada proses ini, bentuk distribusi tidak mengalami perubahan hanya bergeser letaknya. Perubahan ini dapat diartikan sebagai peningkatan pendapatan yang proporsional sama pada semua level penduduk (bersifat netral). Perubahan inilah yang dinamakan pengaruh pertumbuhan. Selanjutnya, kurva distribusi awal I berubah menjadi kurva distribusi baru namun dengan rata-rata pendapatan tetap. Perubahan ini menunjukkan terjadinya

perubahan distribusi pendapatan relatif. Inilah yang disebut pengaruh distribusi. Namun perlu ditekankan bahwa pergerakan kurva distribusi bisa ke kanan ataupun ke kiri tergantung perubahan pertumbuhan ekonomi. Bentuk kurva yang lebih lancip ataupun lebih mendatar tergantung pada perubahan distribusi pendapatan.



**Gambar 3. 13 Dekomposisi Perubahan Kemiskinan ke dalam Pengaruh Pertumbuhan dan Pengaruh Distribusi**  
**Sumber: Bourguignon (2004)**

Perubahan kemiskinan dalam dua periode waktu ditunjukkan pada area yang diarsir. Dalam kasus tersebut pengaruh pertumbuhan memberikan kontribusi yang lebih besar (area diarsir lebih terang) daripada pengaruh distribusi (area diarsir lebih gelap). Bila manfaat pertumbuhan bersifat netral atau terdistribusi merata maka bentuk kurva distribusi tidak mengalami perubahan, dan pengaruh yang timbul hanyalah pengaruh pertumbuhan, sedangkan pengaruh distribusinya nol.



### c. Metodologi

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang berasal dari Badan Pusat Statistik (BPS) berupa *raw data* pengeluaran rumah tangga Modul Konsumsi Provinsi di Luar Jawa tahun 2010 sampai 2016. Pendekatan untuk menghitung pendapatan rumah tangga ini menggunakan nilai besarnya pengeluaran, karena dianggap lebih mencerminkan keadaan sebenarnya.

#### **Poverty Equivalent Growth Rate (PEGR)**

Metode PEGR dikemukakan oleh Kakwani, *et. al.* pada tahun 2004. Metode ini selain digunakan untuk menjelaskan besarnya pertumbuhan ekonomi itu sendiri, juga derajat manfaat yang diperoleh penduduk miskin dari pertumbuhan ekonomi yang telah dicapai. Nilai PEGR dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$\gamma^* = (\delta / \eta) \gamma$$

Nilai *Poverty Equivalent Growth Rate* (PEGR) yang dihasilkan kemudian dibandingkan dengan nilai pertumbuhan pendapatan (*actual growth*) dimana kriterianya sebagai berikut :

- $\hat{\gamma}^* = \hat{\gamma}$  berarti pertumbuhan bersifat netral, setiap orang menerima manfaat yang sama secara proporsional dari pertumbuhan)
- $\hat{\gamma}^* > \hat{\gamma}$  berarti pertumbuhan bersifat *pro poor growth*, penduduk miskin lebih banyak menerima manfaat dari pertumbuhan.
- $0 < \hat{\gamma}^* < \hat{\gamma}$  berarti pertumbuhan belum bersifat *pro poor growth*, manfaat pertumbuhan lebih banyak diterima penduduk tidak miskin (ketidakmerataan meningkat) tetapi masih terjadi pengurangan kemiskinan.
- $\hat{\gamma}^* < 0$  berarti pertumbuhan bersifat anti *pro poor growth* atau manfaat pertumbuhan yang dinikmati penduduk tidak miskin, kemiskinan meningkat.

### Dekomposisi Kemiskinan dengan *Shapley Value*

Dekomposisi kemiskinan *Shapley* digunakan untuk menjelaskan perubahan kemiskinan antara dua periode. Terdapat beberapa metode yang dapat digunakan untuk mendekomposisi kemiskinan, di antaranya dengan pendekatan Datt dan Ravallion (1992) serta pendekatan *Shapley Value* yang dilakukan Shorrocks (1999). Penelitian ini menggunakan dekomposisi kemiskinan dengan pendekatan *Shapley Value* karena hasil yang diperoleh sudah tidak mengandung unsur *residual* yang merupakan interaksi pengaruh pertumbuhan dan pengaruh distribusi.

Model dekomposisi kemiskinan *Shapley* bila dirumuskan dalam bentuk normalisasi FGT (*Foster-Greer-Thorbecke*) dapat dituliskan sebagai berikut :

$$\Delta P = P_2(z, \alpha) - P_1(z, \alpha)$$

$$= 0.5 \left[ \left( P_1\left(\frac{z\mu_1}{\mu_2}, \alpha\right) - P_1(z, \alpha) \right) + \left( P_2(z, \alpha) - P_1\left(\frac{z\mu_2}{\mu_1}, \alpha\right) \right) \right] + 0.5 \left[ \left( P_2\left(\frac{z\mu_2}{\mu_1}, \alpha\right) - P_1(z, \alpha) \right) + \left( P_2(z, \alpha) - P_1\left(\frac{z\mu_1}{\mu_2}, \alpha\right) \right) \right]$$

Pengaruh pertumbuhan	Pengaruh distribusi
----------------------	---------------------

dimana:

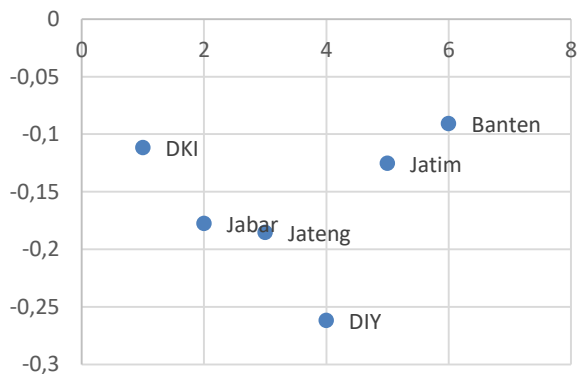
- $\Delta P$  = perubahan kemiskinan.
- $P_1(z, \alpha)$  = bentuk normalisasi ukuran kemiskinan FGT pada awal periode.
- $P_2(z, \alpha)$  = bentuk normalisasi ukuran kemiskinan FGT pada akhir periode.
- $P_i\left(\frac{z\mu_t}{\mu_s}, \alpha\right)$  = bentuk normalisasi ukuran kemiskinan FGT bila terjadi perubahan rata-rata pendapatan dari periode ke- $t$  terhadap periode ke- $s$ , untuk  $t \neq s$ , dan  $t, s = 1, 2$ .

#### d. Pembahasan

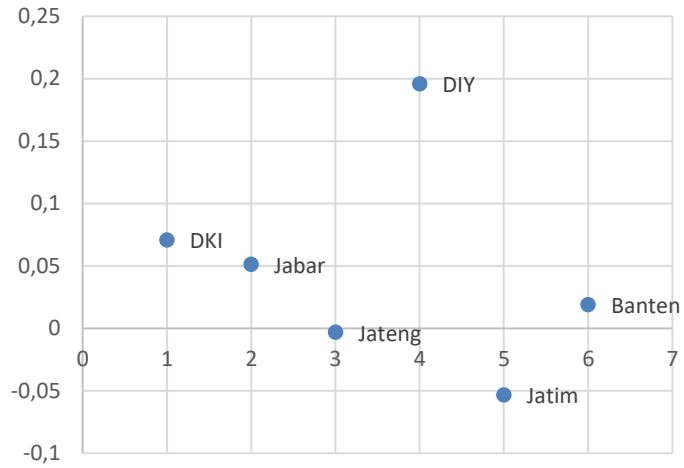
##### ***Pro Poor Growth***

Nilai PEGR bertanda negatif dan nilai selisih antara PEGR dan Growth juga negatif berarti pertumbuhan ekonomi tergolong anti *pro poor growth* atau manfaat pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati penduduk tidak miskin. Nilai PEGR positif tapi lebih rendah dari pertumbuhan ekonomi (*growth*) berarti pertumbuhan ekonomi belum tergolong *pro poor growth* atau manfaat pertumbuhan ekonomi juga dinikmati penduduk miskin namun manfaat yang diterima penduduk miskin lebih sedikit dibanding manfaat yang diterima penduduk tidak miskin. Nilai PEGR lebih besar dari tingkat pertumbuhan pendapatan riil berarti proses pertumbuhan ekonomi tergolong *pro poor growth* atau penduduk miskin memperoleh manfaat pertumbuhan lebih banyak dibanding penduduk tidak miskin.

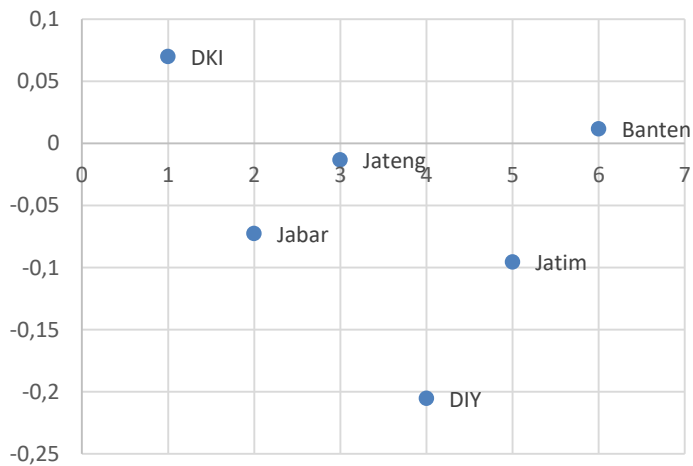
Gambar 3.14 di bawah menunjukkan selisih antara nilai PEGR dan *Growth* di mana nilai positif ditunjukkan oleh titik yang berada di atas garis nol, sebaliknya nilai negatif ditunjukkan pada titik di bawah garis nol. Pertumbuhan pendapatan penduduk di pulau Jawa menurut provinsi pada periode 2010-2012 pada umumnya belum bersifat *pro poor growth*. Hal ini dapat dilihat dari gambar di bawah bahwa selisih antara PEGR dan *growth* riil provinsi di Pulau Jawa pada umumnya bernilai negatif atau di bawah nol.



**a. Tahun 2010-2012**



**b. Tahun 2012-2014**



**c. Tahun 2014-2016**

**Gambar 3. 14 Scatter Plot Selisih Antara Nilai PEGR dan *Growth* di Provinsi Pulau Jawa**

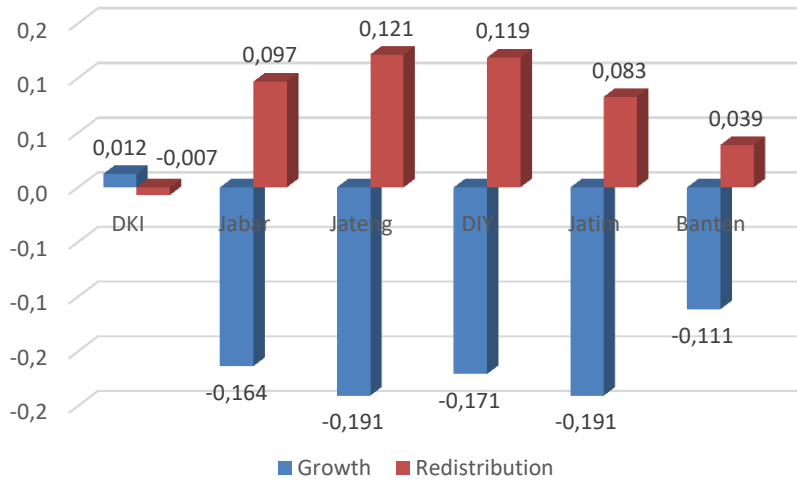
Pada periode 2010-2012, pertumbuhan pendapatan di seluruh provinsi tidak ada yang yang tergolong *pro poor growth*. Semuanya berkategori belum *pro poor*. Kondisi berangsur membaik di periode

2012-2014 di mana provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, DIY dan Banten memiliki pertumbuhan yang bersifat *pro poor*. Sedangkan provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur masih belum tergolong *pro poor*. Kondisi kembali berbalik pada periode 2014-2016 di mana hanya dua provinsi dengan pertumbuhan pengeluaran yang bersifat *pro poor* yaitu DKI Jakarta dan Banten. Sedangkan keempat provinsi lainnya, berkategori belum *pro poor growth*.

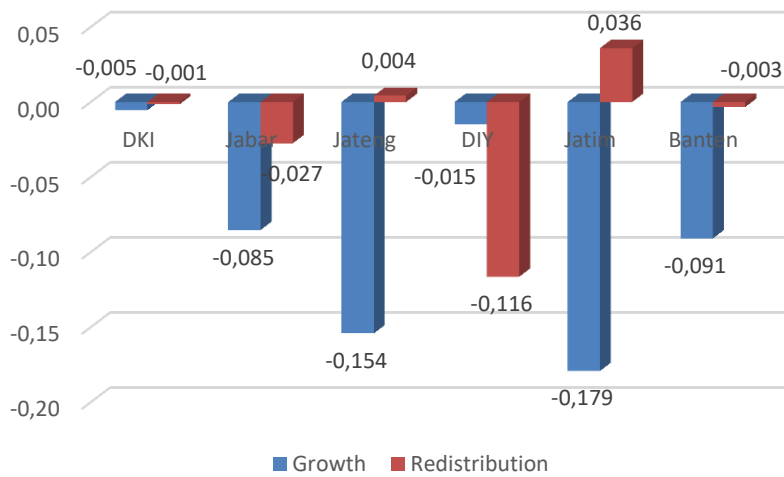
### **Dekomposisi Kemiskinan**

Faktor yang mempengaruhi perubahan kemiskinan di antara dua tahun dapat dijelaskan dengan dekomposisi kemiskinan. Pengaruh pertumbuhan pengeluaran dan distribusi pendapatan sebagai hasil dekomposisi kemiskinan dapat memiliki tanda positif yang berarti memiliki efek meningkatkan kemiskinan maupun negatif yang berarti memiliki efek menurunkan kemiskinan.

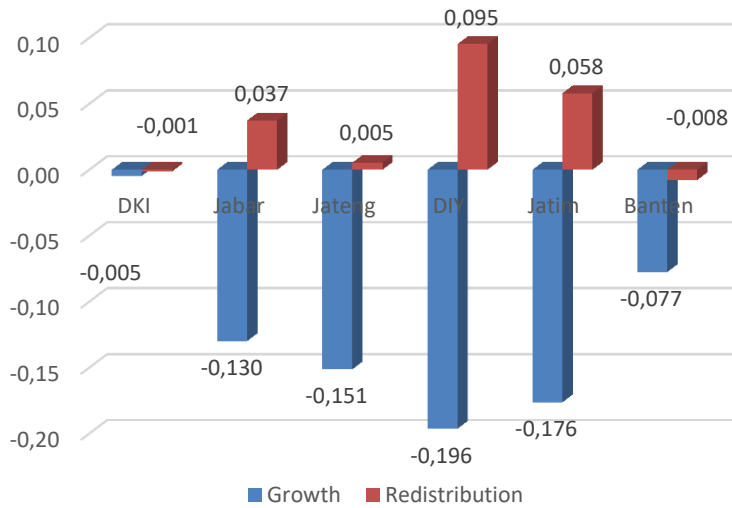
Pada periode pertama penelitian yaitu 2010-2012 dapat terlihat jelas bahwa Growth atau pertumbuhan pendapatan pada umumnya memberikan pengaruh mengurangi kemiskinan kecuali di provinsi DKI Jakarta. Sebaliknya, redistribusi pendapatan justru memberikan pengaruh meningkatkan/memperburuk kemiskinan di provinsi Pulau Jawa. Seperti yang terlihat pada Gambar 3.15, fenomena yang hampir mirip juga terjadi pada periode 2012-2014 dimana pertumbuhan pendapatan juga memberikan pengaruh menurunkan kemiskinan. Sedangkan untuk redistribusi pendapatan pengaruhnya cukup bervariasi. Redistribusi memberikan pengaruh mengurangi kemiskinan di provinsi DIY, Jawa Barat dan Banten. Dan sisanya yaitu pada tiga provinsi lainnya, distribusi pendapatan justru meningkatkan kemiskinan yaitu di DKI Jakarta, Jawa Tengah dan Jawa Timur.



### Tahun 2012-2014



### Tahun 2014-2016



### Tahun 2014-2016

**Gambar 3. 15 Dekomposisi Kemiskinan di Provinsi Pulau Jawa**

Jumlah penduduk miskin yang besar di DKI Jakarta, Jawa Tengah dan Jawa Timur dibandingkan daerah lainnya membuat efek pertumbuhan pengeluaran (*growth effect*) tidak terlalu berperan dalam menurunkan kemiskinan. Selain itu proses redistribusi tidak berjalan baik di daerah tersebut sehingga membuat pertumbuhan pendapatan hanya dinikmati oleh penduduk 20 persen teratas.

## **BAB 4**

---

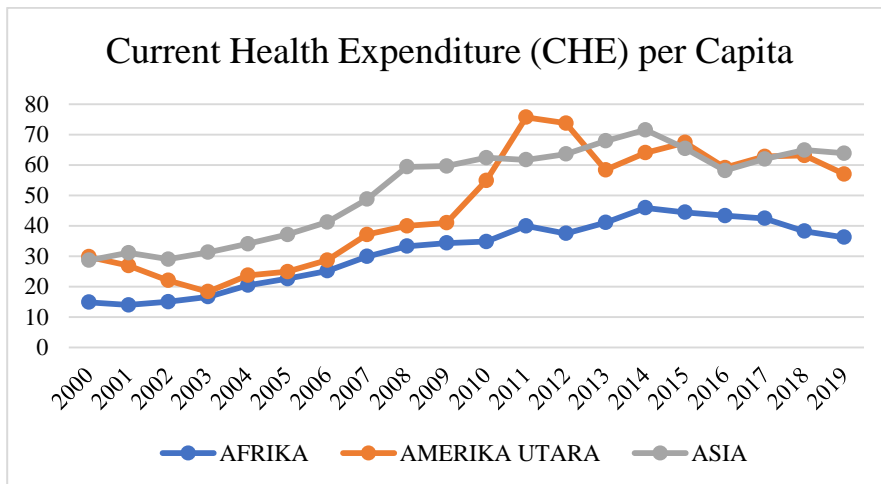
### **KEBIJAKAN PEMERINTAH UNTUK MASYARAKAT MISKIN**

#### **4.1. Kebijakan Pemerintah Untuk Masyarakat Miskin: Pengeluaran Sektor Kesehatan di Negara-negara Berpenghasilan Rendah**

##### **a. Pendahuluan**

Terdapat banyak variasi dalam besaran anggaran yang dikeluarkan negara untuk sektor kesehatan di seluruh dunia. Di negara-negara berpenghasilan tinggi pengeluaran sektor kesehatan per kapita rata-rata lebih dari USD 3000, sedangkan di negara-negara berpenghasilan rendah pengeluaran sektor kesehatan hanya USD 30 per kapita (Ke et al., 2011). Secara tren, pengeluaran sektor kesehatan tumbuh lebih cepat daripada pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan pada sebagian besar negara, terutama di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah. Kategori negara-negara berpenghasilan rendah di bagi menjadi tiga berdasarkan benua yaitu, benua Afrika, benua Amerika Utara, dan benua Asia. Dilihat dari Gambar 4.1 selama periode tahun 2000-2019 pengeluaran sektor kesehatan di negara-negara berpenghasilan rendah cenderung mengalami peningkatan.





**Gambar 4. 1 Pengeluaran Sektor Kesehatan per Kapita**

Sumber: World Bank, (2019). Data diolah.

Pengeluaran sektor kesehatan tertinggi ada pada tahun 2011 yang terjadi di Benua Amerika Utara dengan rata-rata besaran pengeluaran sektor kesehatan per kapita sebesar 73.8 USD. Pengeluaran sektor kesehatan terendah ada pada tahun 2001 yang terjadi di benua Afrika dengan rata-rata besaran pengeluaran sektor kesehatan sebesar 13.95 USD. Pengeluaran sektor kesehatan oleh negara-negara berpenghasilan rendah hanya mewakili 13% dari total pengeluaran sektor kesehatan pada tahun 2000. Akan tetapi sejak tahun 2004 negara-negara berpenghasilan rendah secara konsisten meningkatkan porsi pengeluaran sektor kesehatan mereka (Ke et al., 2011). Tren peningkatan ini dapat dilihat pada Gambar 4.1 dimana sejak tahun 2004 pengeluaran sektor kesehatan per kapita negara-negara berpenghasilan rendah mengalami fluktuasi.

Penentu utama pengeluaran sektor kesehatan tidak terlepas dari kondisi pendapatan perkapita, demografi dan kondisi epidemi dan karakter sistem Kesehatan (Ke et al., 2011). Ditinjau dari faktor demografi, struktur kependudukan menjadi salah satu indikator

yang dapat mempengaruhi pengeluaran sektor kesehatan. Proporsi usia penduduk diatas 65 tahun biasanya menjadi tolak ukur pengeluaran sektor kesehatan sebuah negara. Telah dipahami dengan baik bahwa populasi lansia membutuhkan lebih banyak layanan kesehatan yang dapat menghasilkan pengeluaran sektor kesehatan yang lebih tinggi. Berdasarkan penelitian oleh (Gonzalez-Eiras & Niepelt, 2012) dan (Lisenkova et al., 2012), ketika suatu negara menghadapi peningkatan populasi usia tua, pengeluaran publik untuk biaya jaminan sosial dan sistem medis akan lebih tinggi daripada pengeluaran terkait untuk pendidikan dan bentuk pembangunan lainnya. Menurut (Aigner-Walder & Döring, 2012) hal ini terjadi karena perubahan preferensi konsumen dari penduduk usia tua. Misalnya, di negara dengan populasi usia 65 tahun keatas yang tinggi, permintaan pendidikan secara keseluruhan akan menurun karena preferensi konsumsi kelompok usia tua lebih banyak jatuh pada perawatan medis.

Faktor lain yang dapat mempengaruhi pengeluaran sektor Kesehatan ialah pendapatan. Pendapatan (PDB per kapita) telah diidentifikasi sebagai faktor yang sangat penting untuk menjelaskan perbedaan antar negara dalam tingkat dan pertumbuhan total pengeluaran perawatan kesehatan. Dalam literatur global, Musgrove, Zeramdini dan Carrin menggunakan data cross section dari 191 negara pada tahun 1997 dan menemukan bahwa elastisitas pendapatan dari pengeluaran kesehatan adalah antara 1,133 dan 1,275 tergantung pada data yang disertakan. Elastisitas pendapatan untuk OOP berkisar dari 0. 884 hingga 1,033 sementara itu antara 1,069 hingga 1,194 untuk pengeluaran kesehatan pemerintah (Musgrove et al., 2002). Berdasarkan penelitian tersebut, pendapatan (PDB per kapita) suatu negara dapat mempengaruhi pengeluaran sektor kesehatan. Secara sederhana pertumbuhan ekonomi suatu negara dinaggap sebagai pendorong investasi di sektor kesehatan, sehingga alokasi pemerintah untuk pengeluaran sektor kesehatan dari anggaran harus ditingkatkan.

Skema belanja kesehatan yang dilakukan juga mempengaruhi bagaimana pengeluaran sektor kesehatan di sebuah negara. Skema pengeluaran pemerintah diklasifikasikan menjadi dua yaitu berdasarkan skema domestik dan pembiayaan. Cara sistem kesehatan diatur, khususnya desain fungsi pembiayaan kesehatan, kemungkinan besar akan berdampak pada pengeluaran sektor kesehatan. Selain faktor yang telah dijelaskan diatas, besaran konsumsi suatu negara juga akan mempengaruhi pengeluaran Kesehatan. Konsumsi merupakan salah satu faktor dalam mengetahui besaran pengeluaran kesehatan suatu negara. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh (Nagarajan et al., 2016) pertumbuhan populasi menyebabkan perubahan kombinasi konsumsi masyarakat di suatu negara. Negara-negara dengan penghasilan rendah cenderung akan meningkatkan konsumsi pada sektor kesehatan, khususnya bergeser ke arah permintaan perawatan kesehatan. Oleh karena itu, akan terjadi pergeseran alokasi pengeluaran Kesehatan.

## **b. Tinjauan Pustaka**

### ***Hukum Wagner***

Hubungan jangka panjang endogen antara pengeluaran dan konsumsi pemerintah—di mana pertumbuhan ekonomi dan aktivitas memiliki efek kausal terhadap pengeluaran dalam jangka panjang—dikenal sebagai hukum Wagner. Wagner (1958) berpendapat bahwa pengeluaran pemerintah meningkat karena tiga alasan utama. Pertama, pertumbuhan ekonomi, modernisasi dan industrialisasi menginisiasi substitusi aktivitas publik ke privat. Hal ini mendorong pemerintah untuk menghasilkan lebih banyak peraturan untuk kegiatan sektor swasta, yang mengarah pada peningkatan pengeluaran pemerintah. Kedua, kebutuhan akan infrastruktur dasar, terutama untuk kesehatan dan pendidikan, menyebabkan peningkatan lebih lanjut dalam pengeluaran pemerintah seiring dengan meningkatnya pendapatan riil—Wagner menegaskan bahwa fasilitas ini lebih efisien jika dilakukan oleh

pemerintah daripada oleh sektor swasta. Ketiga, Wagner berpendapat bahwa pemerintah harus meningkatkan efisiensi ekonomi dalam struktur pasar monopoli dan persaingan tidak sempurna melalui investasi skala besar. Secara keseluruhan, Wagner berpandangan bahwa pembangunan ekonomi akan disertai dengan pertumbuhan relatif dari sektor public (Inchauspe et al., 2022).

Orang dapat berhipotesis bahwa negara berkembang di mana partisipasi pemerintah meningkat relatif terhadap pendapatan memiliki pertumbuhan pendapatan yang lebih tinggi dalam jangka panjang. Ini dengan asumsi bahwa pengeluaran pemerintah didistribusikan dengan cara yang meningkatkan sektor swasta dan mengembangkan teknologi dengan potensi limpahan yang tinggi. Pengeluaran pemerintah yang tidak produktif yang menekan investasi swasta—seperti pembiayaan perang atau birokrasi yang tidak efisien—tidak akan mengarah pada pertumbuhan jangka panjang.

