

GARIS KEMISKINAN DAN PENENTUAN KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT*

Alfian LAINS**

1. PENDAHULUAN

Strategi pembangunan di Indonesia dan negara yang sedang berkembang pada umumnya selama ini telah menitikberatkan pada pembesaran/peningkatan pendapatan nasional tanpa mengindahkan pembagian pendapatan itu di antara anggota masyarakat. Assumsi dari strategi tersebut adalah bahwa semakin tinggi pendapatan nasional akan semakin berkurang pula kemiskinan. Akan tetapi assumsi yang dipegang itu tidaklah realistis. Banyak program-program pembangunan di masa lalu hanya menguntungkan sekelompok kecil anggota masyarakat; terutama mereka yang termasuk dalam "golongan atas". Malahan sering "sistem sosio ekonomis" yang beroperasi di daerah pedesaan bertentangan dengan tujuan-tujuan pembangunan pedesaan sehingga mempertajam kemiskinan di pedesaan dan menggagalkan usaha-usaha si miskin untuk bergerak.¹

Bukti-bukti empiris dari negara-negara yang sedang berkembang seperti India, Pakistan, Brazil, Kenya, Pilipina dan Indonesia betul-betul menunjukkan bahwa pembagian pendapatan menjadi lebih

* Terjemahan dari kertas karya penulis yang direvisi dengan judul "Poor Kecamatan in West Sumatera", The Institute for Regional Economic Studies, Department of Economics, Andalas University, Padang, February 1979. Penulis ingin berterima kasih kepada Drs. Hendra Esmara dan Drs. Sjahrudin MA atas komentar dan saran-saran yang telah mereka berikan dalam melakukan revisi.

** Dekan Fakultas Ekonomi, Universitas Andalas dan Peneliti Senior pada Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi, Universitas Andalas, Padang

1 Lihat, The World Bank, *Rural Development*, Sector Policy Paper, Pebruari 1976, halaman 16 dan 85. Lihat juga, Mahbub ul Haq, *The Poverty Curtain, Choices for the Third World*, New York: Columbia University Press, 1976

buruk menyertai pertumbuhan ekonomi yang cepat.¹ Contoh yang khas Indonesia dapat dilihat pada akibat-akibat yang menyertai peningkatan produksi beras melalui adopsi teknologi baru dengan menggunakan varietas unggul, pemakaian sistem tebasan dalam memanen, pemakaian mesin penggilingan padi yang menggantikan kincir tradisional. Kesemuanya itu mengakibatkan turunnya kesempatan kerja di daerah pedesaan, walaupun laju pertumbuhan produksi beras di Indonesia cukup besar karenanya.²

Walaupun Indonesia telah mencatat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi pada tahun-tahun terakhir ini, Sayogyo memperkirakan bahwa 52 persen dari keluarga-keluarga yang tinggal di daerah pedesaan dan 43 persen dari mereka yang tinggal di daerah kota masih saja tergolong ke dalam kelompok miskin di Indonesia.³ Tetapi untungnya masalah-masalah yang menyangkut kemiskinan ini telah banyak mendapat perhatian dari pemimpin-pemimpin Indonesia dan para peneliti (pekerja riset). Presiden dan pemimpin-pemimpin lainnya telah menyatakan dalam pidato-pidato beliau berulang kali mengenai masalah kemiskinan ini dan dinyatakan bahwa masalah ini adalah sangat penting untuk ditanggulangi. Selanjutnya Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia telah melaksanakan suatu Lokakarya Nasional tentang peningkatan kesempatan kerja dan pemerataan pembagian pendapatan di Jakarta pada tanggal 14 sampai dengan 20 Nopember 1978 yang lalu. Sayangnya studi-studi mengenai kemiskinan di Indonesia baru sedikit sekali yang telah dilaksanakan.