Hipotesis Wagner telah menarik banyak minat dalam literatur ekonomi publik dan telah diuji dari waktu ke waktu dan lintas negara. Meskipun Wagner tidak memberikan persamaan matematika untuk hipotesisnya, beberapa ekonom telah mengusulkan model ekonometrik untuk mengujinya. Menurut (Peters, 2002) ada enam rumusan berbeda dari hipotesis Wagner yang diusulkan oleh para ekonom yaitu, sebagai berikut:

1. Peacock – Wiseman versi 'tradisional'  $G = f(GDP)$
2. Versi Pryor  $C = f(GDP)$
3. Versi Goffman  $G = f(GDP / N)$
4. Versi Musgrave  $G / GDP = f(GDPR / N)$
5. Gupta / Michas versi  $G / N = f(GDP / N)$
6. Peacock - Wiesmean 'share' versi  $G / GDP = f(GDP)$

Versi-versi ini mencakup berbagai ukuran pengeluaran pemerintah dan pendapatan nasional, tetapi semuanya pada dasarnya menguji hubungan kausal antara kegiatan ekonomi (menggunakan proksi riil atau nominal seperti PDB) dan

pengeluaran pemerintah. Studi-studi ini biasanya menggunakan model regresi linier sederhana dengan beberapa ukuran pengeluaran pemerintah sebagai variabel dependen dan kemudian proksi untuk kegiatan ekonomi sebagai variabel penjelas—menafsirkan koefisien signifikan (positif) pada variabel penjelas sebagai dukungan untuk validitas hukum Wagner. Pendekatan Wagner dapat dianggap sangat penting, karena memberikan kesempatan untuk mengkaji keterkaitan faktor ekonomi dan demografi yang mempengaruhi kebijakan publik, khususnya kebijakan kesehatan.

Pengeluaran pemerintah untuk masyarakat miskin terbagi ke dalam beberapa program. Hanya masyarakat dengan penghasilan rendah yang dapat menerima manfaat dari program-program ini. Program oleh pemerintah ini diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin. Pada tahun 1968 pemerintah menyumbang sekitar 1,8 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui program-program pemerintah. Pada tahun 2002, angka tersebut meningkat menjadi 5 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Beberapa program oleh pemerintah untuk masyarakat miskin antara lain, kesehatan, bantuan tunai, pangan, perumahan, dan Pendidikan (Rosen, 2004).

Program kesehatan merupakan pengeluaran terbesar pemerintah untuk masyarakat miskin. Pemerintah memberikan program asuransi kesehatan, khususnya untuk penduduk usia di atas 65 tahun ke atas. Proporsi pengeluaran pemerintah untuk program ini terbagi ke dalam beberapa kategori. Dua kategori terbesar ialah pendanaan perawatan kesehatan di rumah sakit dan layanan dokter klinis, dengan proporsi 32 persen untuk pendanaan perawatan kesehatan di rumah sakit, dan 22 persen untuk layanan dokter klinis (Rosen, 2004).

Program bantuan tunai oleh pemerintah adalah bantuan untuk keluarga dengan tanggungan anak atau dikenal dengan program *Aid to Families with Dependent Childrens* (AFDC). Sesuai

dengan namanya, program ini difokuskan pada keluarga yang memiliki anak tanggungan. Siapa pun yang penghasilannya dibawah tingkat tertentu dan memenuhi persyaratan lainnya, berhak menerima bantuan tunai oleh pemerintah. Setiap negara memiliki kebijakan sendiri terkait dengan syarat penerima bantuan tunai. Namun sejak tahun 1996, program ini diganti dengan program *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). Komponen utama dari program ini, ialah individu tidak dapat menerima bantuan tunai selama lebih dari lima tahun, akan tetapi negara dapat menentukan batas waktu yang lebih pendek. Selain itu, masing-masing negara memegang kendali penuh atas sistem kesejahteraan mereka, termasuk keluarga mana yang harus diberikan bantuan. Setiap negara dapat menggunakan dana hibah mereka untuk membayar bantuan tunai, atau program pelatihan kerja, atau program untuk menghilangkan angka kehamilan remaja, dan sebagainya.

Masalah lainnya yang kerap menimpa masyarakat miskin ialah ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan. Dalam mengatasi permasalahan ini, pemerintah merancang program berupa pemberian *food stamps* (kupon makan) yang dapat digunakan masyarakat untuk membeli makanan. Pada tahun 2004 tercatat rata-rata perbulan sekitar 23,9 juta orang menerima kupon makanan, dan total manfaat yang diberikan adalah sekitar \$24,7 miliar (Rosen, 2004). Pengalokasian kupon makan untuk rumah tangga didasarkan pada ukuran dan pendapatannya. Pada tahun 2004, rata-rata per bulan rumah tangga menerima sekitar \$200 jatah kupon makan. Penjatahan berkurang ketika pendapatan rumah tangga meningkat.

Selanjutnya ialah program penyediaan rumah tinggal bagi masyarakat miskin. Di Amerika Serikat, subsidi untuk menyediakan perumahan untuk masyarakat miskin dimulai sejak tahun 1937. Sampai saat ini, program terbesar adalah perumahan umum. Unit perumahan umum dikembangkan, dimiliki, dan dijalankan oleh otoritas lokal yang beroperasi di dalam kotamadya, kabupaten, atau

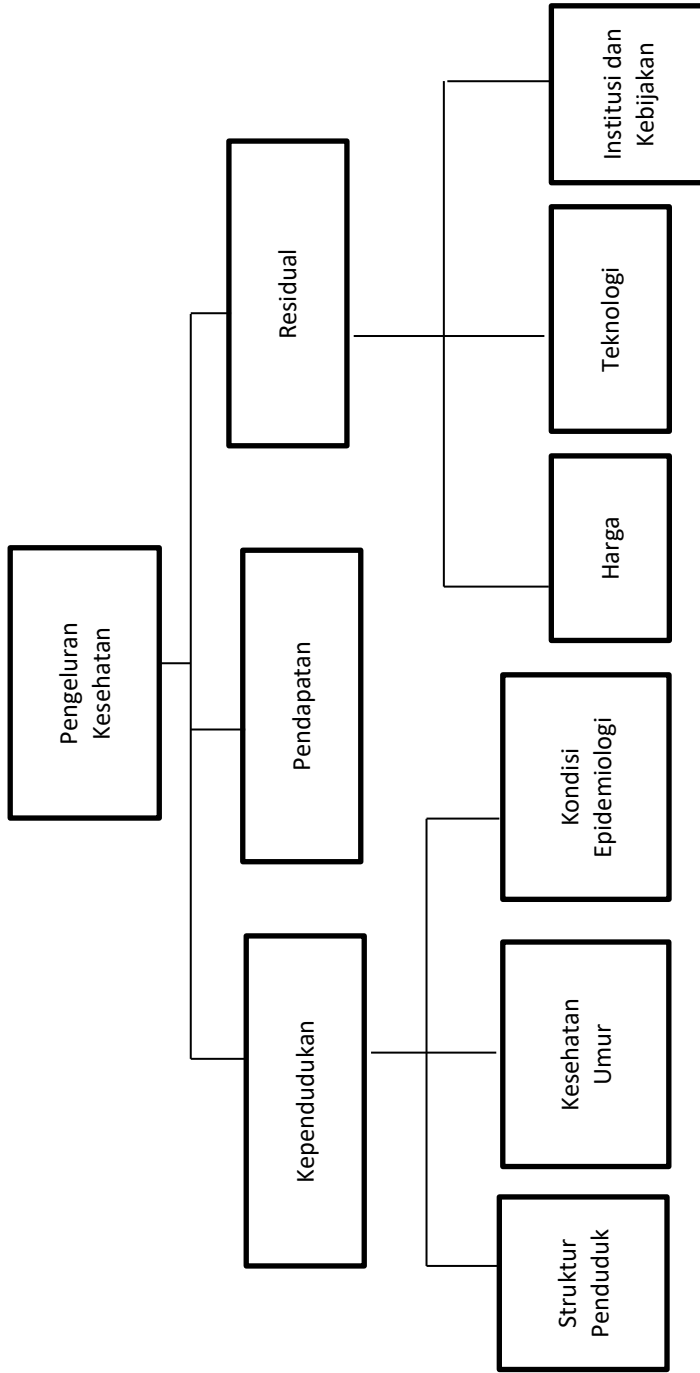
beberapa kabupaten sebagai satu kelompok. Tidak seperti program kesejahteraan lainnya, memenuhi persyaratan tidak secara otomatis memberikan hak kepada sebuah keluarga untuk berpartisipasi dalam program perumahan umum. Banyak ekonom percaya bahwa jika ada subsidi perumahan bagi masyarakat miskin hubungan dengan penyediaan perumahan bagi publik harus dihentikan. Ketika subsidi diterapkan pada perumahan sektor swasta, sektor publik tidak lagi harus terlibat dalam pembangunan dan pengelolaan perumahan.

Sebagian besar pengeluaran untuk masyarakat miskin dirancang untuk meningkatkan konsumsi mereka saat ini. Sebaliknya, beberapa program telah dirancang untuk meningkatkan kemampuan mereka untuk mendukung diri mereka sendiri di masa depan. Program ini ialah program pendidikan dan pelatihan kerja. Sebuah teori populer menyatakan bahwa banyak kemiskinan dikarenakan kurangnya akses pendidikan. Argumen dari pernyataan ini adalah bahwa dengan pendidikan yang lebih baik, individu memperoleh lebih banyak kesempatan untuk bekerja dan meraih pendapatn yang layak. Sehingga kecil kemungkinan untuk berakhir dalam kemiskinan. Pemerintah menyediakan dana bantuan pendidikan ke sekolah-sekolah untuk siswa yang kurang beruntung. Salah satu contoh program yang paling dikenal ialah, *Head Start Program* yang menyediakan kegiatan prasekolah untuk anak-anak berusia empat dan lima tahun dari latar belakang yang kurang beruntung. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa pada saat mereka memulai taman kanak-kanak, mereka dapat mencapai tingkat yang sama dengan anak-anak dari keluarga yang lebih sejahtera. Selanjutnya, program pelatihan kerja oleh pemerintah membahas kemungkinan penyebab lain dari kemiskinan yaitu kurangnya keterampilan pasar kerja. Tujuan dari program ini pemerintah memberikan kesempatan masyarakat miskin untuk mengembangkan keterampilan sehingga dapat bersaing di pasar tenaga kerja (Rosen, 2004).

### **Permodelan Penentu Pengeluaran Kesehatan**

Faktor pendorong pengeluaran perawatan kesehatan dapat diklasifikasikan ke dalam faktor demografis dan non-demografis. Faktor demografi terkait dengan struktur usia dan tren status kesehatan. Sedangkan, pendorong utama pengeluaran perawatan kesehatan dari sisi non-demografis adalah pertumbuhan pendapatan. Banyak literatur yang membahas tentang nilai yang tepat untuk elastisitas pendapatan. Pertama, elastisitas pendapatan cenderung meningkat dengan tingkat agregasi, menyiratkan bahwa perawatan kesehatan bisa menjadi "kebutuhan individu dan kemewahan nasional" (Getzen, 2000). Kedua, elastisitas pendapatan yang tinggi yang sering ditemukan dalam studi makro mungkin disebabkan oleh kegagalan untuk mengontrol efek harga yang sebenarnya (Dreger & Reimers, 2005). kombinasi efek demografis dan pendapatan yang tidak disesuaikan menjelaskan sebagian besar pertumbuhan total yang disebabkan pengeluaran perawatan kesehatan publik di masa lalu. Dengan demikian, sisa pertumbuhan yang tidak dapat dijelaskan tetap ada, kemajuan teknologi dan kebijakan serta institusi kesehatan berperan sebagai penentu residu pengeluaran masa lalu (De la Maisonneuve & Martins, 2015).





**Gambar 4. 1 Road Map Model Awal Pengeluaran Kesehatan**  
 Sumber: (De la Maisonneuve & Martins, 2015)

## **Struktur Kependudukan**

Struktur usia penduduk sering dimasukkan ke dalam penelitian sebagai kovariat dalam regresi pengeluaran sektor kesehatan. Indikator yang umum digunakan adalah proporsi penduduk muda (yaitu, di bawah 15 tahun) dan penduduk usia tua (yaitu, di atas 65 atau 75 tahun) terhadap populasi penduduk total. Menurut penelitian yang dilakukan oleh (Culyer & Jonsson, 1986); (Hitiris & Posnett, 1992); (Di Matteo & Di Matteo, 1998).

Selanjutnya kondisi epidemiologis terkadang juga dimasukkan sebagai kovariat melalui berbagai proxy. (Lu et al., 2010) menggunakan seroprevalensi HIV sebagai proxy dan menemukan bahwa seroprevalensi tidak memiliki hubungan yang signifikan dengan pengeluaran kesehatan oleh pemerintah secara umum sebagai bagian dari PDB. Murthy dan Okunade menemukan bahwa angka kematian ibu tidak memiliki hubungan dengan pengeluaran kesehatan di negara-negara Afrika (Murthy & Okunade, 2009).

## **Pendapatan**

Pendapatan (PDB per kapita) telah diidentifikasi sebagai faktor yang sangat penting untuk menjelaskan perbedaan antar negara dalam tingkat dan pertumbuhan total pengeluaran perawatan kesehatan. Dalam literatur global, Musgrove, Zeramdini dan Carrin menggunakan data cross section dari 191 negara pada tahun 1997 dan menemukan bahwa elastisitas pendapatan dari pengeluaran kesehatan adalah antara 1,133 dan 1,275 tergantung pada data yang disertakan. Elastisitas pendapatan untuk OOP berkisar dari 0,884 hingga 1,033 sementara itu antara 1,069 hingga 1,194 untuk pengeluaran kesehatan pemerintah (Musgrove et al., 2002).

Studi lain oleh Gaag dan Stimac menggunakan data cross section dari 175 negara pada tahun 2004 menemukan bahwa elastisitas pendapatan untuk pengeluaran kesehatan adalah 1,09. Mereka juga mempresentasikan hasil berdasarkan wilayah geografis dan menemukan bahwa elastisitas pendapatan berkisar dari 0,830 di Timur Tengah hingga 1,197 di negara-negara OECD. Murthy dan

Okunade menggunakan data cross-sectional pada tahun 2001 dari 44 negara Afrika dan menemukan elastisitas pendapatan antara 1,089 dan 1,121, tergantung pada spesifikasi yang digunakan (van der Gaag & Stimac, 2008). Schieber dan Maeda menggunakan data cross section pada tahun 1994 memperkirakan elastisitas pendapatan global sebesar 1,13 dan menemukan elastisitas pendapatan yang lebih tinggi untuk belanja publik daripada untuk belanja swasta (Schieber & Maeda, 1999).

### **Konsumsi**

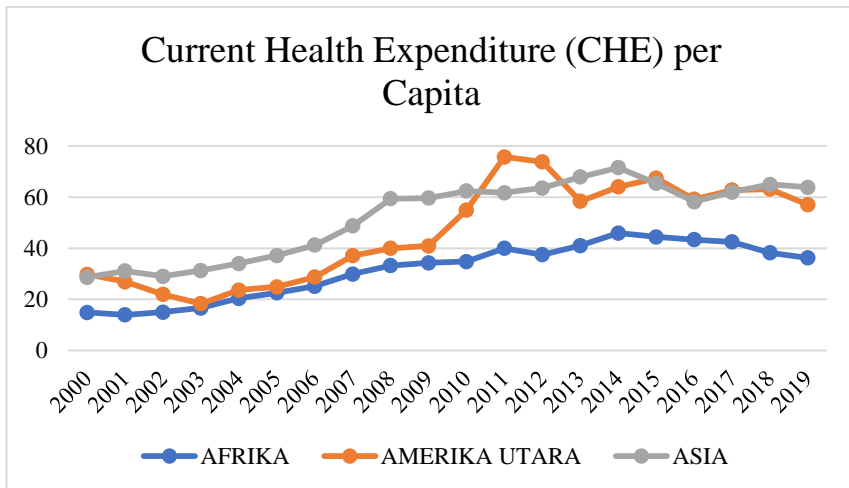
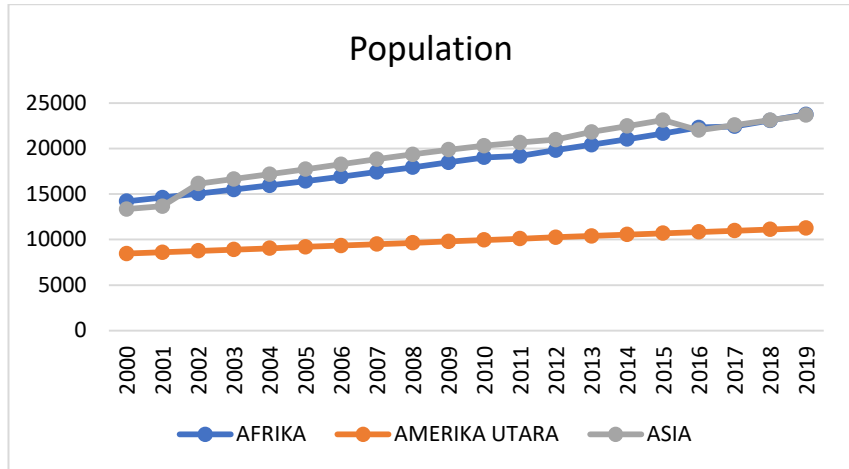
Konsumsi merupakan salah satu faktor dalam mengetahui besaran pengeluaran kesehatan suatu negara. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh (Nagarajan et al., 2016) pertumbuhan populasi menyebabkan perubahan kombinasi konsumsi masyarakat di suatu negara. Negara-negara dengan penghasilan rendah cenderung akan meningkatkan konsumsi pada sektor kesehatan, khususnya bergeser ke arah permintaan perawatan kesehatan. Peningkatan permintaan perawatan Kesehatan ini apabila didasarkan pada teori permintaan maka akan menyebabkan peningkatan penawaran perawatan kesehatan. Oleh karena itu, akan terjadi pergeseran alokasi pengeluaran Kesehatan guna memberikan fasilitas Kesehatan yang memadai.

#### **c. Hasil Kajian**

#### **Hubungan Populasi dengan Pengeluaran Pemerintah Sektor Kesehatan**

Efek peningkatan populasi berdampak pada pengeluaran pemerintah sektor kesehatan. Pada negara berpendapatan rendah, tren peningkatan jumlah populasi sejalan dengan peningkatan pengeluaran pemerintah sektor Kesehatan. Dalam Gambar 4.3 populasi penduduk di negara-negara berpendapatan rendah di bagi menjadi tiga kategori berdasarkan benua yaitu, benua Afrika, benua Amerika Utara, dan benua Asia. Terlihat selama periode 2000-2019 jumlah penduduk negara-negara berpenghasilan rendah di tiga

kawasan benua mengalami peningkatan. Hal ini sejalan dengan peningkatan pengeluaran pemerintah sektor kesehatan selama periode 2000-2019.



**Gambar 4. 2 Populasi dan Pengeluaran Sektor Kesehatan**  
**Sumber: World Bank, (2019). Data diolah.**

Fenomena ini dapat dijelaskan dengan kondisi demografi yang umumnya terjadi di negara-negara dengan penghasilan rendah yaitu, rendahnya angka harapan hidup, tingginya fertilitas, dan sulitnya akses ke fasilitas kesehatan. Angka harapan hidup yang rendah mencerminkan buruknya kondisi kesehatan pada negara-negara tersebut. Kondisi kesehatan yang buruk berdampak pada peningkatan pengeluaran sektor Kesehatan. Pertumbuhan populasi yang cenderung terus mengalami peningkatan sebagai akibat dari angka fertilitas yang tinggi, mendorong peningkatan pengeluaran sektor kesehatan. Populasi penduduk yang meningkat menyebabkan penawaran fasilitas Kesehatan ikut meningkat, sehingga dituntut adanya peningkatan pengeluaran sektor kesehatan untuk mencukupi kebutuhan masyarakat. Situasi-situasi yang disebabkan oleh faktor demografi ini yang mendorong terjadinya peningkatan pengeluaran sektor kesehatan di negara-negara dengan penghasilan rendah.

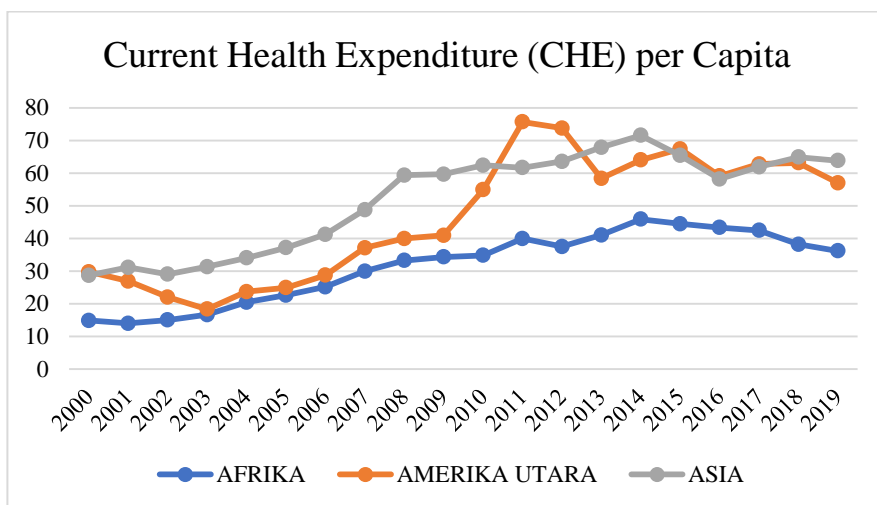
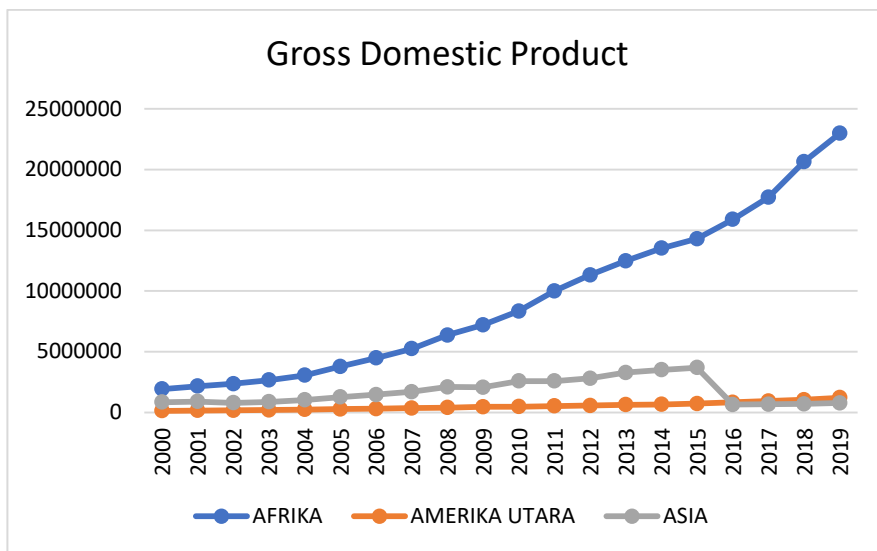
Berdasarkan penelitian oleh (Gonzalez-Eiras & Niepelt, 2012) dan (Lisenkova et al., 2012), ketika suatu negara menghadapi peningkatan populasi usia tua, pengeluaran publik untuk biaya jaminan sosial dan sistem medis akan lebih tinggi daripada pengeluaran terkait untuk pendidikan dan bentuk pembangunan lainnya. Faktor demografi yang ditinjau dalam penelitian ini ialah struktur kependudukan. Proporsi usia penduduk diatas 65 tahun biasanya menjadi tolak ukur pengeluaran sektor kesehatan sebuah negara. Telah dipahami dengan baik bahwa populasi lansia membutuhkan lebih banyak layanan kesehatan yang dapat meningkatkan pengeluaran sektor kesehatan yang lebih tinggi.

### **Hubungan PDB dengan Pengeluaran Pemerintah Sektor kesehatan**

Salah satu tolak ukur yang dapat menentukan tingkat pengeluaran sektor kesehatan di sebuah negara ialah Produk Domestik Bruto (PDB) dari negara tersebut. Apabila dilihat dari alokasi anggaran pengeluaran sektor kesehatan yang tinggi di

negara maju, hal tidak serupa terjadi di negara-negara berpenghasilan rendah. Rendahnya angka anggaran sektor kesehatan di negara-negara tersebut mempunyai dampak yang signifikan atas sarana dan prasarana Kesehatan yang kurang baik. Sebaliknya, kondisi ekonomi yang kondusif dengan pendapatan nasional (PDB) yang tinggi berimplikasi pada peningkatan kualitas pelayanan kesehatan. Negara-negara yang dikategorikan ke dalam low-income countries sejatinya memiliki PDB yang rendah jika dibandingkan dengan negara middle-high income. Namun dilihat dari Gambar 4.4 periode tahun 2003-2019 sebagian besar negara-negara tersebut nilai PDB nya cenderung mengalami peningkatan. Peningkatan ini mulai beranjak membawa negara-negara tersebut ke dalam situasi ekonomi yang lebih baik, sehingga terjadi peningkatan kualitas Kesehatan sebagai akibat dari peningkatan pengeluaran sektor kesehatan.

Gambar 4.4 menunjukkan bahwa secara keseluruhan negara berpenghasilan rendah dan menengah kebawah tren peningkatan PDB sejalan dengan peningkatan pengeluaran kesehatan. Terlihat selama periode 2000-2019 jumlah penduduk negara-negara berpenghasilan rendah di tiga kawasan benua mengalami peningkatan. Hal ini sejalan dengan peningkatan pengeluaran anggaran sektor kesehatan selama periode 2000-2019. Pada periode tahun 2015-2016 perbedaan tren terjadi di benua Asia, terlihat PDB negara-negara berpenghasilan rendah mengalami penurunan. Hal ini sejalan dengan pengeluaran anggaran sektor kesehatan yang turut mengalami penurunan. Hasil penelitian yang dilakukan oleh (Esen & Celik Kecili, 2022) membuktikan bahwa terdapat kausalitas searah antara pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran anggaran sektor kesehatan yang mana peningkatan pertumbuhan ekonomi akan meningkatkan pengeluaran anggaran sektor kesehatan.

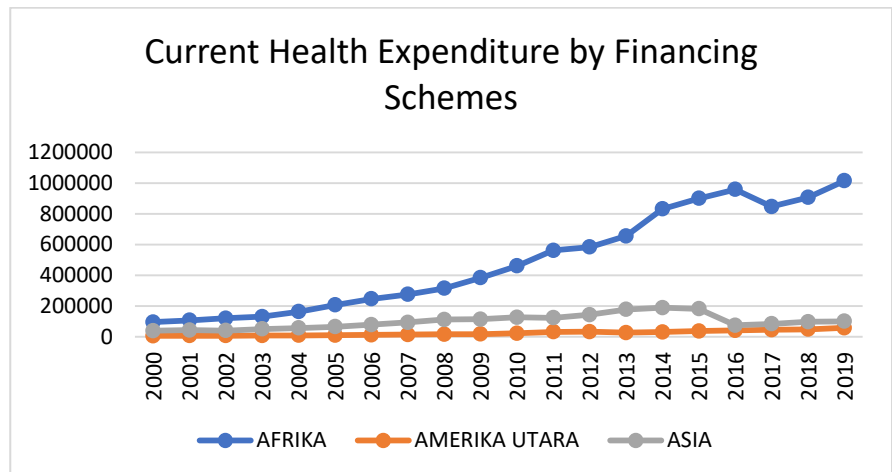


**Gambar 4. 3 PDB dan Pengeluaran Sektor Kesehatan**  
**Sumber: World Bank, (2019). Data diolah.**

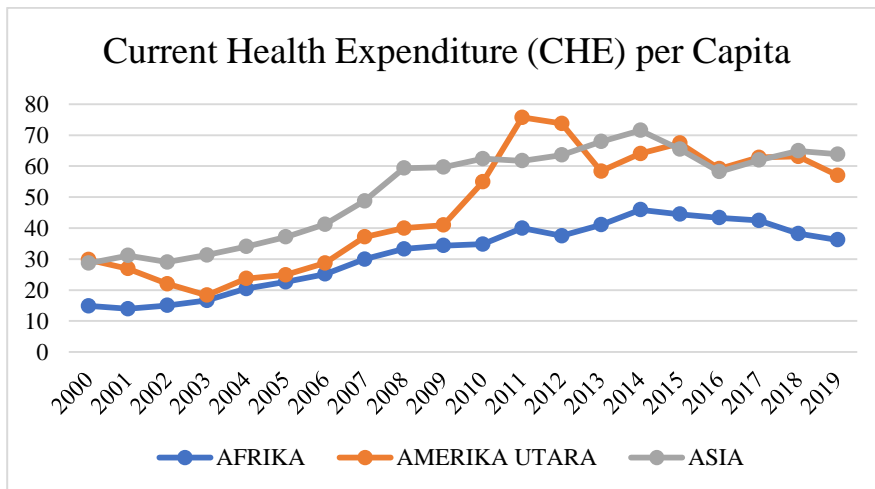
## Hubungan Skema Belanja Kesehatan dengan Pengeluaran Sektor kesehatan

Skema belanja Kesehatan dibagi menjadi dua kategori yaitu berdasarkan skema pembiayaan dan pemerintah. Negara-negara dengan penghasilan rendah secara empiris menunjukkan kecenderungan penggunaan skema belanja kesehatan berdasarkan pembiayaan. Skema pembiayaan ini umumnya digunakan oleh negara-negara berpenghasilan rendah karena negara-negara tersebut membutuhkan andil dari pembiayaan swasta dalam meningkatkan proporsi alokasi pengeluaran sektor kesehatan.

Berdasarkan skema pembiayaan, tren peningkatan terjadi sejalan dengan peningkatan pengeluaran sektor Kesehatan. Dalam Gambar 4.5 terlihat secara garis besar selama periode 2000-2019 skema belanja Kesehatan berdasarkan pembiayaan mengalami peningkatan seiring dengan peningkatan pengeluaran pemerintah sektor kesehatan.





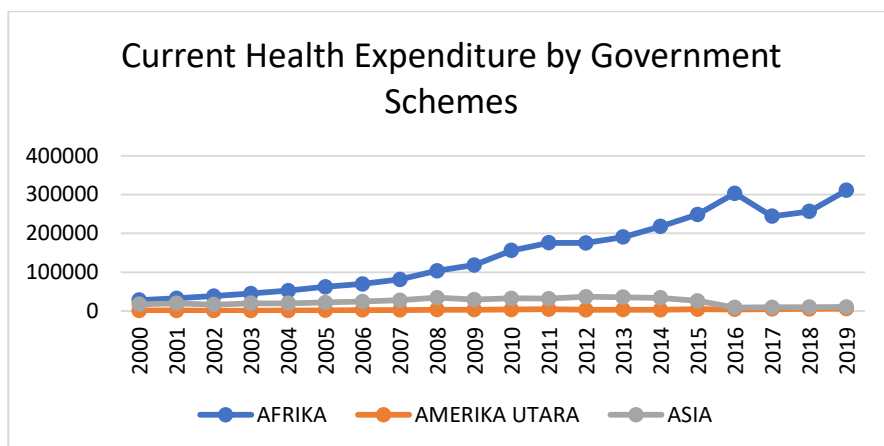


**Gambar 4. 4 Skema Pembiayaan dan Pengeluaran Sektor kesehatan**  
**Sumber: World Bank, (2019). Data diolah.**

Berdasarkan Gambar 4.5 pada periode tahun 2016-2017 di benua Afrika terdapat penurunan pengeluaran sektor kesehatan berdasarkan pembiayaan. Hal tersebut secara linier berdampak pada pengeluaran sektor kesehatan per kapita di benua tersebut. Hal yang sama terjadi pada periode tahun 2015-2016 di benua Asia. Terjadi penurunan pengeluaran sektor kesehatan berdasarkan skema pembiayaan, yang menyebabkan kondisi serupa pada pengeluaran sektor kesehatan per kapita pada tahun 2015-2016. Fenomena ini menjelaskan bahwa terdapat hubungan yang positif antara skema belanja Kesehatan berdasarkan pembiayaan dengan pengeluaran sektor kesehatan di sebuah negara.

Kategori yang kedua ialah skema belanja Kesehatan berdasarkan pemerintah. Gambar 4.5 menunjukkan tren yang sama terjadi pada skema ini. Selama periode 2000-2019 skema belanja Kesehatan berdasarkan pemerintah biayaan mengalami peningkatan seiring dengan peningkatan pengeluaran pemerintah sektor Kesehatan. Pada periode tahun 2016-2017 di benua Afrika terdapat penurunan pengeluaran sektor kesehatan berdasarkan

skema pemerintah. Hal tersebut secara linier berdampak pada pengeluaran sektor kesehatan per kapita di benua tersebut. Hal yang sama terjadi pada periode tahun 2015-2016 di benua Asia. Terjadi penurunan pengeluaran sektor kesehatan berdasarkan skema pemerintah, yang menyebabkan kondisi serupa pada pengeluaran sektor kesehatan per kapita pada tahun 2015-2016.

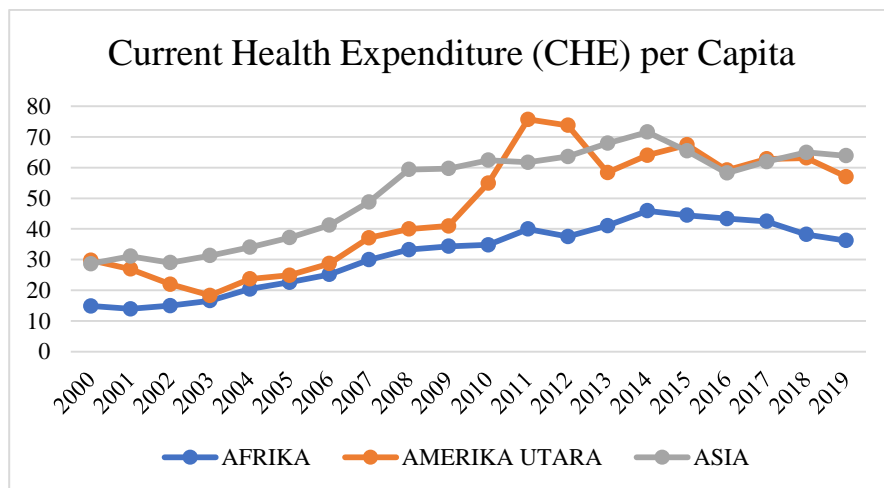
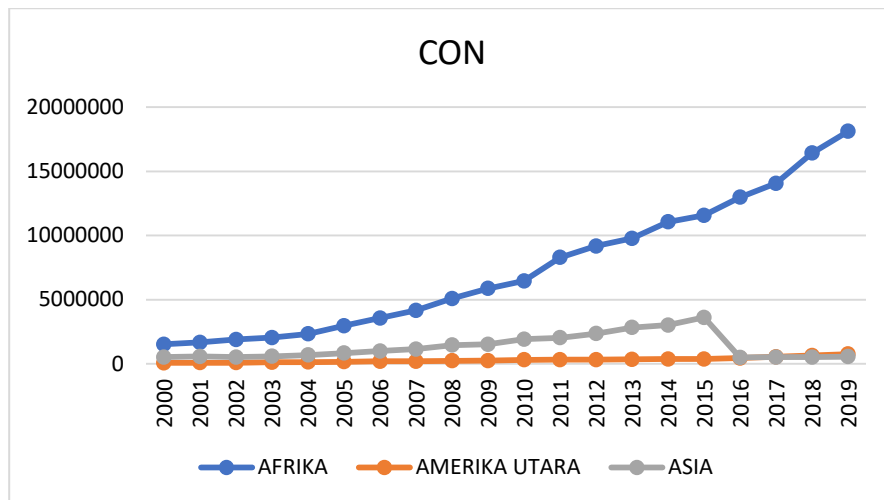


**Gambar 4. 5 Skema Pengeluaran Kesehatan berdasarkan Pemerintah**  
**Sumber: World Bank, (2019). Data diolah.**

### **Hubungan Konsumsi dengan Pengeluaran Pemerintah Sektor kesehatan**

Konsumsi merupakan salah satu faktor dalam mengetahui pengeluaran kesehatan suatu negara. Besaran konsumsi suatu negara akan mempengaruhi alokasi anggaran pengeluaran sektor kesehatan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh (Nagarajan et al., 2016) pertumbuhan populasi menyebabkan perubahan kombinasi konsumsi rumah tangga di suatu negara. Negara-negara dengan penghasilan rendah cenderung akan meningkatkan konsumsi pada sektor kesehatan, khususnya bergeser ke arah permintaan perawatan kesehatan. Oleh karena itu akan terjadi pergeseran alokasi pengeluaran Kesehatan, dengan demikian

pengeluaran kesehatan perkapita meningkat. Pada negara berpendapatan rendah, tren peningkatan konsumsi sejalan dengan peningkatan pengeluaran pemerintah sektor kesehatan.



**Gambar 4. 6 Konsumsi dan Pengeluaran Sektor Kesehatan**  
 Sumber: World Bank, (2019). Data diolah.

Dalam Gambar 4.7 terlihat selama periode 2000-2019 besarnya konsumsi negara-negara berpenghasilan rendah di tiga kawasan benua cenderung mengalami peningkatan. Hal ini sejalan dengan peningkatan pengeluaran pemerintah sektor kesehatan selama periode 2000-2019. Berdasarkan Gambar 4.7 pada periode tahun 2015-2016 di benua Asia terdapat penurunan konsumsi. Hal tersebut secara linier berdampak pada pengeluaran sektor kesehatan per kapita di benua tersebut. Fenomena ini menjelaskan bahwa terdapat hubungan yang positif antara konsumsi dengan pengeluaran sektor kesehatan di sebuah negara. Apabila konsumsi rumah tangga mengalami peningkatan, maka pengeluaran sektor kesehatan juga mengalami peningkatan. Sebaliknya, apabila konsumsi rumah tangga mengalami penurunan seperti yang terjadi pada tahun 2015-2016 di benua Asia, maka pengeluaran sektor kesehatan juga akan mengalami penurunan.

#### **d. Kesimpulan**

Terdapat banyak variasi dalam besaran anggaran yang dikeluarkan negara untuk sektor kesehatan di seluruh dunia. Di negara-negara berpenghasilan tinggi pengeluaran sektor kesehatan per kapita rata-rata lebih dari USD 3000, sedangkan di negara-negara berpenghasilan rendah pengeluaran sektor kesehatan hanya USD 30 per kapita. Penentu utama pengeluaran sektor kesehatan tidak terlepas dari kondisi demografi, pendapatan, karakter sistem kesehatan, dan konsumsi. Berdasarkan kondisi demografi, populasi penduduk yang meningkat sejalan dengan peningkatan pengeluaran sektor kesehatan. Selanjutnya, berdasarkan pendapatan PDB per kapita negara-negara berpenghasilan rendah mengalami peningkatan seiring dengan peningkatan yang terjadi pada pengeluaran sektor kesehatan. Faktor lainnya yang mempengaruhi pengeluaran sektor kesehatan ialah karakter skema belanja Kesehatan di sebuah negara. Negara-negara berpenghasilan rendah cenderung menggunakan skema pembiayaan dalam belanja kesehatannya. Hubungan yang linier juga terjadi pada faktor ini.

Kemudian faktor konsumsi turut mempengaruhi pengeluaran sektor kesehatan disebuah negara. Berdasarkan konsumsi, peningkatan konsumsi rumah tangga sejalan dengan peningkatan pengeluaran sektor kesehatan.

## **4.2. Kondisi Kemiskinan dan Kebijakan Pemerintah di Indonesia**

### **a. Pendahuluan**

Kemiskinan merupakan fenomena global yang menimpa semua negara di dunia, tak terkecuali negara-negara maju. Kemiskinan adalah salah satu masalah utama yang sampai saat ini terus menjadi fokus pemerintah untuk mengelola dan mengurangi angka kemiskinan. Pada tahun 2019, 689 juta orang hidup dalam kondisi kemiskinan ekstrim, mewakili sekitar 9,2% dari populasi global (Peer, 2018). Kemiskinan dapat dihitung dengan melihat pendapatan rumah tangga dan seberapa besar daya beli mereka dalam usaha meningkatkan standar hidup. Menurut *World Bank*, orang-orang yang tinggal di kemiskinan ekstrim menghabiskan maksimal \$2,15 setiap hari (garis kemiskinan internasional), hal ini menyebabkan ketidakmampuan mereka untuk membeli makanan yang bergizi, mengakses listrik dan air bersih, kurangnya perawatan medis, dan kesempatan untuk melanjutkan pendidikan (Peer, 2018).

Salah satu penyebab terjadinya kemiskinan adalah kurangnya pendapatan, sehingga menyebabkan kesulitan bagi masyarakat miskin untuk memenuhi kebutuhan dasar. Penyebab lain dari kemiskinan adalah usia seseorang karena ketika orang bertambah tua, mereka tidak cukup kuat untuk terus bekerja seperti penduduk usia produktif. Akibatnya, lebih mungkin bahwa penduduk usia 65 tahun ke atas akan mengalami penurunan pendapatan. Status kesehatan masyarakat juga menjadi salah satu penyebab terjadinya kemiskinan. Orang-orang yang menderita penyakit atau kondisi medis tertentu harus menghadapi banyak biaya pengobatan seperti obat-obatan, janji temu dengan dokter, perawatan khusus, dan lain-

lain. Sayangnya, tidak semua orang memiliki kemewahan untuk memiliki asuransi kesehatan. Selain itu, orang dengan penyakit kronis memiliki lebih sedikit kesempatan untuk menemukan posisi kerja yang cakap, dan kondisi mereka tidak memungkinkan mereka memiliki pekerjaan paruh waktu atau bahkan bekerja (Schiller, 2007).

Faktor lain adalah kurangnya keterampilan atau pendidikan yang rendah. Banyak dari anggota keluarga miskin tidak memiliki kesempatan untuk melanjutkan pendidikan, dan harus segera mulai bekerja agar memiliki penghasilan untuk membantu keluarga mereka. Ketika mereka mencari pekerjaan, mereka tidak dapat melamar pekerjaan dengan pendapatan yang lebih tinggi yang membutuhkan keterampilan tinggi, sehingga mereka hanya bisa melamar pekerjaan dengan pendapatan rendah. Terakhir, faktor lain adalah campur tangan pemerintah. Beberapa kebijakan hanya bertujuan mengumpulkan uang untuk negara tanpa memikirkan dampak kebijakan ini terhadap masyarakat miskin. Contohnya adalah kenaikan harga produk yang menyebabkan kenaikan tingkat kemiskinan dan/atau terciptanya jenis kemiskinan lainnya (Schiller, 2007).

Di Indonesia, masalah kemiskinan telah menjadi masalah nasional (Priebe, 2016). Garis kemiskinan Indonesia dihitung dari total nilai pengeluaran kebutuhan pangan minimum dan kebutuhan non pangan seperti, perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan per kapita per hari. Pada tahun 2019, garis kemiskinan Indonesia berada pada Rp 440.538 per kapita/bulan. Berdasarkan hal tersebut, presentase penduduk miskin pada tahun 2019 sebesar 9,22% atau sekitar 24,79 juta jiwa, dengan penduduk di kawasan perdesaan yang masih mendominasi. Pada tahun 2019 angka kemiskinan di perdesaan meningkat dua kali lipat dari kawasan perkotaan, yaitu 12,60% dibandingkan dengan 6,56% untuk kemiskinan di kawasan perkotaan. Secara tahunan, tingkat kemiskinan menurun sejak tahun 2015, berbagai faktor positif mempengaruhi penurunan ini. Upaya peningkatan kualitas sumber

daya manusia, program pendukung pengentasan kemiskinan, dan pengurangan angka pengangguran terus dijalankan oleh pemerintah. Pemerintah telah menghabiskan anggaran yang signifikan untuk program perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan. Program ini terbagi menjadi beberapa program yang dimiliki oleh berbagai lembaga dan kementerian di Indonesia.

## **b. Tinjauan Pustaka**

### **Teori Kemiskinan**

Kemiskinan menurut (Davis, 2014) adalah suatu keadaan dimana sumber daya seseorang atau sekelompok orang khususnya sumber daya material tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan minimumnya. Bank Dunia memperluas definisi dengan menunjukkan bahwa kemiskinan didefinisikan sebagai kekurangan yang nyata dalam kesejahteraan, yang terdiri dari banyak dimensi. Dimensi-dimensi ini termasuk pendapatan rendah, ketidakmampuan untuk memperoleh barang dan jasa yang diperlukan untuk kelangsungan hidup, tingkat kesehatan dan pendidikan yang rendah, akses yang buruk terhadap air bersih dan sanitasi.

Terdapat sejumlah teori kemiskinan yang mencoba mengidentifikasi determinan atau penyebab kemiskinan. Teori-teori tersebut sebagaimana dikemukakan oleh (Shaffer, 2008) berkaitan dengan kurangnya atau tidak memadainya sistem insentif untuk mewujudkan kemampuan individu, sifat keterbelakangan ekonomi, pembentukan modal manusia, elemen struktural dalam negara, kontradiksi dalam kapitalisme, elemen budaya dalam masyarakat, dan lokasi geografis. (Blank, 2003) juga berpandangan bahwa teori-teori kemiskinan dapat digolongkan menjadi teori ekonomi, teori sosiologi, teori psikologi, teori antropologi, dan teori perspektif politik. Menurut (Blank, 2003) dan (Jung & Smith, 2007), teori ekonomi kemiskinan disebabkan oleh keterbelakangan ekonomi, kurangnya pengembangan modal manusia, kapitalisme/pasar disfungsi, kekuatan sosial dan politik, karakteristik dan pilihan

perilaku individu, dan ketergantungan kesejahteraan atau jebakan kemiskinan. Teori sosiologi meliputi teori stratifikasi sosial, segregasi perumahan dan persistensi rasisme, dukungan dalam bentuk modal sosial, dampak kebijakan sosial, dan dampak nilai dan perilaku (Rank, 2004);(Wolf, 2007). (Turner & Lehning, 2007) menegaskan bahwa teori psikologis disebabkan oleh perkembangan bahasa dan akumulasi defisit lingkungan yang mengarah pada prestasi akademik yang buruk, teori psikologis berbasis kecerdasan, manifestasi dari kekurangan moral dan perspektif naturalisasi. Para penulis lebih lanjut menunjukkan bahwa, prevalensi dan kejadian gangguan kejiwaan (depresi, alkoholisme, gangguan kepribadian anti-sosial dan skizofrenia) dan bahkan globalisasi adalah beberapa teori psikologis tentang dampak kemiskinan. Singkatnya (Turner & Lehning, 2007) mengklaim bahwa teori-teori psikologi dapat secara luas diklasifikasikan menjadi dua kategori; ada yang menekankan peran individu dan ada yang menekankan peran masyarakat. Dalam pandangan Antropolog, kemiskinan disebabkan oleh budaya, globalisasi, materialisme, dan feminisme (Frerer & Vu, 2007). Ada penyebab kemiskinan yang juga menekankan perspektif ilmu politik. Penyebab tersebut antara lain budaya, struktur kelas, kebijakan publik (peran pemerintah) dan partisipasi politik. (Sameti et al., 2012) juga berpandangan bahwa penyebab kemiskinan dapat diklasifikasikan dalam tiga faktor utama yaitu: faktor individu, faktor budaya dan lingkungan, dan faktor struktural. (Davis, 2014) juga melihat kemiskinan dari sudut pandang ekonomi dan menunjukkan bahwa teori ekonomi kemiskinan meliputi teori Klasik, teori Neoklasik, teori Keynesian/ Liberal dan teori Marxis/radikal.

### **Kebijakan Pemerintah**

Kebijakan pemerintah sangat diperlukan untuk membantu masyarakat miskin dalam pengaruh guncangan ekonomi makro. Kebijakan ekonomi dirancang untuk meredam dampak guncangan pada masyarakat miskin, khususnya selama masa krisis sehingga



mampu mengatasi permasalahan kemiskinan. Salah satu kebijakan pemerintah ialah program Jaring Pengaman Sosial yang dilaksanakan pemerintah melalui Kementerian Sosial. Program jaring pengaman sosial ini diterapkan untuk memastikan bahwa rumah tangga miskin mampu mempertahankan tingkat konsumsi minimum dan akses ke layanan sosial. Langkah-langkah jaring pengaman sosial juga diperlukan untuk melindungi masyarakat miskin dari guncangan yang menimpa mereka selama periode reformasi dan penyesuaian ekonomi. Jaring pengaman sosial mencakup program pekerjaan umum, subsidi makanan, transfer dana untuk mengkompensasi kehilangan pendapatan, dana sosial, keringanan biaya, dan beasiswa untuk layanan penting seperti pendidikan dan kesehatan. Pemerintah harus memiliki pedoman anggaran yang disetujui oleh legislatif yang memprioritaskan dan melindungi program-program terkait kemiskinan dan memberikan tindakan yang jelas yang menjamin akses masyarakat miskin ke layanan sosial (Ames et al., 2001).

Selain menerapkan kebijakan jaring pengaman sosial, pemerintah dapat melakukan reformasi struktural khusus untuk melindungi masyarakat miskin. Kebijakan yang meningkatkan informasi peminjam dan melonggarkan hambatan akses ke pasar kredit dapat membantu masyarakat miskin mengurangi gejala konsumsi, karena ketersediaan kredit membuat mereka tidak terlalu bergantung pada pendapatan saat ini (Ames et al., 2001).

### **c. Hasil Kajian**

#### **Kondisi Kemiskinan di Indonesia**

Masalah kemiskinan masih menjadi permasalahan utama yang dihadapi oleh Indonesia. Secara tahunan, tingkat kemiskinan di Indonesia menurun dari periode waktu 2015-2019. Pada tahun 2019 presentase penduduk miskin Indonesia adalah 9,22% yang apabila dikonversikan menjadi 24,79 juta jiwa, dengan penduduk di kawasan perdesaan yang masih mendominasi. Pada tahun 2019 angka kemiskinan di perdesaan meningkat dua kali lipat dari

kawasan perkotaan, yaitu 12,60% dibandingkan dengan 6,56% untuk kemiskinan di kawasan perkotaan. Dibandingkan tahun 2015, presentase penduduk miskin di Indonesia sebesar 11,13% atau sekitar 28,51 juta jiwa.

**Tabel 4. 1 Kemiskinan di Indonesia, 1980-2019**

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta jiwa)			% dari Populasi		
	Perkotaan	Pedesaan	Total	Perkotaan	Pedesaan	Total
<b>1980</b>	9,5	32,8	42,3	29	28,4	28,6
<b>1990</b>	9,4	17,8	27,2	16,8	14,3	15,1
<b>2000</b>	12,31	26,43	38,74	14,6	22,38	19,14
<b>2005</b>	12,4	22,7	35,1	11,68	19,98	15,97
<b>2010</b>	11,1	19,93	31,02	9,87	16,56	13,33
<b>2015</b>	10,62	17,89	28,51	8,22	14,09	11,13
<b>2016</b>	10,49	17,28	27,76	7,73	13,96	10,7
<b>2017</b>	10,27	16,31	26,58	7,26	13,47	10,12
<b>2018</b>	10,13	15,54	25,67	6,89	13,10	9,66
<b>2019</b>	9,86	14,93	24,79	6,56	12,60	9,22

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS, 2021)

Data dari BPS periode tahun 1980-2019 dalam Tabel 4.1 menunjukkan bahwa Indonesia efektif mengurangi kemiskinan dari 28,6 persen menjadi hanya di bawah 10 persen (dari 42,3 juta jiwa menjadi 24,79 juta jiwa). Namun, di tingkat daerah, (Hill, 2021) menemukan bahwa tingkat penurunannya tidak merata tergantung pada pertumbuhan ekonomi daerah, lapangan pekerjaan, dan faktor lainnya. (Hill, 2021) lebih lanjut menggambarkan rendahnya pendidikan kepala rumah tangga sebagai determinan utama kemiskinan dan hambatan mobilitas ekonomi di Indonesia, diikuti oleh ukuran rumah tangga, aset (kekayaan), status pekerjaan, status kesehatan, dan lokasi (perkotaan/pedesaan). Sebagai tambahannya faktor internal tersebut, kemiskinan di Indonesia juga dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti harga pangan dunia (Warr & Yusuf, 2014) Antara tahun 2007 dan 2008, fluktuasi harga pangan dunia

meningkatkan insiden kemiskinan di Indonesia baik di pedesaan maupun perkotaan (Warr & Yusuf, 2014).

Terlebih lagi, sebagai negara berpenghasilan menengah ke bawah, Indonesia menghadapi ledakan demografi antara tahun 2020 dan 2030 (Hayes & Setyonaluri, 2015) "Bonus" demografis ini adalah percepatan pertumbuhan ekonomi akibat dampak perubahan struktur penduduk yang ditandai dengan menurunnya rasio ketergantungan antara tenaga kerja usia tua yang tidak produktif dengan tenaga kerja muda yang produktif (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional). Dengan sebagian besar penduduk tidak terampil dan 45 persen tinggal di daerah pedesaan, dan tambahan masalah kesenjangan seperti ketersediaan dan kualitas infrastruktur, bonus demografi bisa menimbulkan masalah daripada keuntungan bagi Indonesia.

Terkait dengan masalah bencana, selama satu dekade terakhir, Indonesia masuk ke dalam lima besar negara-negara di dunia yang paling sering terkena bencana alam, selain China, Amerika Serikat, Filipina, dan India. Rata-rata, 289 bencana alam per tahun terjadi di Indonesia dalam tiga puluh tahun terakhir, dengan perkiraan angka kematian 8.000 per tahun. Tingginya frekuensi bencana, menyebabkan pemerintah Indonesia mengeluarkan dana untuk pemulihan pascabencana sekitar \$300-\$500 juta per tahun. Sementara pemerintah Indonesia fokus untuk mengurangi dampak dari bencana alam besar, peristiwa alam yang lebih kecil dan lebih sering terjadi seperti kekeringan dan banjir kurang mendapat perhatian. Jawa Timur dan Jawa Barat, wilayah pesisir Sumatera, sebagian dari Sulawesi Barat dan Utara, serta Papua adalah wilayah yang dianggap memiliki kerentanan tinggi terhadap berbagai bahaya iklim, termasuk kekeringan, banjir, dan tanah longsor (World Bank, 2011). Akibat frekuensi bencana alam yang tinggi, daerah-daerah tersebut menjadi kawasan yang mendominasi sebaran angka kemiskinan di Indonesia. Sebuah publikasi baru-baru ini dari *Climate Change Organization* memperkirakan bahwa sekitar 50 juta orang terkena dampak kekeringan berkepanjangan di Indonesia,

yang berakhir pada Agustus 2019. Dengan meningkatnya frekuensi kekeringan dan banjir, masuk akal bahwa guncangan bencana akan menyebabkan kemiskinan, terutama bagi individu dan rumah tangga yang tinggal di daerah terpencil dan terisolir di mana pekerjaan mereka sangat bergantung pada cuaca (misalnya, kegiatan pertanian dan perikanan).



**Gambar 4. 7 Sebaran Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 2019**  
Sumber: Susenas, 2021

Gambar 4.8 menunjukkan pola sebaran penduduk miskin di Indonesia. Berdasarkan peta sebaran, terlihat bahwa provinsi di pulau Jawa mendominasi konsentrasi penduduk miskin di Indonesia ditinjau dari warna yang lebih pekat jika dibandingkan dengan wilayah lainnya. Konsentrasi penduduk miskin tersebar di tiga provinsi. Tiga provinsi tersebut adalah Jawa Timur dengan jumlah penduduk miskin 4,11 juta jiwa, Jawa Tengah sebanyak 3,74 juta jiwa, dan Jawa Barat sebanyak 3,4 juta jiwa. Secara regional, penduduk miskin di Jawa mencapai 12,74 juta, setengah dari total penduduk miskin di Indonesia. Namun demikian, angka kemiskinan di Jawa lebih rendah dibandingkan provinsi-provinsi di Indonesia bagian timur seperti Papua, Papua Barat dan Nusa Tenggara Timur, yang presentase penduduk miskinnya melebihi 20%.

**Tabel 4. 2 Provinsi dengan Presentase Penduduk Miskin Tertinggi di Indonesia Tahun 2019**

No	Provinsi	Persentase
1.	Papua	26,55
2.	Papua Barat	21,51
3.	Nusa Tenggara Timur	20,62
4.	Maluku	17,65
5.	Gorontalo	15,31

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019

Berdasarkan tabel diatas, terlihat bahwa persentase penduduk miskin didominasi di daerah timur Indonesia. Provinsi Papua merupakan yang tertinggi dengan persentase penduduk miskin sebesar 26,55 persen. Selanjutnya, Papua Barat dengan persentase penduduk miskin sebesar 21,51 persen, provinsi Nusa Tenggara Timur dengan persentase penduduk miskin 20,62 persen, diikuti dengan provinsi Maluku sebesar 17,65 persen, dan terakhir di posisi kelima ialah provinsi Gorontalo dengan persentase penduduk miskin sebesar 15,31 persen.

Tingginya persentase penduduk miskin di provinsi Papua disebabkan oleh beberapa faktor. Minimnya infrastruktur yang terkait pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan masyarakat diduga menjadi penyebab tingginya persentase penduduk miskin di Papua. Tercatat jumlah infrastruktur pendidikan di provinsi Papua untuk jenjang Pendidikan TK/RA/BA sebesar 3,28 persen, untuk jenjang Sekolah dasar (SD)/Madrasah Ibtidaiyah (MI) sebesar 27 persen, kemudian jenjang Sekolah Menengah Pertama (SMP)/Madrasah Tsanawiyah (MTs) kurang dari 9 persen, untuk jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA)/Madrasah Aliyah (MA)/Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) sebesar 3,98 persen, terakhir jenjang Perguruan Tinggi hanya 0,25 persen. Angka ini menunjukkan secara keseluruhan tersediannya infrastruktur pendidikan di desa/kelurahan di provinsi Papua. Kemudian untuk infrastruktur kesehatan, ketersediaan fasilitas rumah sakit di desa/keluarahan provinsi Papua secara persentase hanya sekitar 0,83 persen. Hal ini

berarti dari 5.549 desa/kelurahan di provinsi Papua hanya sekitar 46 desa/kelurahan yang memiliki fasilitas rumah sakit di daerahnya. Bahkan di beberapa kabupaten seperti kabupaten Waropen, Yalimo, Puncak, dan Dogiyai tidak memiliki fasilitas rumah sakit. Selanjutnya data dari BPS menunjukkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di provinsi Papua juga menjadi yang terendah di Indonesia yaitu sebesar 60,84 persen. Berdasarkan tabel 4.3 terlihat bahwa IPM kota/kabupaten di Papua mayoritas berada pada kategori IPM rendah, status IPM sangat tinggi apabila  $IPM \geq 80$ , tinggi  $70 \leq IPM < 80$ , sedang  $60 \leq IPM < 70$ , dan rendah apabila  $IPM < 60$ .

**Tabel 4. 3 Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota Provinsi Papua Tahun 2019**

No	Kabupaten/Kota	Indeks Pembanguna Manusia
1.	Merauke	69.98
2.	Jayawijaya	57.79
3.	Jayapura	71.84
4.	Nabire	68.53
5.	Kepulauan Yapen	67.76
6.	Biak Numfor	72.57
7.	Paniai	56.58
8.	Puncak Jaya	48.33
9.	Mimika	74.13
10.	Boven Digoel	61.51
11.	Mappi	58.30
12.	Asmat	50.37
13.	Yahukimo	49.25
14.	Pegunungan Bintang	45.21
15.	Tolikara	49.68
16.	Sarmi	63.45
17.	Keerom	66.59
18.	Waropen	65.34
19.	Supiori	62.30
20.	Mamberamo Raya	52.20
21.	Nduga	30.75
22.	Lanny Jaya	48.00
23.	Mamberamo Tengah	47.23
24.	Yalimo	48.08

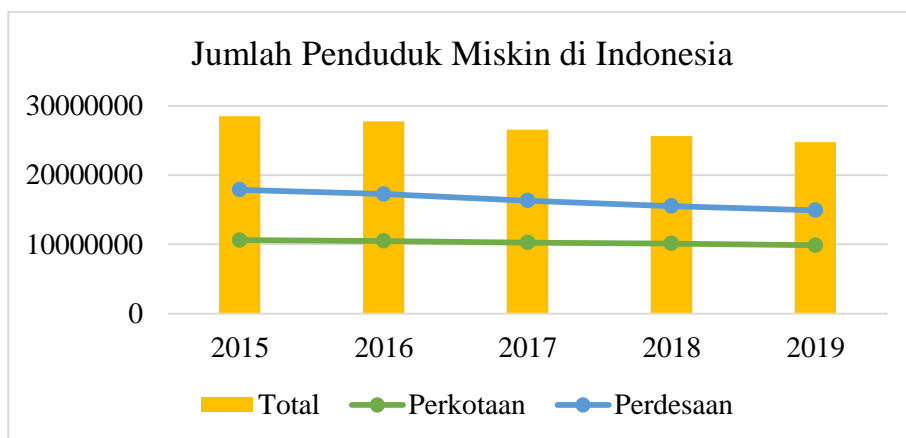
No	Kabupaten/Kota	Indeks Pembanguana Manusia
25.	Puncak	42.70
26.	Dogiyai	55.41
27.	Intan Jaya	47.51
28.	Deiyai	50.11
29.	Kota Jayapura	80.16
Total	Provinsi Papua	60.84

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019

Rendahnya angka IPM di kota/kabupaten Papua mencerminkan kualitas pendidikan, kesehatan, dan standar hidup yang kurang memadai. Hal ini berkorelasi positif dengan tingginya presentase penduduk miskin di provinsi Papua.

### **Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia**

Badan Pusat Statistik (BPS) melaporkan jumlah penduduk miskin (yang pengeluaran per kapita bulannya di Indonesia di bawah garis kemiskinan) mencapai 24,79 juta orang pada 2019 atau (9,22% dari populasi penduduk). Jika dibandingkan dengan kondisi tahun 2017 yang berjumlah 26,58 juta orang (10,12%), terjadi penurunan angka kemiskinan sebesar 1,79 juta jiwa, dan pada tahun 2018 terjadi penurunan angka kemiskinan sebesar 880 ribu jiwa. Selain itu, data menunjukkan bahwa kemiskinan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar diukur dengan pengeluaran individu. Pada tahun 2019, data BPS menunjukkan bahwa garis kemiskinan sebesar Rp 440.538 per kapita/bulan dengan komposisi garis kemiskinan pangan sebesar Rp 324.911 per kapita/bulan dan garis kemiskinan non pangan sebesar Rp 115.627.



**Gambar 4. 8 Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia**  
**Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS, 2021)**

Berdasarkan Gambar 4.9 terlihat jumlah penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan setiap tahunnya. Pada tahun 2015 jumlah penduduk miskin di Indonesia berada pada angka 28,51 juta jiwa, selanjutnya angka ini mengalami penurunan pada tahun 2016 dengan jumlah penduduk miskin sebesar 27,76 juta jiwa. Perubahan positif ini terus berlanjut, di tahun 2017 jumlah penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan sebesar 1,93 juta jiwa dari tahun 2015, diikuti dengan penurunan sebesar 2,84 juta jiwa ditahun 2018. Selanjutnya periode 2019 sebesar 24,79 juta jiwa. Dari tahun 2015 hingga 2019, pemerintah Indonesia berhasil mengeluarkan 3,72 juta orang dari kemiskinan.

Jumlah penduduk miskin di Indonesia didominasi oleh wilayah perdesaan. Dilihat dari Gambar 4.9, dibandingkan wilayah perkotaan, jumlah penduduk di perdesaan masih mendominasi konsentrasi penduduk miskin di Indonesia. Pada tahun 2015, penduduk miskin pedesaan mencapai 17,89 juta, 14,09% dari total penduduk. Apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin di perkotaan, di tahun yang sama jumlah penduduk miskin hanya sebesar 10,62 juta jiwa atau sebesar 8,22% dari total populasi penduduk. Pada tahun 2019 angka kemiskinan di perdesaan



meningkat dua kali lipat dari kawasan perkotaan, yaitu 12,60% dibandingkan dengan 6,56% untuk kemiskinan di kawasan perkotaan. Meskipun jumlah penduduk miskin di wilayah perdesaan lebih tinggi jika dibandingkan dengan wilayah perkotaan, sejak periode tahun 2015-2019 jumlah penduduk miskin di wilayah perdesaan terus mengalami penurunan.

Dominasi jumlah penduduk miskin di wilayah perdesaan disebabkan oleh beberapa faktor. Berdasarkan penelitian oleh X faktor penyebab kemiskinan di wilayah perdesaan disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan. Pendidikan sebagai pilar utama dalam memuntus rantai kemiskinan sudah seharusnya menjadi hal yang dapat diakses oleh semua kalangan baik di wilayah perkotaan maupun perdesaan. Rendahnya tingkat pendidikan di perdesaan membatasi peluang masyarakat desa untuk dapat memiliki pekerjaan dengan upah yang tinggi. Kebanyakan dari masyarakat desa hanya mampu meneruskan pendidikan hingga tahap menengah pertama. Hal ini menyebabkan kualitas sumber daya manusia di perdesaan kalah bersaing dengan sumber daya manusia di perkotaan. Sedangkan, pekerjaan dengan upah yang tinggi memerlukan sumber daya manusia yang berkualitas.

### **Kebijakan Pemerintah untuk Mengatasi Kemiskinan**

Secara umum, beberapa negara memiliki program perlindungan sosial yang dirancang untuk mengurangi kemiskinan dengan meningkatkan efisiensi pasar tenaga kerja, mengurangi kesenjangan sosial, dan meningkatkan pembangunan manusia agar dapat mengurangi permasalahan seperti pengangguran, masalah kesehatan, penduduk lansia dan penduduk dengan disabilitas. Mengembangkan potensi dan kemampuan manusia diperlukan agar penduduk miskin dapat bekerja dan saling mendukung untuk keberhasilan yang lebih kolektif. Pemerintah Indonesia, misalnya, telah melaksanakan beberapa program untuk mendukung kehidupan keluarga miskin. Ada tiga program utama dalam

pengentasan kemiskinan, yaitu mengenai stabilitas harga, program subsidi dana desa, serta bantuan sosial.

Kementerian Sosial adalah lembaga pemerintah yang bertanggung jawab melaksanakan program sosial (perlindungan sosial, rehabilitasi sosial, dan pemberdayaan sosial). Presiden Joko Widodo menjelaskan, salah satu reformasi bansos adalah penerapan sistem Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dengan menggunakan *e-card*. Jenis bantuan sosial ini lebih tepat sasaran, mudah diakses, dan lebih efektif untuk mengurangi sampah. Program BPNT terintegrasi dengan Program Keluarga Harapan yang bertujuan untuk menurunkan jumlah penduduk yang hidup dalam kemiskinan.

### **Program Keluarga Harapan**

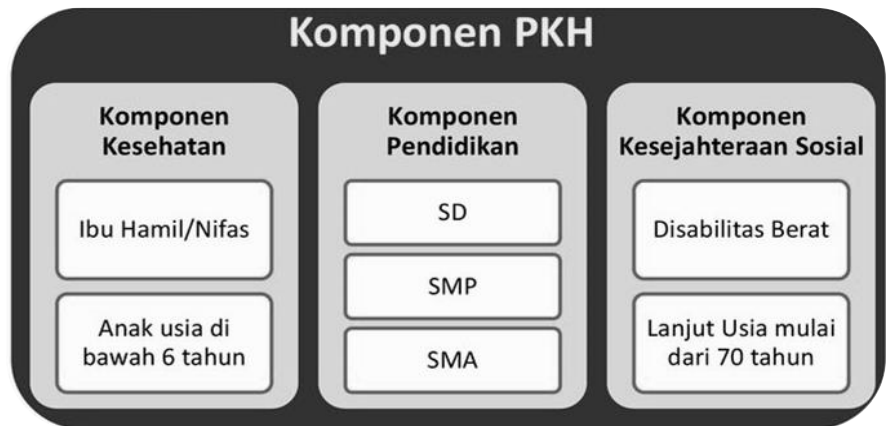
Beberapa negara (misalnya Bangladesh, Indonesia, Filipina, Brasil, Meksiko, dan Turki) telah menerapkan program bantuan tunai bersyarat (*Conditional Cash Transfers/CCTs*) untuk membantu rumah tangga masyarakat miskin. Menurut (De Janvry et al., 2006), program CCT telah sangat berhasil di negara-negara Amerika Latin. Program bantuan sosial lainnya yang diterapkan pemerintah Meksiko disebut *Progresa* (sekarang *Oportunidades*), program *Bolsa Familia* di Brasil, dan *Food-for-Education* (FFE) di Bangladesh. Penelitian oleh (Gelan, 2006) menggunakan pendekatan pemodelan ekonomi membandingkan uang tunai dan bantuan makanan dan menemukan bahwa bantuan tunai memberikan manfaat efisiensi untuk penghematan logistik, menghindari disinsentif untuk produksi pangan lokal, dan memiliki efek pengganda yang lebih besar (pendidikan, kesehatan, ekonomi, dll). Selain itu, program BTB semakin dirasakan sebagai alat yang efektif untuk pengentasan kemiskinan. Program ini telah meningkatkan penggunaan layanan pendidikan dan kesehatan (Fiszbein & Schady, 2009); (Son, 2008). Program tersebut telah meningkatkan taraf hidup masyarakat miskin dengan cara meningkatkan tingkat konsumsi, meningkatkan

kualitas jaring pengaman, dan mengurangi kemiskinan secara substansial di beberapa negara (World Bank, 2008).

Dalam kasus Indonesia, Program BTB, yang lebih dikenal dengan Program Keluarga Harapan (PKH), memberikan bantuan tunai kepada rumah tangga miskin. Program ini bertujuan untuk memutus transmisi kemiskinan ke generasi berikutnya dengan mendistribusikan kembali sumber daya (dana pendidikan dan kesehatan beserta layanan terkait) dan meningkatkan kesejahteraan dengan menyediakan pembayaran tunai secara teratur untuk memenuhi kebutuhan dasar keluarga. Indikator kesejahteraan dan pembangunan manusia yang diterapkan PKH adalah (World Bank, 2011):

- 1) Penurunan angka kemiskinan dan gizi buruk
- 2) Peningkatan konsumsi makanan berenergi dan tinggi protein, dan
- 3) Peningkatan angka rata-rata pendidikan.

Beberapa faktor yang mungkin menjadi penyebab tingkat kesehatan yang kurang baik, antara lain: ketidakmampuan masyarakat miskin untuk membayar perawatan kesehatan, kurangnya kesadaran akan pentingnya hidup sehat, memiliki pola hidup yang tidak sehat (mengonsumsi makanan berformalin dan air tidak bersih). Di sisi lain, tingkat pendidikan yang rendah disebabkan oleh ketidakmampuan untuk mengakses dan/atau membayar biaya pendidikan, keharusan untuk bekerja di usia dini untuk membantu perekonomian keluarga, merasa puas dengan tingkat pendidikan yang rendah, dan menjadi pekerja migran.



**Gambar 4. 9 Komponen PKH**  
**Sumber: Kementerian Sosial Republik Indonesia**

Sesuai dengan tujuan akhir program PKH untuk membantu keluarga keluar dari 'lingkaran setan di mana kemiskinan diturunkan dari satu generasi ke generasi lainnya', rumah tangga atau keluarga dapat melakukan investasi kepada anak-anak mereka. Dilihat dari Gambar 4.10 komponen dari PKH digunakan untuk membantu ibu hamil (untuk kesehatannya) dan anak (untuk pendidikannya). Kelompok sasaran lainnya dalam program ini adalah para lansia dan penyandang disabilitas. Selanjutnya, keluarga diharapkan sadar dan mengubah perilakunya menjadi lebih mandiri setelah menerima uang tunai melalui program PKH. Peran orang tua penting untuk mendapatkan hasil yang diinginkan dari program ini.

Program Keluarga Harapan terus dilakukan sebagai salah satu upaya pemerintah untuk mempercepat pengentasan kemiskinan. Pada 2016, terdapat 6 juta penerima PKH (KK), namun sejak 2018, jumlah penerima PKH meningkat menjadi 10 juta rumah tangga. Alokasi anggaran meningkat hampir dua kali lipat dari Rp13,9 triliun menjadi Rp34 triliun pada 2019. Pada tahun 2020, Republik Indonesia menginginkan cakupan program ini diperluas ke sekitar 15,6 juta rumah tangga.

Selain itu, penerima manfaat langsung PKH diharapkan dapat mandiri secara finansial agar tidak tergantung pada bantuan sosial. Masyarakat yang kurang beruntung ini kemudian juga harus diinformasikan tentang pengembangan usaha melalui penggunaan dana PKH. Penerima manfaat diharapkan mampu mengelola uangnya dan tidak menggunakannya untuk hal-hal yang konsumtif, melainkan dengan cara yang produktif. Kedepannya, pelaksanaan PKH akan membantu anggota masyarakat yang lebih besar dan meningkatkan sumber daya manusia (Kemensos, 2018).

Namun, ada beberapa tantangan dalam pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH). Pertama, rasa aman dari 'dana bantuan' memiliki dampak positif dan negatif bagi penerima program. Program ini memberikan bantuan pendidikan dan kesehatan bagi keluarga miskin. Di sisi lain, partisipasi orang tua dalam program dapat mengakibatkan penyalahgunaan uang untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari atau untuk membayar biaya pendidikan anak-anak mereka, dan selanjutnya dalam pemberian bantuan untuk lansia bisa saja disalahgunakan untuk anggota keluarga lainnya. Oleh karena itu, uang yang ditransfer, atau dana PKH yang diharapkan dapat membantu keluarga, dapat digunakan untuk mengembangkan pendapatan setiap keluarga dengan memiliki usaha atau upaya apa pun untuk mendapatkan lebih banyak uang, sehingga keluarga penerima bantuan tidak hanya bergantung dari dana PKH.

Kedua, dana PKH secara berkala ditransfer ke rekening masing-masing penerima bantuan. Akan tetapi, penggunaan mesin ATM tidak umum bagi sebagian orang yang tinggal di pedesaan, sehingga mereka mungkin tidak terbiasa dengan menggunakan mesin atau mereka tidak dapat menggunakan kartu untuk mengakses uang mereka. Selain itu, lokasi mesin ATM mungkin jauh dari rumah mereka. Menyikapi hal tersebut, para pendamping PKH membantu penerima bantuan melakukan penarikan setelah menerima informasi ketersediaan dana. Namun, terkadang para pendamping menyalahgunakan kartu penerima bantuan. Menyikapi

hal ini, pemerintah akan melaporkan kasus tersebut ke institusi kepolisian. Oleh karena itu, diperlukan penyediaan informasi dan keterampilan yang memadai untuk mengakses, menggunakan, dan mengembangkan dana bagi penerima bantuan agar dapat menciptakan dampak yang berkelanjutan.

Ketiga, sering terjadi ketidakakuratan data penerima bantuan. Memperbarui informasi penerima bantuan program secara terus-menerus untuk menjangkau orang-orang yang memenuhi syarat adalah masalah umum untuk program *Conditional Cash Transfer* (CCT) di banyak negara. Merancang program dengan strategi penargetan yang lemah tidak hanya mengurangi pembayaran kepada penerima bantuan, tetapi juga mengarah pada salah sasaran penerima bantuan, sehingga menurunkan dampak dan efektivitasnya (Son, 2008). Penting untuk menekankan 'kondisionalitas' daripada menargetkan untuk menjangkau orang-orang yang memenuhi syarat untuk meningkatkan efektivitas PKH.

Keempat, karena program ini menerapkan poin-poin penargetan dan persyaratan, diperlukan sistem administrasi yang efektif. Penargetan berdasarkan kategori sosial cenderung melibatkan kesalahan inklusi dan eksklusi yang besar, misalnya memasukkan keluarga yang tidak miskin dan tidak memasukkan keluarga yang miskin. Oleh karena itu, sudah sepantasnya jika fokus kebijakan adalah penanggulangan kemiskinan untuk kategori masyarakat yang lebih luas.

Menyikapi persoalan pelaksanaan PKH tersebut, program ini diharapkan tidak hanya mengurangi tingkat kemiskinan, tetapi juga mengubah perilaku penerima bantuan PKH. Beberapa strategi yang dapat membantu meningkatkan efektivitas PKH:

- 1) Pendamping dan pembina yang profesional dan kompeten. Mereka harus mampu mengembangkan kapasitas (pengetahuan, keterampilan, dan pengalaman), motivasi, dan komitmen mereka terhadap program. Pendamping dan pembina PKH harus lebih bertanggung jawab, tanggap, dan kreatif untuk mengatasi setiap masalah dengan menyediakan

informasi yang memadai dan sistem pendukung yang dapat membantu penerima bantuan memahami dan mencapai tujuan utama dari program, meningkatkan kerjasama dan koordinasi dengan semua pihak terkait, lembaga, dan organisasi selama pelaksanaan program.

- 2) Monitoring dan evaluasi dilakukan terhadap semua kelompok strategis (Kementerian Sosial, Pemerintah Daerah, Himbara (Bank BUMN), Bulog (Badan Urusan Logistik), dan
- 3) Interkoneksi dengan program layanan social lainnya (yaitu program yang terkait dengan penyandang disabilitas dan lanjut usia di bawah Direktorat Jenderal Rehabilitasi Sosial).

### **Bantuan Pangan Non Tunai**

Saat ini Kementerian Sosial sedang melaksanakan dua jenis program penanggulangan kemiskinan; satu program bantuan dalam bentuk barang (Rastra) dan dua program bantuan tunai (BPNT dan PKH). Kedua program tersebut memiliki dampak yang berbeda terhadap pengentasan kemiskinan dan hasil interaksi antara kedua program tersebut mampu mengurangi kemiskinan.

BPNT secara bertahap mengganti 'beras untuk orang miskin' (raskin), program ini selanjutnya digantikan oleh Rastra (beras untuk keluarga sejahtera). Tujuan dari program Rastra adalah untuk mengurangi beban pengeluaran KPM dalam memenuhi kebutuhan gizi beras dengan menyalurkan beras bersubsidi dengan alokasi bulanan 15 kg per KPM atau sesuai dengan pedoman pemerintah pusat. Makanan yang diterima di bawah program BPNT direncanakan tidak terbatas pada beras dan gula, tetapi makanan pokok lainnya jika dimungkinkan. Pada dasarnya, penambahan bahan pokok bisa dilakukan di KPM, karena semakin banyak pilihan yang diberikan, semakin baik KPM dapat memenuhi kebutuhan penerimanya. Namun karena keterbatasan pangan dan infrastruktur pendukung lainnya, pelaksanaan program BPNT hanya mengoptimalkan dua jenis pangan yaitu beras dan telur sebagai sumber karbohidrat dan protein (Kemensos, 2017).

Perubahan Rastra ke BPNT membutuhkan kerja sama berbagai pemangku kepentingan, antara lain kementerian, pemerintah daerah, perbankan, Bulog, dan masyarakat miskin. Karena kebijakan Rastra dan BPNT sangat erat kaitannya dengan peran dan kemampuan Badan Logistik Nasional dalam menyerap beras dari petani dan menjaga stabilitas harga beras (Inpres No. 5/2015).

Besaran BPNT akan diimplementasikan dalam bentuk voucher elektronik (Kartu Keluarga Sejahtera/KKS) yang diperkenalkan sejak Februari 2017. Masyarakat yang menerima *e-voucher* dapat membeli beras dan sembako dalam jumlah dan kualitas yang diinginkan. *E-voucher* hanya dapat digunakan untuk pembelian bahan makanan dari toko kelontong atau *e-warung*.

Program BPNT bekerjasama dengan Himbara sehingga akan lebih mudah dalam menyalurkan bantuan kepada penerima manfaat BPNT berkat teknologi interkoneksi. Efektivitas pelaksanaan program Rastra dan BPNT dapat diukur dari 6 (enam) aspek, yaitu: Tepat Sasaran, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Kualitas, dan Tepat Administrasi (Kemensos, 2017).

Pelaksanaan program-program tersebut seringkali dihadapkan pada berbagai permasalahan seperti waktu pelaksanaan program, salah sasaran penerima manfaat, dan besarnya bantuan yang diberikan. Oleh karena itu, pemerintah perlu memastikan pelaksanaan BPNT dengan melakukan beberapa strategi: pertama, pemutakhiran database terintegrasi. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Kemiskinan disebutkan bahwa semua sistem berbasis pada sistem Teknologi Informasi dan diproses oleh pemerintah daerah yang diperbarui oleh Kementerian Sosial.

Selanjutnya Himbara tidak akan mengirimkan dana jika ada perbedaan data. Upaya ini diperlukan untuk meningkatkan efektivitas program penanggulangan kemiskinan. Isu lainnya adalah kondisi darurat bencana alam yang menyebabkan banyak korban jiwa. Diperlukan upaya ekstra untuk memperbaharui data BNPT



Penerima Manfaat (KPM) atau yang akan menggantikannya (Kemensos, 2018).

Kedua, partisipasi pemerintah daerah pada wilayah pendistribusian yang bekerjasama dengan Himbara dapat meningkatkan pendistribusian Rastra sampai ke penerima (KPM). Evaluasi proses implementasi tidak hanya berfokus pada pemutakhiran data penerima manfaat, tetapi juga pada pendistribusian *e-card* oleh Himbara, dengan menekankan aspek transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas. Kemudian, rencana penggantian total Rastra dengan BPNT dapat dilakukan mulai Januari hingga Februari 2019.

Ketiga, transformasi dari pola subsidi beras ke pola bantuan (BPNT) perlu diperhatikan dengan seksama karena infrastruktur pendukung seperti jumlah dan penyebaran *e-warung* masih belum memadai. Oleh karena itu, jika proses perubahan ini akan dilakukan secara skala besar pada tahun 2019, sebaiknya dilakukan secara bertahap dengan mengurangi jumlah penerima Rastra dan menambah jumlah penerima BPNT di KPM (gabungan Rastra dan BPNT).

Keempat, menanggapi isu lokal terkait harga beras juga harus diperhatikan. Daerah yang kekurangan angkutan umum dan sulit dijangkau seringkali mempengaruhi jadwal pendistribusian Rastra. Akibatnya, kualitas beras yang kurang juga berdampak pada keterlambatan distribusi. Pengawasan dan pengecekan lokasi akhir titik distribusi (bersama kepala desa/kelurahan/RT) diperlukan sebelum diserahkan kepada penerima manfaat. Kedua bentuk bantuan pangan tersebut bukan opsional tetapi saling melengkapi, tergantung ketersediaan infrastruktur dan kemauan pemerintah pusat dan daerah untuk menegakkan ketahanan pangan. Untuk kota dan kabupaten yang dikategorikan surplus beras, pelaksanaan bantuan pangan berupa kupon (BPNT), sedangkan daerah yang kurang beras menerima Rastra.

#### **d. Kesimpulan**

Masalah kemiskinan telah menjadi permasalahan nasional di Indonesia. Garis kemiskinan Indonesia dihitung dari total nilai pengeluaran kebutuhan pangan minimum dan kebutuhan non pangan per kapita per hari. Berdasarkan garis kemiskinan nominal, persentase penduduk miskin di Indonesia pada tahun 2019 sebesar 9,22% atau sekitar 24,79 juta jiwa, angka ini mengalami penurunan dari yang sebelumnya sebesar 11,13% atau 28,51 juta jiwa di tahun 2015. Berbagai faktor mempengaruhi penurunan ini. Upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, program pendukung pengentasan kemiskinan, dan pengurangan angka pengangguran terus dijalankan oleh pemerintah. Pemerintah telah menghabiskan anggaran yang signifikan untuk program perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan.

Program penanggulangan kemiskinan telah menjadi perhatian utama pembangunan sejalan dengan pembangunan sektor ekonomi. Program ini terbagi menjadi beberapa program yang dimiliki oleh berbagai lembaga dan kementerian di Indonesia. Beberapa negara yang dinilai berhasil mengatasi kebutuhan masyarakat miskin seperti Brazil dan Meksiko di Amerika Latin, serta Indonesia dan Bangladesh di Asia Tenggara. Dalam hal ini, Indonesia telah membentuk beberapa program yang ditujukan untuk mengurangi masalah kemiskinan. Program bantuan tunai bersyarat adalah program yang diberikan kepada masyarakat miskin untuk mendukung kondisi kehidupan mereka dalam aspek pendidikan, kesehatan untuk anak-anak, ibu hamil, orang tua, dan penyandang disabilitas. Untuk menunjukkan keseriusan mereka, pemerintah Indonesia telah meningkatkan jumlah uang tunai yang ditransfer dan cakupan penerima bantuan dari PKH.

Namun, efektivitas program pengentasan kemiskinan masih perlu ditingkatkan dengan melakukan upaya-upaya strategis yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Program kedua adalah Program BPNT. Fokus utama dari program ini ialah membantu keluarga yang membutuhkan memenuhi kebutuhan dasar mereka

(konsumsi makanan). Program selanjutnya adalah program Rastra (beras untuk keluarga sejahtera) yang mensubsidi setiap keluarga atau penerima bantuan dengan 15 kg beras setiap bulan. Di bawah BPNT, makanan yang diterima tidak terbatas pada beras dan gula yang dapat dibeli menggunakan *e-voucher*, tetapi juga bahan makanan lain yang tersedia di *e-warung*. Program pengentasan kemiskinan ini telah dilakukan di seluruh provinsi di Indonesia dengan melibatkan pemerintah pusat dan daerah, Himbara (Asosiasi Bank Negara), Bulog, dan penerima bantuan. Terakhir, koordinasi dan interkoneksi antar program perlu ditingkatkan untuk meningkatkan efektivitas program dari segi biaya, pelayanan, dan efisiensi.

#### **4.3. Pengaruh Program Pengeluaran Pemerintah untuk Masyarakat Miskin Terhadap Tingkat Pendapatan dan Konsumsi Masyarakat Miskin di Kota Palembang (Kasus Kecamatan Ilir Barat I)**

##### **a. Pendahuluan**

Pada umumnya kemiskinan dapat dipandang dari dua sisi, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut adalah pendekatan yang mengidentifikasi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan tertentu, sedangkan kemiskinan relatif adalah pangsa pendapatan nasional yang diterima oleh masing-masing golongan atau dengan kata lain kemiskinan relatif adalah amat erat kaitannya dengan masalah distribusi pendapatan.

Adapun pendekatan kemiskinan yang dipergunakan dalam SNPK (Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan) adalah bahwa kemiskinan dapat dipandang sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Cara pandang kemiskinan ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang

mengakui bahwa masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

Hak-hak dasar terdiri dari hak-hak yang dipahami masyarakat miskin sebagai hak mereka untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui dalam Peraturan Perundang-Undangan. Hak-hak dasar yang diakui secara umum antara lain terpenuhinya pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial ekonomi dan politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Hak-hak dasar tidak berdiri sendiri tetapi saling mempengaruhi satu sama lain sehingga tidak terpenuhinya satu hak dapat mempengaruhi pemenuhan hak lainnya. Oleh karena itu, konsep ini memberikan penegasan terhadap kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin.

Program pengentasan kemiskinan dalam beberapa tahun terakhir yang dilaksanakan oleh pemerintah antara lain Program pengembangan Wilayah, IDT, JPS, BLT dan PSKS. Walaupun program-program ini telah sejak lama digulirkan, tapi hasilnya relatif kurang memuaskan, hal ini dapat dilihat dari terus meningkatnya jumlah penduduk miskin dan berkembangnya pemukiman kumuh. Kondisi ini karena kurang tergalinya permasalahan pokok yang menyebabkan kemiskinan, sehingga program yang diluncurkan kurang mengenai sasaran dan relatif tidak memecahkan permasalahan yang mendasar.

Seiring dengan pernyataan tersebut, terdapat kecenderungan jumlah penduduk miskin di Kota Palembang dari tahun 2007

sampai dengan tahun 2014 juga mengalami peningkatan. Pada tahun 2007 jumlah penduduk miskin di Kota Palembang sebanyak 124.240 (8,91 persen dari total jumlah penduduk). Selanjutnya pada tahun 2012 penduduk miskin mengalami peningkatan menjadi 224.300.

## **b. Tinjauan Pustaka**

Seperti telah diuraikan dalam Bab sebelumnya bahwa kemiskinan dijumpai di seluruh dunia karena kemiskinan pada hakikatnya merupakan persoalan klasik yang telah ada sejak umat manusia ada. Hingga saat ini belum ditemukan suatu rumusan maupun formula penanganan kemiskinan yang dianggap paling jitu dan sempurna. Sementara itu, belum ada konsep tunggal tentang kemiskinan. Strategi penanganan kemiskinan masih harus terus menerus dikembangkan. Terdapat banyak sekali teori dalam memahami kemiskinan. Bila dipetakan, literatur mengenai kebijakan sosial dan pekerjaan sosial menunjukkan dua paradigma atau teori besar (*grand theory*) mengenai kemiskinan: yakni paradigma neo-liberal dan demokrasi-sosial (*social-democracy*). Dua paradigma atau pandangan ini kemudian menjadi cetak biru (*blueprint*) dalam menganalisis kemiskinan maupun merumuskan kebijakan dan program-program anti kemiskinan.

Kedua paradigma kemiskinan tersebut yaitu teori neo liberal dan demokrasi sosial memiliki landasan teoritis, konsep dan indikator kemiskinan, penyebab kemiskinan dan strategi penanggulangan kemiskinan yang berbeda. Dengan demikian, diperlukan suatu kearifan dalam menentukan paradigma yang akan dipakai dan juga tidak mustahil munculnya paradigma baru di luar kedua paradigma tersebut yang akan diuraikan dalam bab ini.

Teori neo-liberal berakar pada karya politik klasik yang ditulis oleh Thomas Hobbes, John Lock dan John Stuart Mill. Intinya menyerukan bahwa komponen penting dari sebuah masyarakat adalah kebebasan individu. Dalam bidang ekonomi, karya monumental Adam Smith, *The Wealth of Nation* (1776), dan

Frederick Hayek, *The Road to Serfdont* (1944), dipandang sebagai rujukan kaum neo-liberal yang mengedepankan azas *laissez faire*, yang oleh Cheyne, O'Brien dan Belgrave (1998:72) disebut sebagai ide yang mengunggulkan "mekanisme pasar bebas" dan mengusulkan "*the almost complete absence of state's intervention in the economy*".

**Tabel 4. 4 Teori Neo-liberal dan Demokrasi-Sosial tentang Kemiskinan**

<b>Paradigma</b>	<b>Neo-Liberal</b>	<b>Demokrasi-sosial</b>
Landasan Teoritis	Individual	Struktural
Konsep dan Indikator Kemiskinan	Kemiskinan Absolut	Kemiskinan Relatif
Penyebab Kemiskinan	Kelemahan dan pilihan-pilihan individu; lemahnya pengaturan pendapatan; lemahnya kepribadian (malas, pasrah, bodoh)	Ketimpangan struktur ekonomi dan politik; ketidakadilan sosial
Strategi Penanggulangan Kemiskinan	Penyaluran pendapatan terhadap orang miskin secara selektif. Memberi pelatihan ketrampilan pengelolaan keuangan melalui inisiatif masyarakat dan LSM	Penyaluran pendapatan dasar secara universal. Perubahan fundamental dalam pola-pola pendistribusian pendapatan melalui intervensi Negara dan kebijakan sosial

Sumber: dikembangkan dari Cheyne, O'Brien dan Belgrave (1998:176)

Para pendukung neo-liberal berargumen bahwa kemiskinan merupakan persoalan individual yang disebabkan oleh kelemahan-kelemahan dan/atau pilihan-pilihan individu yang bersangkutan. Kemiskinan akan hilang dengan sendirinya jika kekuatan-kekuatan pasar diperluas sebesar-besarnya dan pertumbuhan ekonomi dipacu setinggi-tingginya. Secara langsung, strategi penanggulangan kemiskinan harus bersifat "residual", sementara,

dan hanya melibatkan keluarga, kelompok-kelompok swadaya atau lembaga-lembaga keagamaan. Peran negara hanyalah sebagai "penjaga malam" yang baru boleh ikut campur manakala lembaga-lembaga di atas tidak mampu lagi menjalankan tugasnya (Shannon, 1991; Spicker, 1995; Cheyne, O'Brien dan Belgrave, 1998). Penerapan program-program *'structural adjustment'*, seperti program jaringan pengaman sosial (JPS) di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, sesungguhnya merupakan contoh kongkrit dari pengaruh neo-liberal dalam bidang penanggulangan kemiskinan ini.

Keyakinan yang berlebihan terhadap keunggulan mekanisme pasar dan pertumbuhan ekonomi yang secara alamiah dianggap akan mampu mengatasi kemiskinan dan ketidakadilan sosial mendapat kritik dari kaum demokrasi-sosial. Berpijak pada analisis Karl Marx dan Fredrick Engels, pendukung demokrasi-sosial menyatakan bahwa *"a free market did not lead to greater social wealth, but to greater poverty and exploitation... a society is just when people's needs are met, and when inequality and exploitation in economic and social relations are eliminated"* (Cheyne, O'Brien dan Belgrave, 1998: 91 dan 92).

Teori demokrasi-sosial memandang bahwa kemiskinan bukanlah persoalan individual, melainkan struktural. Kemiskinan disebabkan oleh adanya ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat akibat tersumbatnya akses-akses kelompok tertentu terhadap berbagai sumber-sumber kemasyarakatan. Teori ini berpijak pada prinsip-prinsip ekonomi campuran (*mixed economy*) dan "ekonomi manajemen-permintaan" (*demand-management economics*) gaya Keynesian yang muncul sebagai jawaban terhadap depresi ekonomi yang terjadi pada tahun 1920-an dan awal 1930-an.

Sistem negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menekankan pentingnya manajemen dan pendanaan negara dalam pemberian pelayanan sosial dasar (pendidikan, kesehatan, perumahan dan jaminan sosial) bagi seluruh warga negara dipengaruhi oleh

pendekatan ekonomi Keynesian. Meskipun kaum demokrasi-sosial mengkritik sistem pasar bebas, mereka tidak memandang sistem ekonomi kapitalis sebagai *evil* yang harus dimusuhi dan dibuang jauh. Sistem kapitalis masih dipandang sebagai bentuk pengorganisasian ekonomi yang paling efektif. Hanya saja, kapitalisme perlu dilengkapi dengan sistem negara kesejahteraan agar lebih berwajah manusiawi. "*The welfare state acts as the human face of capitalism*". demikian menurut Cheyne, O'Brien dan Belgrave, (1998:79).

Pendukung demokrasi-sosial berpendapat bahwa kesetaraan merupakan isyarat penting dalam memperoleh kemandirian dan kebebasan. Pencapaian kebebasan hanya dimungkinkan jika setiap orang memiliki atau mampu menjangkau sumber-sumber, seperti pendidikan, kesehatan yang baik dan pendapatan yang cukup. Kebebasan lebih dari sekadar bebas dari pengaruh luar; melainkan pula bebas dalam menentukan pilihan-pilihan (*choices*). Dengan kata lain kebebasan berarti memiliki kemampuan (*capabilities*) untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Misalnya, kemampuan memenuhi kebutuhan dasarnya, kemampuan menghindari kematian dini, kemampuan menghindari kekurangan gizi, kemampuan membaca, menulis dan berkomunikasi. Negara karenanya memiliki peranan dalam menjamin bahwa setiap orang dapat berpartisipasi dalam transaksi-transaksi kemasyarakatan yang memungkinkan mereka menentukan pilihan-pilihannya dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Menyerahkan sepenuhnya penanganan kemiskinan kepada masyarakat dan LSM bukan saja tidak akan efektif, melainkan pula mengingkari kewajiban Negara dalam melindungi warganya.

Menurut pandangan demokrasi-sosial, strategi kemiskinan haruslah bersifat institusional (melembaga). Program-program jaminan sosial dan bantuan sosial yang dianut di AS, Eropa Barat, dan Jepang, merupakan contoh strategi anti kemiskinan yang diwarnai oleh teori demokrasi-sosial. Jaminan sosial yang berbentuk pemberian tunjangan pendapatan atau dana pensiun, misalnya,



dapat meningkatkan kebebasan karena dapat menyediakan penghasilan dasar dengan mana orang akan memiliki kemampuan (*capabilities*) untuk memenuhi kebutuhan dan menentukan pilihan-pilihannya (*choices*). Sebaliknya, ketiadaan pelayanan dasar tersebut dapat menyebabkan ketergantungan (*dependency*) karena dapat membuat orang tidak memiliki kemampuan dalam memenuhi kebutuhan dan menentukan pilihan-pilihannya.

Dirumuskan secara tajam, maka dapat dikatakan bahwa kaum neo-liberal memandang strategi penanganan kemiskinan yang melembaga merupakan tindakan yang tidak ekonomis dan menyebabkan ketergantungan. Sebaliknya, pendukung demokrasi-sosial meyakini bahwa penanganan kemiskinan yang bersifat residual, berorientasi proyek jangka pendek, justru merupakan strategi yang hanya menghabiskan dana saja karena efeknya juga singkat, terbatas dan tidak berwawasan pemberdayaan dan keberlanjutan. Apabila kaum neo-liberal melihat bahwa jaminan sosial dapat menghambat "kebebasan", kaum demokrasi-sosial justru meyakini bahwa ketiadaan sumber-sumber finansial yang mapan itulah yang justru dapat menghilangkan "kebebasan", karena membatasi dan bahkan menghilangkan kemampuan individu dalam menentukan pilihan-pilihannya (*choices*).

Sadar bahwa isu kemiskinan merupakan masalah yang senantiasa aktual, pengkajian konsep kemiskinan merupakan upaya positif guna menghasilkan pendekatan dan strategi yang tepat dalam menanggulangi masalah krusial yang dihadapi Bangsa Indonesia dewasa ini. Meskipun pembahasan kemiskinan pernah mengalami tahap kejenuhan pada pertengahan 1980-an, upaya pengentasan kemiskinan kini semakin mendesak kembali untuk dikaji ulang. Beberapa alasan yang mendasari pendapat ini antara lain adalah:

- a) Konsep kemiskinan masih didominasi oleh perspektif tunggal, yaitu "kemiskinan pendapatan" atau "*income-poverty*" (Chambers, 1997). Pendekatan ini banyak dikritik oleh para pakar ilmu sosial sebagai pendekatan yang kurang bisa

menggambarkan potret kemiskinan secara lengkap. Kemiskinan seakan-akan hanyalah masalah ekonomi yang ditunjukkan oleh rendahnya pendapatan seseorang atau keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

- b) Jumlah orang miskin di Indonesia senantiasa menunjukkan angka yang tinggi, baik secara *absolut* maupun relatif, di pedesaan maupun perkotaan. Meskipun Indonesia pernah dicatat sebagai salah satu Negara berkembang yang sukses dalam mengentaskan kemiskinan, ternyata masalah kemiskinan kembali menjadi isu sentral di Tanah Air karena bukan saja jumlahnya yang kembali meningkat, melainkan dimensinya pun semakin kompleks seiring dengan menurunnya kualitas hidup masyarakat akibat terpaan krisis ekonomi sejak tahun 1997.
- c) Kemiskinan mempunyai dampak negatif yang bersifat menyebar (*multiplier effects*) terhadap tatanan kemasyarakatan secara menyeluruh. Berbagai peristiwa konflik di Tanah Air yang terjadi sepanjang krisis, ekonomi, misalnya, menunjukkan bahwa ternyata persoalan kemiskinan bukanlah semata-mata mempengaruhi ketahanan ekonomi yang ditampilkan oleh rendahnya daya beli masyarakat, melainkan pula mempengaruhi ketahanan sosial masyarakat dan ketahanan nasional. Banyak studi menunjukkan bahwa kemiskinan juga merupakan muara dari masalah sosial lainnya. Masalah anak jalanan, perlakuan salah terhadap anak (*child abuse*), kekerasan dalam rumah tangga, rumah kumuh, kejahatan, alkoholisme, kebodohan, dan pengangguran terkait dengan masalah kemiskinan.

### **Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Beberapa Negara**

Beberapa contoh program pengentasan kemiskinan yang telah dilakukan di beberapa negara akan disajikan dalam Sub Bab ini. Negara-negara tersebut adalah Ethiopia (mewakili benua

Afrika), Brasil (mewakili benua Amerika), Indonesia dan India (mewakili benua Asia).

## **Ethiopia**

- a) Proyek Inisiatif Pengembangan Wanita (*Women's Development Initiative Project* disingkat WDIP).

Program ini bertujuan untuk:

- Meningkatkan peran wanita dalam kegiatan pembangunan dengan menggerakkan wanita di tingkat akar rumput dan meningkatkan potensi mereka untuk mendukung proses pembangunan,
- Memfasilitasi pembentukan kelompok wanita yang dapat membantu diri mereka sendiri dan penguatan kelompok akar rumput yang sudah ada, dan
- Membangun kemampuan wanita untuk bertindak secara kolektif dalam meningkatkan kesejahteraan sosial dan ekonomi rumah tangga mereka, melalui perbaikan ketrampilan, produktivitas dan pendapatan.

Program ini memiliki tiga komponen utama:

1. Program Dana Inisiatif Akar Rumput untuk Wanita (*Grassroots Initiative Fund for Women* disingkat GIF)

GIF memiliki fungsi utama penyedia dana dan bergantung kepada permintaan dana. Dukungan akan diberikan kepada kelompok wanita yang akan melakukan kegiatan produktif yang bentuknya mereka tentukan sendiri dan mereka bersedia berinvestasi dalam kegiatan tersebut (rata-rata 10 persen investasi simpanan yang setidaknya 5 persen dalam bentuk uang dan 5 persen sisanya dalam bentuk lain untuk memenuhi syarat memperoleh dana proyek). Selain itu ada kriteria-kriteria lain untuk dipenuhi agar usulan kegiatan produktif wanita dapat disetujui, misalnya secara sosial kegiatan dapat diterima, sesuai dengan tujuan GIF, tidak merupakan kegiatan melanggar hukum atau persaingan yang tidak adil, tidak menimbulkan pengaruh buruk terhadap

lingkungan, dan sesuai dengan kemampuan pelaksana kegiatan, dan lain-lain.

2. Program Penguatan Kelembagaan yang terdiri tiga sub-komponen kegiatan:

- *Pengembangan Kemampuan* bagi i) penyelenggara proyek kegiatan dan fasilitator kegiatan, ii) pejabat proyek dan mitra kerja lainnya. Kegiatan pengembangan kemampuan ini merupakan bagian penting dan tak terpisahkan dari rancangan program. Dalam praktik, sangat mungkin enam bulan pertama pelaksanaan program terpusat pada kegiatan pengembangan kemampuan ini.
- *Informasi, Pendidikan dan Komunikasi* (IPK) yang diarahkan untuk meningkatkan kesadaran laki-laki dan wanita dalam beberapa bidang seperti kesehatan termasuk HIV/AIDS dan kebiasaan lama yang berbahaya, gizi, keluarga berencana, sanitasi, pendidikan, dan hak-hak serta kewajiban hukum.
- *Pengawasan dan Penilaian* yang berdasarkan indikator-indikator yang telah ditentukan dalam usulan kegiatan kelompok wanita, kesepakatan pendanaan, serta daftar kesepakatan kredit atau pinjaman.

3. Program Pelatihan Manajemen Akar Rumput (*Grassroots Management Training Program* atau GMTP).

Kemampuan kelompok wanita untuk melaksanakan dan mengelola kegiatan produktif akan diperkuat melalui GMTP yang meliputi hal-hal pokok sebagai berikut:

- Manajemen sumber daya manusia (misalnya, pembentukan kelompok, dinamika kelompok)
- Manajemen keuangan (tata buku, kegiatan simpan-pinjam dana)
- Manajemen (misalnya, identifikasi usaha dan persyaratan ketrampilan, penyiapan sub-proyek, dan produksi dan pemasaran)

## Brasil

Program-program ini dicetuskan dan diajukan oleh "*Council of the Comunidade Solidária*" yang terdiri dari 10 Menteri (anggota Kabinet) dan 21 wakil masyarakat sipil. Sasaran program ini adalah pemuda yang tidak memiliki akses pada pendidikan dan pekerjaan dengan tujuan memberikan kelompok ini kesempatan-kesempatan baru dalam kehidupan sosial. Program-program tersebut adalah:

(a) Program Melek Huruf (*Solidary Literacy*)

Program ini bertujuan untuk membantu anak-anak muda berumur antara 12 dan 18 tahun yang tidak bisa membaca dan menulis dan tinggal di daerah-daerah kota madya dengan tingkat buta huruf tertinggi di negara itu (lebih dari 55 persen). Program ini mengikutkan 11 perusahaan dan 38 universitas pada semester pertama tahun 1997 untuk melaksanakan program ini di 38 daerah '*municipality*' (kota madya). Setelah ada penilaian dan perbaikan, program ini pada Juni 1997 berkembang dengan menangani secara keseluruhan 120 kota madya.

(b) Program Kemampuan Bekerja (*Solidary Qualification*)

Program ini bertujuan untuk memberikan pemuda yang berumur 14 – 21 tahun, dari rumah tangga berpenghasilan rendah di perkotaan, akses terhadap pelatihan kerja dan pasar kerja.

Pelatihan dirancang dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga masyarakat sipil nirlaba yang bekerja untuk masyarakat yang membutuhkan, dengan sumber dana berasal dari lembaga swasta.

Penentuan bentuk kegiatan pelatihan dan seleksi serta persyaratan peserta dilakukan melalui ujian masuk dan di bawah tanggung jawab sebuah panitia terdiri para pakar. Kriteria utama jenis pelatihan adalah unsur inovasi, yang diharapkan untuk menghasilkan kesempatan baru dalam pasar kerja.

Pelatihan berlangsung 6 bulan dan mengajarkan ketrampilan kerja yang terkait dengan pengembangan kemampuan sosial dan harga diri. Dalam proyek percobaan di 1996, terdapat 33 macam

pelatihan/kursus-kursus di Sao Paulo dan Rio de Janeiro, dan total 1050 pemuda telah mengikuti pelatihan tersebut. Jumlah tersebut bertambah pada 1997.

(c) Program Perguruan Tinggi (*Solidary University*)

Program ini bertujuan untuk meningkatkan standar hidup pada segmen-segmen masyarakat yang paling membutuhkan bantuan dengan memanfaatkan kegiatan sukarela yang dilaksanakan oleh para mahasiswa dan perguruan tinggi.

Program ini memungkinkan para mahasiswa dari beberapa daerah untuk mengunjungi kota madya kawasan utara dan timur laut negara itu pada liburan musim panas, di mana mereka ikut serta dalam kegiatan mobilisasi sosial, yang bertujuan untuk meningkatkan bantuan kesehatan, pendidikan dan organisasi setempat. Program ini merupakan hasil kerja sama antara perusahaan-perusahaan, universitas, balai kota, angkatan bersenjata, kementerian pemerintah, dan yayasan-yayasan.

Program ini pada awalnya berjalan dengan mengirimkan sebuah tim 10 mahasiswa yang disertai oleh satu orang profesor untuk setiap kota madya. Kemudian kegiatan ini dikembangkan melalui video, mahasiswa menayangkan video kepada masyarakat untuk menghilangkan keragu-raguan mereka dan meningkatkan partisipasi mereka melalui kegiatan kelompok, simulasi, permainan, dan diskusi.

Program percobaan tahun 1996 melibatkan 99 kota madya: 89 di bagian Timur Laut dan 10 di Jequitinhonha Valley, di Minas Gerais. Tahun 1997, Program tersebut mencapai kotamadya-kotamadya di kawasan Amazon.

## **Indonesia**

Saat ini Kementerian Sosial sedang melaksanakan dua jenis program penanggulangan kemiskinan; satu program bantuan dalam bentuk barang (Rastra) dan dua program bantuan tunai (BPNT dan PKH).

a) Program Keluarga Harapan

Program BTB, yang lebih dikenal dengan Program Keluarga Harapan (PKH), memberikan bantuan tunai kepada rumah tangga miskin. Program ini bertujuan untuk memutus transmisi kemiskinan ke generasi berikutnya dengan mendistribusikan kembali sumber daya (dana pendidikan dan kesehatan beserta layanan terkait) dan meningkatkan kesejahteraan dengan menyediakan pembayaran tunai secara teratur untuk memenuhi kebutuhan dasar keluarga. Indikator kesejahteraan dan pembangunan manusia yang diterapkan PKH adalah (World Bank, 2011):

- Penurunan angka kemiskinan dan gizi buruk
- Peningkatan konsumsi makanan berenergi dan tinggi protein, dan
- Peningkatan angka rata-rata pendidikan.

Program Keluarga Harapan terus dilakukan sebagai salah satu upaya pemerintah untuk mempercepat pengentasan kemiskinan. Pada 2016, terdapat 6 juta penerima PKH (KK), namun sejak 2018, jumlah penerima PKH meningkat menjadi 10 juta rumah tangga. Alokasi anggaran meningkat hampir dua kali lipat dari Rp13,9 triliun menjadi Rp34 triliun pada 2019. Pada tahun 2020, Republik Indonesia menginginkan cakupan program ini diperluas ke sekitar 15,6 juta rumah tangga.

Selain itu, penerima manfaat langsung PKH diharapkan dapat mandiri secara finansial agar tidak tergantung pada bantuan sosial. Masyarakat yang kurang beruntung ini kemudian juga harus diinformasikan tentang pengembangan usaha melalui penggunaan dana PKH. Penerima manfaat diharapkan mampu mengelola uangnya dan tidak menggunakannya untuk hal-hal yang konsumtif, melainkan dengan cara yang produktif. Kedepannya, pelaksanaan PKH akan membantu anggota masyarakat yang lebih besar dan meningkatkan sumber daya manusia (Kemensos, 2018).

b) Program Bantuan Pangan Non Tunai

Besaran BPNT akan diimplementasikan dalam bentuk voucher elektronik. Program BPNT bekerjasama dengan Himbara sehingga akan lebih mudah dalam menyalurkan bantuan kepada penerima manfaat BPNT berkat teknologi interkoneksi. BPNT secara bertahap mengganti 'beras untuk orang miskin' (raskin), program ini selanjutnya digantikan oleh Rastra (beras untuk keluarga sejahtera). Efektivitas pelaksanaan program Rastra dan BPNT dapat diukur dari 6 (enam) aspek, yaitu: Tepat Sasaran, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Kualitas, dan Tepat Administrasi (Kemensos, 2017).

## **India**

Setelah India merdeka, berbagai inisiatif diambil untuk mengurangi kemiskinan di India. Beberapa kebijakan yang dilakukan oleh pemerintahan India adalah sebagai berikut:

a) Program Pembangunan Pedesaan Terpadu

Dimulai pada tahun 1980-81 untuk menciptakan wirausaha bagi masyarakat miskin di pedesaan. Tujuan utama dari program ini adalah untuk mengurangi tingkat kemiskinan keluarga di bawah kategori garis kemiskinan dengan memberi mereka sumber daya yang menghasilkan pendapatan dan akses ke masukan lainnya.

b) Jawahar Rozgar Yojana

Program ini diluncurkan pada tanggal 1 April 1989, dengan penggabungan dari *National Rural Employment Program* (NREP) dan *Rural Landless Employment Guarantee Programme* (RLEGP) untuk menciptakan pilihan pekerjaan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang menganggur dan setengah menganggur di bagian pedesaan dengan membangkitkan aset masyarakat dan sosial serta infrastruktur ekonomi pedesaan. Tujuan dari program ini adalah menyediakan pekerjaan tambahan yang menguntungkan bagi para penganggur dan setengah penganggur di bagian pedesaan, untuk menciptakan lapangan kerja yang konstan dengan memperkuat struktur keuangan pedesaan dan aset yang



mendukung orang miskin di bagian pedesaan untuk keuntungan yang berkelanjutan. Di Yojana ini, tiga puluh persen dari pilihan pekerjaan disimpan untuk perempuan di pedesaan.

c) Jawahar Gram Samridhi Yojana

Tujuan dari program ini adalah untuk menghasilkan infrastruktur desa bagi masyarakat pedesaan yang akan memungkinkan orang miskin di bagian pedesaan untuk meningkatkan kesempatan kerja. Program ini juga mencakup penciptaan pilihan pekerjaan tambahan bagi para penganggur di bagian pedesaan. Pekerjaan upahan dapat diberikan kepada keluarga di bawah garis kemiskinan.

d) Program Bantuan Sosial Nasional

Tujuan dari program jaminan sosial dan kesejahteraan ini adalah untuk memberikan dukungan kepada para janda, penduduk lanjut usia, orang cacat, dan keluarga yang kehilangan anggota keluarga pencari nafkah utama. Terdapat tiga komponen dalam program ini, antara lain:

- *National Old Age Pension Scheme*

Program ini memberikan pensiun kepada orang yang "miskin" yang memiliki sedikit atau tanpa sumber pendapatan atau dukungan keuangan. Tujuan utamanya adalah untuk menyediakan jaminan sosial bagi penerima manfaat yang memenuhi syarat. Dalam hal ini, warga lanjut usia 60 tahun atau lebih menerima pensiun bulanan, di mana penerima tidak harus membayar kontribusi berapa pun untuk menerima pensiun.

- *National Maternity Benefit Scheme*

Hibah keuangan diberikan kepada wanita dari keluarga miskin untuk perawatan sebelum dan sesudah melahirkan. Program ini untuk wanita berusia di atas 19 tahun ke atas hingga dua kelahiran pertama. Program ini adalah skema bantuan bersalin berbasis tunai.

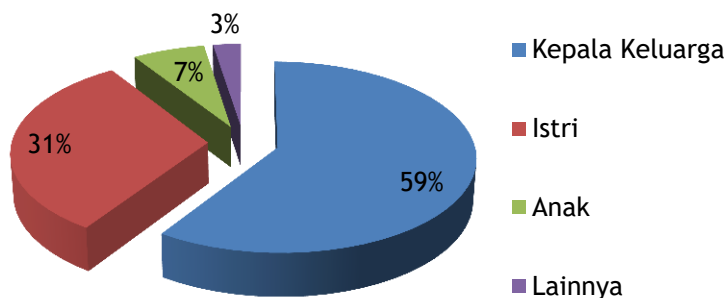
### **c. Hasil Kajian**

Objek dalam penelitian ini adalah masyarakat miskin yang terletak di Kecamatan Ilir Barat I Kota Palembang, khususnya yang menerima bantuan pemerintah untuk masyarakat miskin. Lebih jauh akan dilihat pola konsumsi dan sumber pendapatan masyarakat, akar permasalahan kemiskinan dan hubungan antara bantuan pemerintah dengan tingkat produksi masyarakat miskin. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data sekunder diperoleh dari publikasi berbagai instansi yang terkait dengan penelitian ini. Sedangkan data primer diperoleh dari wawancara secara langsung dengan masyarakat miskin di Kecamatan Ilir Barat I Kota Palembang.

Penentuan sampel dilaksanakan dengan terlebih dahulu menentukan Kecamatan terpilih, yakni Kecamatan Ilir Barat I yang merupakan kecamatan dengan jumlah masyarakat miskin rata-rata di antara seluruh kecamatan, sehingga diharapkan merupakan kecamatan yang dapat mewakili kecamatan-kecamatan lainnya. Untuk menjawab permasalahan penelitian digunakan teknik analisis statistik non parametrik, berupa statistik deskriptif dan *cross-tab*, khususnya metode *Chi-square*.

### **Pola Pendapatan dan Konsumsi**

Pendapatan yang diperoleh masyarakat di Kecamatan Ilir Barat I bersumber dari kegiatan yang dilakukan oleh kepala keluarga, berkisar 59 persen. Sedangkan sumber pendapatan dari kegiatan yang dilakukan oleh istri sebesar 31 persen. Berikutnya diikuti oleh sumber pendapatan yang juga ditopang oleh kegiatan anak sebesar 7 persen serta ditambah kegiatan lainnya sebesar 3 persen. Berdasarkan informasi ini tidak hanya kepala keluarga yang mencari nafkah, tetapi hampir sepertiga juga ditopang oleh pendapatan istri, sedangkan pendapatan anak memberikan andil yang kecil.



**Gambar 4. 10 Distribusi Sumber Pendapatan Keluarga**

Pendapatan rata-rata rumah tangga responden Rp 2.662.250,- , rata-rata pendapatan kepala keluarga sebesar Rp. 1.715.500,- , rata-rata pendapatan istri sebesar Rp. 1075.550,-, rata-rata pendapatan anak sebesar Rp 301.010,-serta rata-rata pendapatan dari keempat sumber sebesar Rp. 121.500,-. Pendapatan maksimum sebesar Rp. 5.250.000,-, sedangkan pendapatan minimum sebesar Rp. 1.000.000,-. Dari data ini diketahui bahwa pendapatan kepala rumah tangga cenderung paling tinggi dan relatif sesuai dengan ketentuan upah yang ditetapkan oleh pemerintah. Sedangkan rata-rata pendapatan istri hampir setengah pendapatan suami. Pendapatan anak rata-rata paling rendah, berkisar sepertiga dari pendapatan kepala keluarga.

Distribusi pendapatan total terbesar berada pada kelompok pendapatan Rp. 2.500.000,- atau 12 persen. Bila sumber pendapatan dilihat dari kepala keluarga, maka distribusi terbesar berada pada kelompok pendapatan Rp. 2000.000,- (14,8 persen). Sementara untuk sumber pendapatan dari istri sebesar 27,3 persen tidak bekerja, diikuti oleh kelompok pendapatan Rp. 1500.000 (13,3 persen). Untuk sumber pendapatan dari anak 62,0 persen tidak bekerja, kemudian sebesar 1,6 persen berada pada kisaran

kelompok pendapatan dari Rp. 1.500.000,- sampai dengan Rp. 2.000.000.

Pengeluaran masyarakat di Kecamatan Ilir Barat I didominasi oleh pengeluaran untuk pembayaran cicilan sebesar 31 persen, diikuti oleh pengeluaran untuk pangan sebesar 20 persen transportasi dan komunikasi sebesar 16 persen serta pendidikan sebesar 15 persen. Pengeluaran lainnya di bawah 10 persen, meliputi pengeluaran untuk pengeluaran lain-lain sebesar 8 persen, pengeluaran listrik sebesar 6 persen, sandang dan papan masing-masing sebesar 2 persen. Tingginya pengeluaran responden untuk membayar cicilan disebabkan sebagian besar responden didominasi oleh masyarakat yang mendapatkan dana bantuan dari program PNPM. Dana bantuan tersebut digunakan untuk menambah modal usaha. Pengeluaran untuk pangan relatif tinggi karena pangan merupakan kebutuhan primer. Pengeluaran transportasi diperlukan untuk mendukung mobilitas masyarakat, sedangkan pengeluaran untuk telekomunikasi menunjukkan akses komunikasi masyarakat menjadi lebih mudah dan lebih terbuka. Sebagian masyarakat masih menanggung pengeluaran untuk pendidikan menandakan bahwa program bantuan pendidikan yang diberikan pemerintah belum memadai.

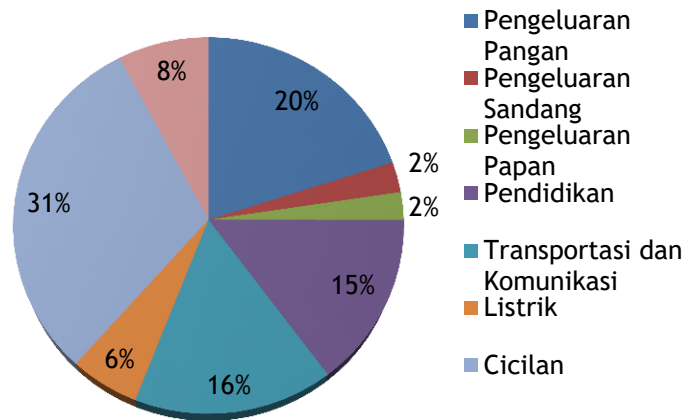
**Tabel 4. 5 *Statistics* Pendapatan Rumah Tangga**

		Pendapatan Total	Pendapatan Kepala Keluarga	Pendapatan Istri	Pendapatan Anak	Pendapatan Lainnya
N	Valid	100	100	100	99	100
	Missing	28	28	28	29	28
Mean		2662250.00	1715500.00	1075550.00	301010.10	121500.00
Std. Error of Mean		85750.177	102739.484	127308.678	94439.236	71975.217
Median		2700000.00	1700000.00	1000000.00	.00	.00
Std. Deviation		857501.767	1.027E6	1.273E6	9.397E5	7.198E5
Variance		7.353E11	1.056E12	1.621E12	8.830E11	5.180E11
Skewness		.302	1.864	2.202	4.096	7.007

Std. Error of Skewness	.241	.241	.241	.243	.241
Kurtosis	.277	10.031	7.273	19.330	51.742
Std. Error of Kurtosis	.478	.478	.478	.481	.478
Range	4250000	7500000	7500000	6000000	6000000
Minimum	1000000	0	0	0	0
Maximum	5250000	7500000	7500000	6000000	6000000
Sum	266225000	171550000	107555000	298000000	12150000

Berikut ini disajikan secara lebih terinci data pengeluaran total dan pengeluaran berdasarkan kelompok pengeluaran. Bila dilihat dari rata-rata pengeluaran, maka pengeluaran total sebesar Rp. 471.830,-, pengeluaran pangan Rp. 478.395,-, pengeluaran sandang Rp 90.250, pengeluaran papan Rp 54.500, pengeluaran pendidikan Rp. 355.400,-, pengeluaran transportasi dan telekomunikasi Rp 401.750,-, pengeluaran listrik Rp. 147.400 dan pengeluaran cicilan Rp. 214.353,-.

Pengeluaran total maksimum sebesar Rp. 5.035.500,-, sedangkan minimum Rp 261.000,-, pengeluaran pangan maksimum sebesar Rp 1.100.000,-, sedangkan minimum Rp 55.000,-, pengeluaran sandang maksimum Rp. 1.000.000., pengeluaran papan maksimum Rp. 660.000,-, pengeluaran pendidikan maksimum sebesar Rp. 2.175.000,-, pengeluaran transportasi-telekomunikasi maksimum sebesar Rp 950.000,-, pengeluaran listrik maksimum sebesar Rp 1.300.000,-, sedangkan pengeluaran minimum 5000,-, dan pengeluaran cicilan maksimum sebesar Rp. 1250.000,-. Dari survei yang diperoleh selama satu bulan responden tidak mengalokasikan pengeluarannya untuk sandang, papan, pendidikan, transportasi-telekomunikasi dan untuk membayar cicilan.



**Gambar 4. 11 Persentase Pengeluaran Rumah Tangga**

**Tabel 4. 6 Statistics Pengeluaran Rumah Tangga**

	Pengeluaran Total	Pengeluaran Pangan	Pengeluaran Sandang	Pengeluaran Papan	Pengeluaran Pendidikan	Pengeluaran Trans-Telekomunikasi	Pengeluaran Listrik	Pengeluaran Cicilan
N Valid	100	100	100	100	100	100	100	99
N Missing	28	28	28	28	28	28	28	29
Mean	2471830.00	478395.00	90250.00	54500.00	355400.00	401750.00	147400.00	214353.54
Std. Error of Mean	80933.368	19949.835	18767.635	15716.796	35778.406	15892.851	13816.525	22455.519
Mode	2975000 <sup>a</sup>	600000	0	0	0	400000	100000	0
Std. Deviation	809333.677	199498.352	187676.348	157167.960	357784.061	158928.507	138165.250	223429.590
Variance	6.550E11	3.980E10	3.522E10	2.470E10	1.280E11	2.526E10	1.909E10	4.992E10
Kurtosis	.468	1.139	15.353	5.124	7.585	1.914	49.428	5.435
Std. Error of Kurtosis	.478	.478	.478	.478	.478	.478	.478	.481
Range	4774500	1045000	1000000	600000	2175000	950000	1295000	1250000
Minimum	261000	55000	0	0	0	0	5000	0
Maximum	5035500	1100000	1000000	600000	2175000	950000	1300000	1250000
Sum	247183000	47839500	9025000	5450000	35540000	40175000	14740000	21221000

	Pengeluaran Total	Pengeluaran Pangan	Pengeluaran Sandang	Pengeluaran Papan	Pengeluaran Pendidikan	Pengeluaran Trans-Telekomunikasi	Pengeluaran Listrik	Pengeluaran Cicilan
10	1426400.00	223800.00	.00	.00	.00	213000.00	70500.00	.00
20	1751000.00	328000.00	.00	.00	.00	300000.00	100000.00	.00
25	1828250.00	376250.00	.00	.00	115000.00	300000.00	100000.00	.00
30	1920550.00	406000.00	.00	.00	215000.00	321500.00	100000.00	80000.00
40	2204000.00	440000.00	.00	.00	300000.00	350000.00	100000.00	130000.00
50	2434500.00	460000.00	.00	.00	300000.00	387500.00	100000.00	173000.00
60	2776200.00	500000.00	80000.00	.00	350000.00	400000.00	128000.00	250000.00
70	2970500.00	552800.00	100000.00	.00	400000.00	450000.00	150000.00	300000.00
75	3023750.00	574250.00	100000.00	.00	487500.00	487500.00	150000.00	300000.00
80	3147400.00	600000.00	150000.00	.00	500000.00	500000.00	200000.00	300000.00
90	3445000.00	757000.00	150000.00	400000.00	700000.00	600000.00	200000.00	450000.00

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

### Hubungan Pendidikan, Jenis Kelamin dan Jumlah Tanggungan dengan Pendapatan

Berdasarkan estimasi dengan menggunakan Chi-square diperoleh hasil bahwa tingkat signifikansi pendidikan sebesar  $0,040 < 0,05$  ; tingkat signifikansi jenis kelamin sebesar  $0,457 > 0,05$  dan tingkat signifikansi Jumlah tanggungan sebesar  $0,113 > 0,05$ . Berdasarkan hasil tersebut berarti pendidikan mempunyai hubungan dengan tingkat pendapatan, sehingga berhubungan dengan tingkat penduduk miskin. Sedangkan jenis kelamin dan jumlah tanggungan tidak mempunyai hubungan dengan tingkat pendapatan atau penduduk miskin.

Bila dilihat hubungannya berdasarkan nilai *contingency coefficient*, maka pendidikan, jenis kelamin dan jumlah tanggungan mempunyai hubungan yang lemah dengan tingkat pendapatan atau kemiskinan.

**Tabel 4. 7 Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	1.081E2 <sup>a</sup>	84	.040
Likelihood Ratio	89.163	84	.329
Linear-by-Linear Association	.065	1	.799
N of Valid Cases	100		

a. 113 cells (97,4%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,09.

**Tabel 4. 8 Symmetric Measures**

	Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal Contingency Coefficient	.721	.040
N of Valid Cases	100	

**Tabel 4. 9 Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	1.605E2 <sup>a</sup>	140	.113
Likelihood Ratio	125.989	140	.796
Linear-by-Linear Association	9.307	1	.002
N of Valid Cases	100		

a. 174 cells (100,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,05.

**Tabel 4. 10 Symmetric Measures**

	Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal Contingency Coefficient	.785	.113



		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Contingency Coefficient	.785	.113
N of Valid Cases		100	

**Tabel 4. 11 *Chi-Square Tests***

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	1.605E2 <sup>a</sup>	140	.113
Likelihood Ratio	125.989	140	.796
Linear-by-Linear Association	9.307	1	.002
N of Valid Cases		100	

a. 174 cells (100,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,05.

**Tabel 4. 12 *Symmetric Measures***

		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Contingency Coefficient	.785	.113
N of Valid Cases		100	

### **Hubungan Bantuan Pemerintah dengan Penduduk Miskin**

Tingkat signifikansi hubungan antara peningkatan pendapatan masyarakat di Kecamatan Ilir Barat I dengan bantuan yang diberikan oleh pemerintah berdasarkan estimasi yang dilakukan tidak terdapat hubungan karena  $0.05 < 0.936$ . Begitu pula bila dilihat dari keeratan hubungan yang menghasilkan  $0.05 < 0.936$ .

**Tabel 4. 13 *Chi-Square Tests***

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	1.410E2 <sup>a</sup>	168	.936
Likelihood Ratio	107.267	168	1.000
Linear-by-Linear Association	4.069	1	.044

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	1.410E2 <sup>a</sup>	168	.936
Likelihood Ratio	107.267	168	1.000
Linear-by-Linear Association	4.069	1	.044
N of Valid Cases	100		

a. 195 cells (98,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,01.

Berdasarkan survey yang dilakukan bantuan yang diperoleh responden berkisar antara Rp. 300.000,- sampai dengan Rp. 6800.000,-, frekuensi yang terbanyak, yaitu sebanyak 42 orang atau 32,8 persen memperoleh bantuan sebesar Rp. 5.000.000,-. Jumlah bantuan yang relatif kecil, walaupun digunakan untuk usaha produktif belum dapat mendorong peningkatan usaha, sehingga peningkatan pendapatan tidak meningkat secara signifikan. Argumentasi ini dapat dilihat dari *contingency coefficient*.

**Tabel 4. 14 Symmetric Measures**

	Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal Contingency Coefficient	.765	.936
N of Valid Cases	100	

#### **d. Kesimpulan**

Pendapatan yang diperoleh masyarakat di Kecamatan Ilir Barat I bersumber dari kegiatan yang dilakukan oleh kepala keluarga, berkisar 59 persen. Sedangkan sumber pendapatan dari kegiatan yang dilakukan oleh istri sebesar 31 persen. Berikutnya diikuti oleh sumber pendapatan yang juga ditopang oleh kegiatan anak sebesar 7 persen serta ditambah kegiatan lainnya sebesar 3 persen. Berdasarkan informasi ini tidak hanya kepala keluarga yang mencari nafkah, tetapi hampir sepertiga juga ditopang oleh pendapatan istri, sedangkan pendapatan anak memberikan andil yang kecil.

Pendapatan rata-rata rumah tangga responden Rp 2.662.250,-, rata-rata pendapatan kepala keluarga sebesar Rp. 1.715.500,- , rata-rata pendapatan istri sebesar Rp. 1075.550,-, rata-rata pendapatan anak sebesar Rp 301.010,-serta rata-rata pendapatan dari keempat sumber sebesar Rp. 121.500,-. Pendapatan maksimum sebesar Rp. 5.250.000,-, sedangkan pendapatan minimum sebesar Rp. 1.000.000,-. Dari data ini diketahui bahwa pendapatan kepala rumah tangga cenderung paling tinggi dan relatif sesuai dengan ketentuan upah yang ditetapkan oleh pemerintah. Sedangkan rata-rata pendapatan istri hampir setengah pendapatan suami. Pendapatan anak rata-rata paling rendah, berkisar sepertiga dari pendapatan kepala keluarga.

Tingkat signifikansi pendidikan sebesar  $0,040 < 0,05$  ; tingkat signifikansi jenis kelamin sebesar  $0,457 > 0,05$  dan tingkat signifikansi Jumlah tanggungan sebesar  $0,113 > 0,05$ . Berdasarkan hasil tersebut berarti pendidikan mempunyai hubungan dengan tingkat pendapatan, sehingga berhubungan dengan tingkat penduduk miskin. Sedangkan jenis kelamin dan jumlah tanggungan tidak mempunyai hubungan dengan tingkat pendapatan atau penduduk miskin. Bila dilihat hubungannya berdasarkan nilai *contingency coeficient*, maka pendidikan, jenis kelamin dan jumlah tanggungan mempunyai hubungan yang lemah dengan tingkat pendapatan atau kemiskinan.

Tingkat signifikansi hubungan antara peningkatan pendapatan masyarakat di Kecamatan Ilir Barat I dengan bantuan yang diberikan oleh pemerintah berdasarkan estimasi yang dilakukan tidak terdapat hubungan karena  $0,05 < 0,936$ . Begitu pula bila dilihat dari keeratan hubungan yang menghasilkan  $0,05 < 0,936$ . Berdasarkan survey yang dilakukan bantuan yang diperoleh responden berkisar antara Rp. 300.000,- sampai dengan Rp. 6800.000,-, frekuensi yang terbanyak, yaitu sebanyak 42 orang atau 32,8 persen memperoleh bantuan sebesar Rp. 5.000.000,-. Jumlah bantuan yang relatif kecil, walaupun digunakan untuk usaha produktif belum dapat

mendorong peningkatan usaha, sehingga peningkatan pendapatan tidak meningkat secara signifikan.

#### **4.4. Efektifitas Alokasi Dana Desa (ADD) dan Kemiskinan di Provinsi Sumatera Selatan**

##### **a. Pendahuluan**

Berkaca dari pembangunan masyarakat desa pada masa lalu, terutama di era orde baru, pembangunan desa merupakan cara dan pendekatan pembangunan yang diprogramkan negara secara sentralistik. Di mana pembangunan desa dilakukan oleh pemerintah baik dengan kemampuan sendiri (dalam negeri) maupun dengan dukungan negara-negara maju dan organisasi-organisasi internasional. Pembangunan desa pada era orde baru dikenal dengan sebutan Pembangunan Masyarakat Desa (PMD), dan Pembangunan Desa (Bangdes). Kemudian di era reformasi istilah yang lebih menonjol "Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD)". Dibalik semua itu, persoalan peristilahan tidaklah penting, yang terpenting adalah substansinya terkait pembangunan desa (Muhi, 2012).

Pada masa orde baru secara substansial pembangunan desa cenderung dilakukan secara seragam (penyeragaman) oleh pemerintah pusat. Program pembangunan desa lebih bersifat *top-down*. Pada era reformasi secara substansial pembangunan desa lebih cenderung diserahkan kepada desa itu sendiri. Sedangkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah cenderung mengambil posisi dan peran sebagai fasilitator, memberi bantuan dana, pembinaan dan pengawasan. Telah banyak program pengentasan kemiskinan yang dilakukan di antaranya Program Inpres Desa Tertinggal dan Bantuan Masyarakat Tertinggal. Program pembangunan desa lebih bersifat *bottom-up* atau kombinasi *bottom-up* dan *top-down*.

Program pembangunan desa yang bersifat *bottom-up* tertuang dalam undang-undang Otonomi Daerah (OTDA). Landasan

pijak OTDA ini, merujuk pada Undang-undang Otonomi Daerah nomor 22 tahun 1999 dan UU Nomor 25 tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Dalam perkembangannya kemudian kebijakan ini mengalami revisi dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Kedua UU ini mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat-Daerah.

Demam otonomi daerah telah menjalar pula di Provinsi Sumatera Selatan, sebelum otonomi daerah diberlakukan, hanya ada 8 kabupaten/kota madya (termasuk Provinsi Bangka Belitung), dan sekarang menjadi 16 Kabupaten/Kota tanpa Bangka dan Belitung. Fenomena pemekaran ini terjadi sampai tingkat wilayah administratif terkecil (desa) dilakukan pemekaran. Menurut catatan BPS, pada tahun 2011 di Provinsi Sumsel terdapat 3.186 desa/kelurahan dengan 223 kecamatan. Angka tersebut mengalami peningkatan yang cukup pesat bila dibandingkan tahun 1990 (2.606 desa dan 101 kecamatan). Namun, masih menyisakan penduduk miskin sebut saja pada tahun 2008 sebesar 17,01 persen (697,85 ribu) dan hanya menurun menjadi 13,58 persen (674,40) di bulan September 2012. Sebagian besar kemiskinan terkonsentrasi di perdesaan.

Kalau demikian, diperlukan terobosan untuk mengurangi kemiskinan di desa, merujuk pada penelitian Lin di China (dikutip dalam Prasetyanto, 2012) membuktikan pertumbuhan ekonomi di China didukung oleh reformasi fiskal yang disertai reformasi perdesaan. Penelitian tersebut pun serupa dengan beberapa penelitian yang lain menyatakan desentralisasi fiskal telah secara nyata memberikan dampak *catching-up* bagi daerah-daerah yang sebelumnya sangat tertinggal (Martowardojo, 2012). Bercermin dari pengalaman negara China tersebut, pembangunan perdesaan menjadi sebuah prasyarat untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang mengusung konsep pemerataan. Untuk itu diperlukan perhatian khusus terhadap desa sehingga lahirnya

konsep Alokasi Dana Desa yang dikuatkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

Dalam PP ini disebutkan adanya penyaluran Alokasi Dana Desa (ADD), penyerahan urusan dari Kabupaten/Kota kepada Desa, pengembangan perencanaan pembangunan partisipatif dan penataan wilayah desa. ADD merupakan dana yang diambilkan dari dana perimbangan dikurangi belanja pegawai dan minimal 10 persen dipergunakan untuk desa.

Implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tersebut sangat-lah beragam, dan diakui belum semua daerah mengalokasikannya minimal 10 persen. Kenyataan ini dialami pula oleh kabupaten/kota di Provinsi Sumsel, ada beberapa daerah yang belum menjalankannya dan ada pula yang telah merencanakan program 1 milyar per desa melebihi apa yang disyaratkan dalam Perpu tersebut.

Berpijak dari fenomena tersebut, maka fokus utama dalam rencana kajian ini adalah melihat efektivitas penyaluran alokasi dana desa, kemudian akan dikaji dampak alokasi desa terhadap kesejahteraan masyarakat dengan menggunakan indikator kemiskinan. Hal ini menjadi sangat penting karena sebagian besar penduduk di Provinsi Sumatera Selatan bertempat tinggal wilayah perdesaan.

Adapun yang menjadi permasalahan dalam kajian ini adalah selama Alokasi Dana Desa (ADD) berjalan hampir tujuh tahun, masih dirasakan kurang efektif, hal ini dapat dilihat dari masih lambatnya penurunan kemiskinan di daerah perdesaan. Bahkan ada beberapa daerah yang belum menjalankan Permendagri No.37/2007. Untuk itu penelitian ini mengkaji beberapa masalah mendasar yang dianggap mempengaruhi hal tersebut yaitu apakah penyaluran Alokasi Dana Desa sudah efektif dalam mengurangi tingkat kemiskinan di Provinsi Sumatera Selatan.

Sejalan dengan permasalahan maka tujuan kajian ini yaitu mengetahui efektivitas penyaluran dana alokasi desa di Provinsi Sumatera Selatan sehingga hasil kajian ini dapat menjadi masukan

dan evaluasi bagi pemerintah secara umum dan pelaksana pembangunan di daerah khususnya dalam melaksanakan pembangunan dan para pengambil keputusan lainnya. Terkait dengan pelaksanaan penyaluran dana alokasi desa di Indonesia. Model ini akan berguna dalam mengevaluasi kinerja pembangunan yang telah dilakukan sehingga dapat dilakukan perbaikan dan efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan pembangunan ke depan.

## **b. Tinjauan Pustaka**

### **Dana Perimbangan (DAU, dan Bagi Hasil)**

Transfer dana perimbangan ke Daerah adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri dari Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian.

Transfer ke Daerah ditetapkan dalam APBN, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) yang selanjutnya dituangkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang ditandatangani oleh Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan selaku Kuasa Pengguna Anggaran atas nama Menteri Keuangan selaku Pengguna Anggaran untuk tiap jenis Transfer ke Daerah dengan dilampiri rincian alokasi per daerah (UU No.33/2004).

Dalam kajian ini dana transfer (DAU, dan bagi hasil) digunakan untuk menghitung besarnya alokasi dana desa yang semestinya dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Bagi Hasil terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA). Dana bagi hasil pajak diperoleh dari Pajak Penghasilan (PPH) Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (WPOPDN) dan PPh Pasal 21,

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Selain Dana Bagi Hasil, besar kecilnya ADD akan ditentukan oleh DAU. DAU merupakan salah satu transfer dana Pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No.33/2004).

### **Alokasi Dana Desa**

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 pasal 68 (c) tentang Desa menyatakan Pemerintah mengamanatkan bahwa sumber pendapatan desa berasal dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10 persen setelah dikurangi belanja pegawai dibagi untuk setiap Desa secara proporsional merupakan alokasi dana desa. Sedangkan pengelolaan keuangan ADD diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa pasal 18 Alokasi Dana Desa berasal dari APBD Kabupaten/Kota yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10 persen (sepuluh persen).

Pengelolaan ADD mengacu pada azas: a). Azas Merata adalah besarnya bagian Alokasi Dana Desa yang sama untuk setiap desa, yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Minimal (ADDM); dan b). Azas Adil adalah besarnya bagian Alokasi Dana Desa berdasarkan Nilai Bobot Desa (BDx) yang dihitung dengan rumus dan variabel tertentu, (misalnya Kemiskinan, Keterjangkauan, Pendidikan Dasar, Kesehatan dll), selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Proporsional (ADDP). Besarnya persentase perbandingan antara azas merata dan adil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di atas, adalah besarnya ADDM adalah 60 persen (enam puluh persen) dari jumlah ADD dan besarnya ADDP adalah 40 persen (empat



puluh persen) dari jumlah ADD (Permendagri Nomor 37/2007 pasal 20).

### **Kemiskinan**

Menurut Badan Pusat Statistik (2010), penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Penetapan perhitungan garis kemiskinan dalam masyarakat adalah masyarakat yang berpenghasilan di bawah Rp 7.057 per orang per hari. Penetapan angka Rp 7.057 per orang per hari tersebut berasal dari perhitungan garis kemiskinan yang mencakup kebutuhan makanan dan non makanan. Untuk kebutuhan minimum makanan disetarakan dengan 2.100 kilo kalori per kapita per hari.

Sedangkan garis kemiskinan non makanan adalah kebutuhan minimum untuk perumahan (luas lantai bangunan, penggunaan air bersih, dan fasilitas tempat pembuangan air besar); pendidikan (angka melek huruf, wajib belajar 9 tahun, dan angka putus sekolah); dan kesehatan (rendahnya konsumsi makanan bergizi, kurangnya sarana kesehatan serta keadaan sanitasi dan lingkungan yang tidak memadai).

Sementara itu, *World Bank* menetapkan standar kemiskinan berdasarkan pendapatan per kapita. Penduduk yang pendapatannya per kapitanya kurang dari sepertiga rata-rata pendapatan per kapita nasional, maka termasuk dalam kategori miskin. Dalam konteks tersebut, maka ukuran kemiskinan menurut *World Bank* adalah USD \$2 per orang per hari.

### **c. Hasil Kajian**

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder dari tahun 2006-2012 yang meliputi data APBD (dana bagi hasil, DAU dan Belanja pegawai), Alokasi dana desa (ADD), dan data kemiskinan. Ketersediaan data ADD masih relatif terbatas, hanya beberapa kabupaten/kota yang telah mengadopsi ADD dan data

*time series* yang tersedia pun tidak sama sehingga dalam penulisan ini hanya diambil Provinsi Sumatera Selatan.

Sementara itu, untuk menjawab permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka analisis yang digunakan bersifat deskriptif kualitatif dan analisis inferensial, berupa regresi sederhana. Analisis deskriptif kualitatif untuk menjelaskan fakta yang ada dengan menggunakan komparasi dan analisis tren (tabel dan grafik). Sementara metode regresi digunakan untuk menganalisis keterkaitan antara dana alokasi desa dan kemiskinan.

Dalam mengukur kesesuaian ADD anggaran dilakukan dengan membandingkan ADD semestinya dengan realisasinya. Hal ini merujuk pada Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 yang mensyaratkan setiap kabupaten/kota memasukkan dana alokasi desa sebesar 10 persen dari total APBD dikurangi belanja pegawai. Adapun besarnya alokasi dana desa dapat diformulasikan sebagai berikut (Wiratno, 2010):

$$\text{ADD} = \text{Minimal } 10\% \times (\text{Dana Bagi Hasil} + \text{DAU} - \text{Belanja})$$

Di mana: Dana Bagi Hasil (Bagi Hasil Pajak + Bagi Hasil Non Pajak (SDA); DAU = Dana Alokasi Umum

Disisi lain, untuk melihat keterkaitan ADD dengan tingkat kemiskinan masyarakat akan digunakan regresi linier sederhana. Variabel yang digunakan adalah alokasi dana desa dan tingkat kemiskinan. Artinya dalam kajian ini membahas pula dampak dari ADD terhadap kemiskinan. Dalam kajian ini kemiskinan ditulis dengan simbol K, sehingga model regresi sederhana yang digunakan sebagai berikut:

$$K = \alpha + \beta \text{ADD}_{t-1}$$

Di mana:

$\alpha$  = Konstanta

K = Kemiskinan

$\beta$  = Koefisien,  $\beta > 0$

## **Kondisi Eksisting**

### **Perkembangan Dana Bagi Hasil dan DAU**

Secara umum Dana Bagi Hasil di kabupaten/kota yang ada di Provinsi Sumsel menunjukkan trend yang positif selama 5 tahun (2008-2012). Beberapa daerah dengan karakteristik sektor primer (pertambangan, galian serta sub sektor perkebunan) seperti Kabupaten Musi Banyu Asin, Kabupaten Muara Enim, Kabupaten Lahat, dan Ogan Ilir mencatatkan pertumbuhan tertinggi dalam kurun waktu tersebut yaitu lebih dari 40 persen. Secara rata-rata, kisaran pertumbuhan dana bagi hasil untuk 15 kabupaten/kota di Sumsel -1,3 persen sampai dengan 11,8 persen.

Gejolak krisis 2008 yang menyebabkan melemahnya perekonomian berdampak pula terhadap penerimaan dari dana bagi hasil, dari 15 kabupaten yang ada hanya Kabupaten Lahat dan Muara Enim yang masih menunjukkan tren yang meningkat, sementara daerah lain menunjukkan penurunan. Ternyata kedua daerah tadi, selain mengandalkan sektor Migas, perekonomiannya juga ditopang oleh sektor perkebunan (sawit, kopi, karet) sehingga dampak krisis tidak begitu terasa. Hal ini dimungkinkan karena pada saat krisis harga komoditas sektor perkebunan mengalami lonjakan, karena pengaruh eksternal.

Perkembangan yang tidak menggembirakan tadi terjadi pula di Kabupaten Banyuasin dalam kurun waktu lima tahun dana bagi hasil hanya tumbuh 2,47 persen atau mendekati 0,5 persen per tahun. Daerah ini mengandalkan sektor pertanian dengan sub sektor perkebunan namun minim dengan pertambangan dan galian. Walaupun harga komoditas perkebunan mengalami lonjakan namun pengaruhnya terasa kecil.

Selanjutnya, sebagai salah satu variabel dalam menentukan besar kecilnya ADD adalah Dana Alokasi Umum. Sama seperti halnya fenomena yang terjadi di daerah lain di Indonesia, DAU mengalami lonjakan yang sangat menakjubkan, secara kasat mata pertumbuhan DAU selama 5 tahun terakhir mengalami pertumbuhan di atas 15 persen, bahkan ada daerah yang

mencatatkan pertumbuhan sebesar 151,56 persen (Kabupaten Empat Lawang), sementara daerah yang mengalami pertumbuhan terendah yaitu Kabupaten Musi Rawas (19,36 persen). Secara rata-rata DAU di kabupaten/kota di Sumsel tumbuh 3,87 persen -30,31 persen.

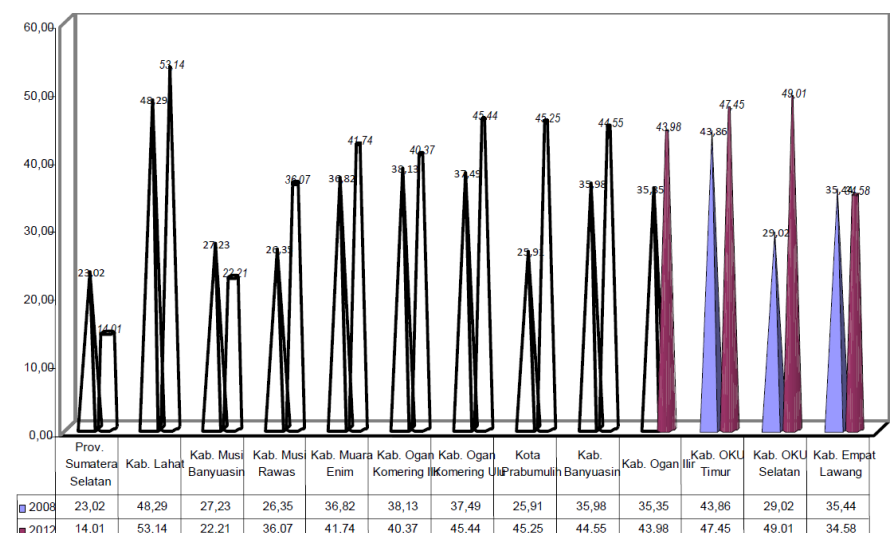
Dilihat dari komponen pembentuk DAU yang merupakan penjumlahan dari alokasi dasar (Gaji PNSD) ditambah celah fiskal. Artinya besar kecil DAU sangat dipengaruhi oleh variabel-variabel dalam DAU seperti pada formula di bab sebelumnya sehingga perlu kehati-hatian dalam menyikapinya karena bisa saja besarnya DAU hanya didorong oleh jumlah PNSD yang besar, luas wilayah, jumlah penduduk, dan total belanja APBD (kebutuhan fiskal), disisi lain misalnya PAD-nya relatif kecil (kapasitas fiskal) dapat pula dipastikan DAU akan bertambah besar. Peningkatan DAU ini menandakan bahwa ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat masih terus meningkat. Terkait dengan kecilnya PAD, penelitian Sukanto (2007, 2012), menunjukan *share* PAD terhadap total pendapatan daerah di Provinsi Sumsel masih terkategori sangat kurang (<10 persen. Implikasinya denyut nadi APBD akan sangat ditentukan oleh besarnya dana perimbangan.

### **Perkembangan Belanja Pegawai**

Belanja pegawai menunjukkan trend yang serupa dengan DAU, dan Dana Bagi Hasil, secara umum belanja pegawai mengalami peningkatan yang cukup besar. Dalam periode 2008-2012 pertumbuhannya begitu menonjol. Sebagai daerah hasil pemerikaraan tahun 2007, Kabupaten Empat Lawang pertumbuhan belanja pegawai menempati posisi pertama dengan pertumbuhan 134,51 persen namun dilihat dari total belanja pegawai kabupaten ini memiliki belanja pegawai paling kecil, kemudian disusul oleh Kota Prabumulih (89,01 persen). Namun demikian besaran jumlah belanja pegawai relatif kecil. Sedangkan kabupaten dengan pertumbuhan belanja pegawai yang rendah ditunjukkan oleh Kabupaten Ogan Komering Ulu (6,2 persen).

Dilihat dari jumlah anggaran belanja pegawai, Kota Palembang memiliki total belanja pegawai terbesar, jika di tahun 2008 sebesar Rp.691,6 milyar, ditahun 2012 melonjak hampir dua kali lipat Rp.1,098 milyar.

Komposisi dari seluruh belanja daerah kabupaten/kota yang dialokasikan pada selama 5 tahun menunjukkan dominasi belanja pegawai. Rata-rata rasio Belanja pegawai terhadap total belanja pada tahun 2008 sebesar 36,10 persen meningkat menjadi 42,87 persen ditahun 2012. Kabupaten dengan rasio belanja terendah pada tahun 2008 terdapat di Kota Prabumulih yaitu sebesar 25,91 persen, sementara rasio belanja pegawai terbesar ditempati Kota Palembang sebesar 55,37 persen. Di tahun 2012 rasio belanja pegawai terendah di Kabupaten Musi Banyuasin sebesar 22,21 persen dan tertinggi tetap Kota Palembang (54,64 persen). Sementara itu kabupaten/kota lainnya berada pada kisaran tersebut. Ratio belanja pegawai terhadap total belanja dapat dilihat pada Gambar 4.13.



**Gambar 4. 12 Rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Kabupaten/Kota di Provinsi Sumsel 2008 dan 2012**

Sumber: www.djapk, 2008-2012 (diolah)

Besarnya proporsi belanja pegawai sangat tidak ideal karena *multiplier effect* yang ditimbulkan tidak lebih besar dari belanja pembangunan. Sementara itu, masyarakat miskin banyak terdapat di perdesaan yang membutuhkan pembangunan. Artinya seharusnya belanja pembangunanlah yang lebih besar guna meningkatkan taraf hidup masyarakat di perdesaan tadi.

Kaitan belanja pegawai dengan ADD sangat jelas, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa disebutkan salah satu sumber pendapatan Desa adalah Alokasi Dana Desa (ADD), yaitu suatu alokasi anggaran dari dana perimbangan setelah dikurangi belanja pegawai minimal 10 persen untuk desa. Belanja pemerintah daerah, dalam wujud ADD ini sangat penting bagi desa. Bahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, pada umumnya ADD menjadi sumber utama Pemerintah Desa untuk operasional pemerintahan desa (30 persen) dan pemberdayaan masyarakat desa (70 persen), seperti menanggulangi kemiskinan dan meningkatkan perekonomian desa. Namun kenyataannya, seperti dikatakan oleh Mardiasmo, di era desentralisasi fiskal ada kecenderungan para *decision maker* di daerah kurang memahami mengenai *cost awareness* (kesadaran atas uang publik). Walaupun para pengambil kebijakan ini sudah mengetahui bahwa hampir sebagian besar masyarakat beserta potensi dan permasalahannya ada di desa, namun belanja pemerintah untuk desa masih kecil (Prasetyanto, 2012).

### **Perkembangan Tingkat Kemiskinan**

Perkembangan kemiskinan di Provinsi Sumatera Selatan selama periode 2006-2012 menunjukkan kecenderungan menurun. Data BPS menunjukkan bahwa kemiskinan pada Maret 2006 tercatat sebesar 1.446,9 ribu jiwa (20,99 persen) dan berkurang menjadi 1.057,03 ribu jiwa (13,78 persen) pada Maret 2012. Artinya dalam kurun waktu 7 tahun kemiskinan berkurang sebesar 7,21 persen.

Bila dilihat dari dikotomi antara desa-kota, selama tahun 2008-2011 kemiskinan mengalami penurunan. Kemiskinan di

perkotaan turun sebanyak 3,72 persen, sedangkan kemiskinan di perdesaan turun sebanyak 3,28 persen. Melirik angka penurunan ini ternyata kemiskinan di perkotaan mengalami penurunan yang lebih cepat dibandingkan penurunan kemiskinan di perdesaan (0,40 persen). Demikian pula bila dilihat dari jumlah kemiskinan. Kemiskinan di perkotaan berkurang sebanyak 108,55 ribu jiwa sementara itu kemiskinan di perdesaan hanya berkurang sebanyak 69,25 ribu jiwa (BPS 2013).

Sementara itu, penduduk miskin sebagian besar terpusat di Kabupaten Musi Banyuasin, yaitu sebanyak 171,8 ribu jiwa atau 35,52 persen pada tahun 2006, dan berkurang menjadi 132,4 ribu jiwa atau 20,06 persen pada tahun 2010. Pemusatan kemiskinan juga terjadi di Kabupaten Musi Rawas dan Kabupaten Lahat dengan persentase kemiskinan masing-masing sebesar 34,9 persen dan 29,67 persen (tahun 2006). Berdasarkan perkembangan selama 4 tahun terakhir, sampai dengan 2010 ketiga kabupaten tersebut telah mampu mengurangi jumlah kemiskinan. Kabupaten Muba sebanyak 20,9 persen, Kabupaten Musi Rawas turun menjadi 19,38 persen dan Kabupaten Lahat turun menjadi 19,03. Persentase kemiskinan terendah pada tahun 2010 terdapat di Kabupaten OKU Timur dan Kota Pagar Alam dengan persentase sebesar 9,81 persen.

## **Pembahasan**

Dalam kajian ini akan dilihat kesesuaian Alokasi Dana Desa (ADD) yang telah dikeluarkan oleh masing-masing pemerintah daerah dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Alokasi Dana Desa. Kemudian akan dilihat pula hubungan ADD dengan tingkat kemiskinan. Hasil kajian dapat disimak dari penjelasan berikut.

## **Kesesuaian ADD dengan Permendagri**

Alokasi dana desa (ADD) semestinya telah dimulai dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan dan besaran dana yang dikucurkan dalam APBD pun seharusnya mengikuti aturan

yang ada. Berdasarkan hasil perhitungan seharusnya total ADD seluruh kabupaten/kota sebesar Rp.570, 512 juta pada tahun 2008 dan Rp.794,543 juta pada tahun 2012. Sejak diberlakukannya peraturan pemerintah nomor 72 tahun 2005, pada tahun 2006 sebesar 35,71 persen kabupaten/kota telah memberikan ADD, kemudian meningkat menjadi 73,33 persen (Ditjen Kemendagri, 2010). Akan tetapi rincian mengenai kabupaten yang telah memberikan alokasi dana desa belum tersedia. Penjelasan lebih lanjut, dengan membandingkan data yang ada pada tahun 2006 alokasi dana desa yang tersalur sebesar Rp.22,044 milyar, sementara itu di tahun 2009 meningkat menjadi 135,33 milyar.

**Tabel 4. 15 Jumlah Alokasi Dana Desa (Seharusnya) menurut Permendagri 37/2007 Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2008-2012 (Jutaan)**

No	Kabupaten/Kota	Seharusnya Alokasi Dana Desa (minimal 10%)					Rata-rata
		2008	2009	2010	2011	2012	
1	Kab. Lahat	29.107	30.780	32.854	36.235	43.577	34.51
2	Kab. Musi Banyuasin	103.833	80.840	78.465	120.329	133.487	103.391
3	Kab. Musi Rawas	57.985	44.799	63.643	72.873	55.494	58.958
4	Kab. Muara Enim	43.562	51.663	46.911	62.458	74.632	55.845
5	Kab. Ogan Komering Ilir	45.292	46.141	38.293	55.580	69.904	51.042
6	Kab. Ogan Komering Ulu	33.285	25.080	27.536	36.365	41.857	32.824
7	Kota Prabumulih	25.650	22.568	25.670	28.950	25.473	25.662
8	Kab. Banyuasin	46.356	49.940	42.653	53.525	56.109	49.716
9	Kab. Ogan Ilir	15.858	26.786	37.941	40.271	45.527	33.277
10	Kab. OKU Timur	38.186	30.782	39.356	44.023	33.101	37.089
11	Kab. OKU Selatan	27.995	27.786	22.031	33.679	31.537	28.606
12	Kab. Empat Lawang	7.636	22.982	25.179	34.656	33.227	24.736
	Prov. Sumatera Selatan	192.337	166.647	200.331	274.602	427.494	252.282

Sumber: www.djapk, 2008-2012 (diolah)



## Hubungan ADD dengan Kemiskinan

Analisis ADD terhadap kemiskinan dengan menggunakan data *time series* (2006-2012). Model regresi sederhana OLS dan *time lag\_2*, dimaksudkan untuk mencari model terbaik tanpa mengabaikan kaidah teoritis yang ada. Hasil olah data dengan Gretl menunjukkan nilai koefisien ADD terhadap kemiskinan bertanda yang sesuai (negatif) berdasarkan teori ekonomi yang ada, akan tetapi tidak signifikan.

$$K = 1.188,45 - 0,00000077 \text{ ADD}_2$$

Nilai koefisien ADD menunjukkan nilai -0,0000077, hal ini bermakna bila ADD meningkat 1 persen maka kemiskinan akan berkurang sebanyak 0,0000077 persen. Tentunya, pengaruh yang diberikan ADD terhadap kemiskinan sangat kecil. Hal ini terjadi karena semua daerah kabupaten/kota belum sepenuhnya menyadari arti pentingnya pembangunan di perdesaan sehingga dana yang dikucurkan relatif kecil. Korelasi antara ADD terhadap kemiskinan sebesar 0,482 dan 48,2 persen menurut Nachrowi, korelasi ini tergolong sedang. Sementara itu koefisien determinasi sebesar 23,23 persen, artinya perilaku kemiskinan mampu dijelaskan oleh ADD sebesar 23 persen dan selebihnya ditentukan oleh faktor lain yang tidak termasuk dalam model. Faktor-faktor tersebut antara lain; adanya program bantuan untuk pengentasan kemiskinan lainnya seperti Program Nasional Pembangunan Mandiri (PNPM), program Bantuan Tunai Langsung (BLT), Program Kredit Usaha Rakyat (KUR), Program Pengembangan Kecamatan dan lain-lain.

Hasil ini mengindikasikan bahwa ADD telah sesuai dengan harapan, walaupun disadari ke depan ADD harus mampu memberikan dampak yang lebih besar dalam mengurangi kemiskinan di perdesaan.

Hasil kajian ini sejalan dengan beberapa penelitian yang dilakukan oleh Gunatilaka (2001), Ahmad dan Tanzi (2002), Nanga (2006), Hong (2010) yang menyatakan desentralisasi mempunyai hubungan yang erat dalam pengentasan kemiskinan di suatu

daerah. Secara spesifik penelitian ini juga mendukung hasil kajian Prasetyanto (2012) yang menyatakan ADD mampu meningkatkan kinerja fiskal dan perekonomian daerah, mampu mengurangi jumlah penduduk miskin.

### **Simulasi Bila ADD minimal 10 Persen dilakukan oleh Kabupaten/Kota**

Dalam kajian ini dilakukan juga simulasi bila Alokasi Dana Desa menjadi minimal 10 persen sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Simulasi dengan menggunakan data panel dari 11 kabupaten dan 1 kota, karena 3 kota yaitu Kota Palembang, Kota Pagar Alam, dan Kota Lubuk Linggau tidak terdapat desa. Penggunaan model data panel dengan *Fixed effect* (FE) dilakukan melihat karakteristik individu yang tidak terobservasi Baltagi (2008).

Sementara itu, penggunaan lag pada variabel ADD dikarenakan perilaku investasi dalam hal ini belanja pembangunan (ADD) akan memberikan dampak ditahun-tahun mendatang, untuk itu variabel ADD di lakukan lag-1 artinya penyaluran dana tahun t-1 akan dirasakan dampaknya pada tahun t.

Hasil perhitungan dengan menggunakan variabel lag-1 tadi memberikan hasil yang cukup memuaskan secara teori ekonomi walaupun disadari masih kurang memuaskan. Dimulai dari hubungan variabel ADD dengan kemiskinan sebesar 74,75 persen, hubungan ini tergolong cukup kuat. Sementara itu, hasil simulasi juga menunjukkan variasi variabel ADD mampu menjelaskan perilaku variabel kemiskinan sebesar 51,48 persen. Hal ini berarti kurang dari 50 persen kemiskinan ditentukan oleh variabel lain yang tidak termasuk dalam model.

Koefisien ADD sebesar -0,00058, hal ini mengindikasikan, penambahan jumlah anggaran ADD menjadi 10 persen pada tahun t-1 akan berdampak pada menurunnya angka kemiskinan sebesar 0,00058 persen. Hasil perhitungan dapat dilihat pada Tabel 4.16.

**Tabel 4. 16 Hasil Estimasi Panel Data (Simulasi) dengan Model Efek Tetap Dependent Variabel: Kemiskinan**

ADD-1 Terhadap Kemiskinan		
Persamaan	K = 80,33 (16,99)	- 0,00058 ADD_1 (0,00045)
t-hitung	7,73	-1,28 -----» tidak signifikan
R	0,7175	
R-squared	0,5148	

Sumber: hasil olahan

Berdasarkan hasil simulasi sebelumnya, ternyata penyaluran ADD akan mampu menurunkan angka penduduk miskin. Berbagai data menunjukkan jumlah penduduk miskin paling banyak terdapat di perdesaan, sehingga kebijakan penyaluran alokasi dana desa dapat dinilai sebagai langkah yang baik untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat khususnya di wilayah perdesaan. Implikasi dari kajian ini adalah perlunya perhatian yang mendalam dari pemerintah daerah (kabupaten) untuk menyalurkan alokasi desa sesuai dengan ketentuan yang ada.

#### **d. Kesimpulan**

Hasil kajian menemukan beberapa hal yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini yaitu: penyaluran dana ADD belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Bila dilihat dari jumlah yang disalurkan hingga tahun 2012 belum satu pun yang memenuhi ketentuan yang berlaku (minimal 10 persen dari dana bagi hasil ditambah pajak dikurangi belanja pegawai). Namun, daerah yang telah melakukan penyaluran ADD menunjukkan peningkatan, bila tahun 2006 sebesar 35,71 persen, meningkat menjadi 90 persen ditahun 2012.

Alasan yang mengemuka, peraturan tersebut tidak memberikan sanksi terhadap daerah yang tidak menyalurkan ADD. Bila suatu daerah merasa belum mampu untuk menganggarkan ADD pemerintah provinsi maupun pusat tidak bisa melakukan tindakan (sanksi). Hasil regresi sederhana menunjukkan adanya

pengaruh yang negatif antara ADD terhadap tingkat kemiskinan, demikian juga hasil simulasi ADD minimal 10 persen terhadap kemiskinan pun menunjukkan hubungan yang negatif.

Untuk itu, rekomendasi dari hasil kajian ini:

- a. Perlunya mendorong Pemerintah kabupaten/kota untuk menyalurkan ADD minimal 10 persen sesuai dengan ketentuan Permendagri nomor 37/2007
- b. Perlunya pengawasan terhadap pengelola keuangan ditingkat desa, karena masih lemahnya aspek sumber daya manusia.

Adapun keterbatasan kajian ini:

- a. Data dan daerah yang dikaji relatif sedikit, hal ini disebabkan belum semua daerah menyalurkan dana ADD sehingga dimungkinkan untuk dilakukan penelitian dengan data dan cakupan daerah yang lebih banyak.
- b. Lahirnya Undang-Undang No.6/2014 tentang Desa memberikan keleluasaan kepada Pemerintah Desa untuk membangun desa sehingga ke depan perlu dimasukkan dalam kajian.
- c. Variabel yang diteliti sangat terbatas sehingga perlu kajian lanjutan dengan memasukkan aspek model perencanaan wilayah desa dan kelembagaan desa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulai, A.-M., & Shamsiry, E. (2014). Theory and practice on the nexus between poverty, natural resources and governance. In *Linking sustainable livelihoods to natural resources and governance* (pp. 11–40). Springer.
- Adams Jr, R. H. (2004). Economic growth, inequality and poverty: estimating the growth elasticity of poverty. *World Development*, 32(12), 1989–2014.
- Adams, R. H. (2003). *Economic growth, inequality and poverty: Findings from a new data set* (Vol. 2972). World Bank Publications.
- ADB. (2013). Food security in Asia and the Pacific. In *Asian Development Bank*. [https://doi.org/10.1016/S1359-8368\(01\)00020-8](https://doi.org/10.1016/S1359-8368(01)00020-8)
- Aigner-Walder, B., & Döring, T. (2012). The effects of population ageing on private consumption—A simulation for Austria based on household data up to 2050. *Eurasian Economic Review*, 2(1), 63–80.
- Alkire, S., & Santos, M. E. (2013). A Multidimensional Approach: Poverty Measurement & Beyond. In *Social Indicators Research* (Vol. 112, Issue 2, pp. 239–257). Kluwer Academic Publishers. <https://doi.org/10.1007/s11205-013-0257-3>
- Ames, B., Brown, W., Devarajan, S., & Izquierdo, A. (2001). *Macroeconomic policy and poverty reduction*. International Monetary Fund Washington, DC.
- Atoloye, Abiodun Tolulope; Ogunba, Beatrice Olubukola; Samuel, F., & Olukemi. (2015). *Spatial Pattern of Household Food Insecurity and Childhood Malnutrition in Akinyele Local*

- Government Area, Nigeria Atoloye, Abiodun Tolulope 1; Ogunba, Beatrice Olubukola 2; Samuel, Folake Olukemi 1. 3(1), 235–250. <https://doi.org/10.15640/ijhs.v3n1a15>*
- Azzimonti, M., De Francisco, E., & Quadrini, V. (2014). Financial globalization, inequality, and the rising public debt. *American Economic Review, 104*(8), 2267–2302.
- Baiardi, D., & Morana, C. (2016). The financial Kuznets curve: Evidence for the euro area. *Journal of Empirical Finance, 39*, 265–269.
- Baiardi, D., & Morana, C. (2018). Financial development and income distribution inequality in the euro area. *Economic Modelling, 70*, 40–55.
- Bank, W. (2008). *Cash Transfer, Social Protection & Poverty Reduction*.
- Bank, W. (2011a). *Global Development Horizons 2011: Multipolarity-The New Global Economy*. The World Bank.
- Bank, W. (2011b). *Program Keluarga Harapan: Main Findings from the Impact Evaluation of Indonesia's Pilot Household Conditional Cash Transfer Program*.
- Berry, C. J. (2018). *Adam Smith: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Blanden, J., & Machin, S. (2007). *Recent Changes in Intergenerational Mobility in the UK: A Summary of UK Findings. December*.
- Blank, R. M. (2003). Selecting among anti-poverty policies: can an economist be both critical and caring? *Review of Social Economy, 61*(4), 447–469.
- Bloom, D. E., Canning, D., Fink, G., & Finlay, J. E. (2009). Fertility, female labor force participation, and the demographic dividend. *Journal of Economic Growth, 14*(2), 79–101.

<https://doi.org/10.1007/s10887-009-9039-9>

- Bloom, D. E., Canning, D., & Sevilla, J. (2003). *The Demographic Dividend* (1st ed.). RAND Corporation.
- BPS Indonesia. (2019). *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia*.
- Bradshaw, T. K. (2007). Theories of poverty and anti-poverty programs in community development. *Community Development, 38*(1), 7–25.
- Brueckner, M., Dabla Norris, E., & Gradstein, M. (2015). National income and its distribution. *Journal of Economic Growth, 20*(2), 149–175.
- Chambers, D., & Dhongde, S. (2016). Convergence in income distributions: Evidence from a panel of countries. *Economic Modelling, 59*, 262–270.
- Chen, S., & Ravallion, M. (2007). China's (uneven) progress in poverty reduction. *Journal of Development Economics, 82*(1), 1–42.
- Cingano, F. (2014). *Trends in income inequality and its impact on economic growth*.
- Culyer, T., & Jonsson, B. (1986). *Public and private health services: Complementarities and conflicts*.
- Davis, E. P. (2014). *A review of the economic theories of poverty*.
- De Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E., & Vakis, R. (2006). Can conditional cash transfer programs serve as safety nets in keeping children at school and from working when exposed to shocks? *Journal of Development Economics, 79*(2), 349–373.
- De la Maisonnette, C., & Martins, J. O. (2015). The future of health and long-term care spending. *OECD Journal: Economic Studies, 2014*(1), 61–96.

- Deininger, K., & Squire, L. (1998). New ways of looking at old issues: inequality and growth. *Journal of Development Economics*, 57(2), 259–287.
- Di Matteo, L., & Di Matteo, R. (1998). Evidence on the determinants of Canadian provincial government health expenditures: 1965–1991. *Journal of Health Economics*, 17(2), 211–228.
- Dimand, R. W., Spencer, B. J., & Swan, T. (2008). the Neoclassical Growth Model. *NBER Working Paper Series, Working Paper*, 13950.
- Dollar, D., & Kraay, A. (2002). Growth is Good for the Poor. *Journal of Economic Growth*, 7(3), 195–225.
- Dreger, C., & Reimers, H.-E. (2005). Health care expenditures in OECD countries: a panel unit root and cointegration analysis. *Available at SSRN 651985*.
- Eastwood, R., & Lipton, M. (2011). Demographic transition in sub-Saharan Africa: How big will the economic dividend be? *Population Studies*, 65(1), 9–35. <https://doi.org/10.1080/00324728.2010.547946>
- Edoumiekumo, S. G., Karimo, T. M., & Stephen, S. (n.d.). *Determinants of Households ' Poverty and Vulnerability in Bayelsa State of Nigeria*. 2(12), 14–23.
- Esen, E., & Celik Kecili, M. (2022). Economic growth and health expenditure analysis for Turkey: evidence from time series. *Journal of the Knowledge Economy*, 13(3), 1786–1800.
- Fanta, F., & Upadhyay, M. P. (2009). Poverty reduction, economic growth and inequality in Africa. *Applied Economics Letters*, 16(18), 1791–1794.
- FAO. (1996). *The state of food and agriculture: food security:some macroeconomics dimensions* (pp. 43–44).
- FAO IFAD UNICEF, W. & W. (2017). The State of Food Security and



- Nutrition in the World 2017. Building Resilience for Peace and Food Security. In *Rome* *FAO*.  
<https://doi.org/10.1080/15226514.2012.751351>
- Ferreira, F. H. G., & Lugo, M. A. (2013). Multidimensional poverty analysis: Looking for a middle ground. *World Bank Research Observer*, *28*(2), 220–235.  
<https://doi.org/10.1093/wbro/lks013>
- Fiszbein, A., & Schady, N. R. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. World Bank Publications.
- Fosu, A. K. (2008). Inequality and the growth–poverty nexus: Specification empirics using African data. *Applied Economics Letters*, *15*(7), 563–566.
- Fosu, A. K. (2010). The effect of income distribution on the ability of growth to reduce poverty: evidence from rural and urban African economies. *American Journal of Economics and Sociology*, *69*(3), 1034–1053.
- Frerer, K., & Vu, C. M. (2007). An anthropological view of poverty. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, *16*(1–2), 73–86.
- Gelan, A. (2006). Cash or food aid? A general equilibrium analysis for Ethiopia. *Development Policy Review*, *24*(5), 601–624.
- Getzen, T. E. (2000). Health care is an individual necessity and a national luxury: applying multilevel decision models to the analysis of health care expenditures. *Journal of Health Economics*, *19*(2), 259–270.
- Gonzalez-Eiras, M., & Niepelt, D. (2012). Ageing, government budgets, retirement, and growth. *European Economic Review*, *56*(1), 97–115.
- Grijalva, D. F. (2011). *Inequality and Economic Growth: Bridging the*

*Short-run and the Long-run.*

- Halmos, K. (2011). The effect of FDI, exports and GDP on income inequality in 15 Eastern European countries. *Acta Polytechnica Hungarica*, 8(1), 123–136.
- Harris, D. J. (2007). The classical theory of economic growth. *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 1–10.
- Hayes, A., & Setyonaluri, D. (2015). Taking advantage of the demographic dividend in Indonesia. *A Brief Introduction to Theory and Practice*.
- Hill, H. (2021). What's Happened to Poverty and Inequality in Indonesia over Half a Century? *Asian Development Review*, 38(1), 68–97.
- Hitiris, T., & Posnett, J. (1992). The determinants and effects of health expenditure in developed countries. *Journal of Health Economics*, 11(2), 173–181.
- House, Q. E., Alkire, S., Foster, J. E., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., & Ballon, P. (2015). *Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) Oxford Department of International Development OPHI WORKING PAPER NO. 86 Multidimensional Poverty Measurement and Analysis: Chapter 5-The Alkire-Foster Counting Methodology*.
- Inchauspe, J., MacDonald, G., & Kobir, M. A. (2022). Wagner's Law and the Dynamics of Government Spending on Indonesia . In *Bulletin of Indonesian economic studies* (Vol. 58, Issue 1, pp. 79–95). Routledge .  
<https://doi.org/10.1080/00074918.2020.1811837>
- Jauch, S., & Watzka, S. (2016). Financial development and income inequality: a panel data approach. *Empirical Economics*, 51(1), 291–314.
- Joshi, G. R., & Joshi, B. (2017). Household food security: Trends and

- determinants in mountainous districts of Nepal. *Future of Food: Journal on Food, Agriculture and Society*, 5(2), 42–55.
- Jung, S. Y., & Smith, R. J. (2007). The economics of poverty: Explanatory theories to inform practice. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 16(1–2), 21–39.
- Karra, M., Canning, D., & Wilde, J. (2017). The Effect of Fertility Decline on Economic Growth in Africa: A Macrosimulation Model. *Population and Development Review*, 43(S1), 237–263. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padr.12009>
- Ke, X., Saksena, P., & Holly, A. (2011). The determinants of health expenditure: a country-level panel data analysis. *Geneva: World Health Organization*, 26(1–28).
- Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). (2011). *Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2011-2015*. 1–60. <https://doi.org/351.077> Ind r
- King, G., Lee-Woolf, C., Kivinen, E., Hrabovszki, G., & Fell, D. (2015). *Understanding Food in the Context of Poverty, Economic Insecurity and Social Exclusion A report for the Food Standards Agency in Northern Ireland. April, 75*.
- Kose, M. A., Prasad, E., Rogoff, K., & Wei, S.-J. (2010). Financial globalization and economic policies. In *Handbook of development economics* (Vol. 5, pp. 4283–4359). Elsevier.
- Kraay, A. (2006). When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries. *Journal of Development Economics*, 80(1), 198–227.
- Kuznets, S. (2019). Economic growth and income inequality. In *The gap between rich and poor* (pp. 25–37). Routledge.
- Kuznets, S. 1955. (1955). *Economic Growth and Income Inequality. The American Economic Review. Volume XLV*.

- Lawson, P. S. (2014). *An analysis of food poverty and the gender of household heads in Nigeria 's State of Lagos*. 2(6), 126–129.
- Lisenkova, K., Mérette, M., & Wright, R. (2012). *The Impact of Population Ageing on the Labour Market:: Evidence from Overlapping Generations Computable General Equilibrium (OLG-CGE) Model of Scotland*.
- Lu, C., Schneider, M. T., Gubbins, P., Leach-Kemon, K., Jamison, D., & Murray, C. J. L. (2010). Public financing of health in developing countries: a cross-national systematic analysis. *The Lancet*, 375(9723), 1375–1387.
- Murthy, V. N. R., & Okunade, A. A. (2009). The core determinants of health expenditure in the African context: Some econometric evidence for policy. *Health Policy*, 91(1), 57–62. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2008.10.001>
- Musgrove, P., Zeramdini, R., & Carrin, G. (2002). Basic patterns in national health expenditure. *Bulletin of the World Health Organization*, 80, 134–146.
- Nagarajan, N. R., Teixeira, A. A. C., & Silva, S. T. (2016). The impact of an ageing population on economic growth: an exploratory review of the main mechanisms . In *Análise social* (Vol. 51, Issue 218, pp. 4–35). Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa . <https://go.exlibris.link/4IZ5V1ls>
- Ngunyi, A., Mwita, P. N., Odhiambo, R. O., & Masanja, V. G. (2015). Multidimensional Analysis of the Determinants of Poverty Indicators in the Lake Victoria Basin(Kenya). *IOSR Journal of Mathematics*, 11(3), 2278–5728. <https://doi.org/10.9790/5728-11357387>
- Olayemi, A. O. (2012). Effects of Family Size on Household Food Security in Osun State, Nigeria. *Adebayo Oyefunke Olayemi Asian Journal of Agriculture and Rural Development Asian*

- Journal of Agriculture and Rural Development*, 2(22), 136–141. <https://doi.org/ISSN: 2224-4433>
- Pangan, D. K., Pertanian, K., & WFP. (2015). *Food Security and Vulnerability Atlas of Indonesia 2015*. 1–200.
- Peer, A. (2018). Global poverty: Facts, FAQs, and how to help. *World Vision*. <https://www.worldvision.org/sponsorship-news-stories/global-poverty-facts# End>.
- Peters, A. C. (2002). An Application of Wagner's "Law" of Expanding State Activity to Totally Diverse Countries. *Transition*, 1(31), 1–43.
- Pinstrup-Andersen, P. (2009). Food security: definition and measurement. *Food Security*, 1(1), 5–7. <https://doi.org/10.1007/s12571-008-0002-y>
- Priebe, J. (2016). How robust is Indonesia's poverty profile? Adjusting for differences in needs. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52(2), 229–248.
- Purwantini, T. B. (2012). Analysis of Food Consumption and Welfare Dynamics of Rice Farmers ' Households (Analisis Dinamika Konsumsi Pangan dan Kesejahteraan Rumah Tangga Petani Padi). *Prosiding Litbang Pertanian*, 508–522.
- Ram, R. (2011). Growth elasticity of poverty: direct estimates from recent data. *Applied Economics*, 43(19), 2433–2440.
- Rank, M. R. (2004). *One nation, underprivileged: Why American poverty affects us all*. Oxford University Press.
- Riches, G. (1997). Hunger, food security and welfare policies: issues and debates in First World societies. *Proc Nutr Soc*, 56, 63–74. <https://doi.org/doi:10.1079/PNS19970010>
- Roche, J. M. (2013). Monitoring Progress in Child Poverty Reduction: Methodological Insights and Illustration to the Case Study of Bangladesh. *Social Indicators Research*, 112(2), 363–390.

<https://doi.org/10.1007/s11205-013-0252-8>

- Rosen, H. S. (2004). Public finance. In *The encyclopedia of public choice* (pp. 252–262). Springer.
- Sameti, M., Esfahani, R. D., & Haghighi, H. K. (2012). Theories of poverty: A comparative analysis. *Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*, 1(6), 45–56.
- Schieber, G., & Maeda, A. (1999). Health Care Financing And Delivery In Developing Countries: Developing countries, which contain 84 percent of the world's population, claim only 11 percent of the world's health spending. *Health Affairs*, 18(3), 193–205.
- Schiller, B. R. (2007). *Economics of poverty and discrimination*.
- Schultz, T. P. (1998). Inequality in the Distribution of Personal Income in the World: How it is Changing and Why. *Journal of Population Economics*, 11(3), 307–344.
- Shaffer, P. (2008). *New thinking on poverty: Implications for globalisation and poverty reduction strategies*.
- Shin, I. (2012). Income inequality and economic growth. *Economic Modelling*, 29(5), 2049–2057.
- Singh, R., & Sarkar, S. (2015). Children's experience of multidimensional deprivation: Relationship with household monetary poverty. *Quarterly Review of Economics and Finance*, 56, 43–56.  
<https://doi.org/10.1016/j.qref.2014.06.007>
- Son, H. (2008). *Conditional cash transfer programs: an effective tool for poverty alleviation?*
- Sredojević, D., Cvetanović, S., & Bošković, G. (2016). Technological changes in economic growth theory: neoclassical, endogenous, and evolutionary-institutional approach. *Economic Themes*, 54(2), 177–194.

- Todaro, Michael P. dan Smith, S. C. (2009). *"Pembangunan Ekonomi". Jilid 1. Erlangga, Jakarta.*
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom. Allen Lane and Penguin Books. - References - Scientific Research Publishing.* Allen Lane and Penguin Books.
- Tridico, P. (2010). Growth, inequality and poverty in emerging and transition economies. *Transition Studies Review, 16*(4), 979–1001.
- Turner, K., & Lehning, A. J. (2007). Psychological theories of poverty. *Journal of Human Behavior in the Social Environment, 16*(1–2), 57–72.
- UNICEF. (2016). *Ending Extreme Poverty: a Focus on Children. November 2015, 1–8.*
- van der Gaag, J., & Stimac, V. (2008). Towards a new paradigm for health sector development. *Amsterdam: Amsterdam Institute for International Development.*
- Warr, P., & Yusuf, A. A. (2014). World food prices and poverty in Indonesia. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, 58*(1), 1–21.
- Weinstein, J. R. (2008). Adam Smith (1723–1790). *Internet Encyclopedia of Philosophy.*
- Wilson, G. A., & Rannala, B. (2003). Bayesian inference of recent migration rates using multilocus genotypes. *Genetics, 163*(3), 1177–1191.
- Wolf, J. P. (2007). Sociological theories of poverty in urban America. *Journal of Human Behavior in the Social Environment, 16*(1–2), 41–56.
- World Bank. (2015). Ending Poverty and Hunger by 2030. *World Bank Group, Washington, DC, 1–28.*

- World Bank. (2020). *External debt stocks (% of GNI)*. World Bank Data.
- Zagorski, K., Evans, M. D. R., Kelley, J., & Piotrowska, K. (2014). Does national income inequality affect individuals' quality of life in Europe? Inequality, happiness, finances, and health. *Social Indicators Research*, *117*(3), 1089–1110.
- Zakari, S., Ying, L., & Song, B. (2014). Factors influencing household food security in West Africa: The case of southern Niger. *Sustainability (Switzerland)*, *6*(3), 1191–1202. <https://doi.org/10.3390/su6031191>