- 1 Lihat, antara lain, (1) Montek S. Ahluwalia, "Rural Poverty and Agricultural Performance in India", *The Journal of Development Studies*, Vol. 14, No. 3 April 1978, (2) Talat Alauddin, "Mass Poverty in Pakistan a Further Study", *The Pakistan Development Review*, Winter 1975, Vol. 4, No. 4; (3) Albert Fishlow, "Brazilian Size Distribution of Income", *The American Economic Review-Papers and Proceedings*, May 1972; (4) ILO, *Employment, Incomes and Inequality — A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva, 1972; (5) ILO, *Sharing in Development — A Program of Employment, Equity and Growth for the Philippines*, Geneva, 1974; (6) Hendra Esmara, *Pertumbuhan Ekonomi, Pembagian Pendapatan dan Tingkat Kemiskinan di Jawa dan Madura 1967-1976*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi, Universitas Andalas, Mei 1977; (7) R.M. Sundrum, "Changes in Consumption Pattern in Urban Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 13, No. 2, Juli 1977. Catatan: Penemuan-penemuan studi yang disebutkan di atas telah diringkaskan oleh Thee Kian Wie, "From Growth to Basic Needs", mimeo, Jakarta, Agustus 1978
- 2 Lihat, antara lain, C. Peter Timmer, "Choice of Technique in Rice Milling in Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Juli 1973; W. Collier, et. al., "Choice of Technique in Rice Milling in Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Maret 1974; dan Survey Agro Ekonomi, Catatan Riset No. 44, mengenai Sistem Tebasan
- 3 Sayogyo, "Garis Kemiskinan dan Kebutuhan Minimum Pangan", *Kompas*, 17 Nopember 1977

Sebagian daripadanya menggunakan data nasional dan pada umumnya studi-studi itu mempelajari masalah kemiskinan di Jawa.

Pada Pidato Kenegaraan beliau tanggal 16 Agustus 1978, Presiden Soeharto menegaskan bahwa Pelita III harus terus didasarkan kepada Trilogi Pembangunan dengan menitikberatkan kepada pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang mengarahkan kepada terwujudnya keadilan sosial. Untuk menolong mencapai maksud tersebut, suatu studi regional tentang kemiskinan yang bersifat lebih mikro adalah sangat penting sekali. Lagi pula, studi makro tentang kesempatan kerja dan pembagian pendapatan dihubungkan dengan kemiskinan yang menggunakan data nasional harus disokong oleh suatu studi mikro sehingga dasar-dasar kebijaksanaan yang ditarik dari studi makro dapat diperjelas dan disokong. Dengan lain perkataan, studi mikro di tingkat kecamatan haruslah dilaksanakan dalam rangka mengecek apakah dasar-dasar kebijaksanaan yang ditarik dari studi makro dapat dilaksanakan atau tidak.¹

Kemudian dengan masalah kemiskinan di Luar Jawa adalah sangat berbeda dengan masalah kemiskinan di Pulau Jawa karena sangat padat penduduknya dan tanah-tanah pertanian boleh dikatakan sudah habis terpakai. Kebijaksanaan untuk mengurangi kemiskinan di Jawa mungkin tidak dapat digunakan untuk maksud yang sama di luar Jawa. Karenanya suatu studi mengenai kemiskinan di Luar Jawa akan sangat dihargai sekali. Tetapi, Luar Jawa terdiri dari banyak propinsi-propinsi yang tidak dapat dianggap sebagai suatu unit yang homogen. Karenanya studi ini memilih Sumatera Barat sebagai suatu kasus pengkajian.

Tujuan kertas karya ini adalah untuk: (1) mengadakan tinjauan yang menyeluruh tentang definisi "kemiskinan" yang dipakai oleh studi-studi sebelumnya dan kemudian mendamaikan atau mendefinisasi kembali "kemiskinan" untuk digunakan dalam studi ini; (2) menentukan kecamatan miskin di Sumatera Barat.

Dengan diketahuinya kecamatan-kecamatan miskin pada sebuah propinsi, Pemerintah akan dapat mengetahui di mana harus dipusatkan "kegiatan-kegiatan" untuk mengurangi atau melenyapkan kemiskinan pada propinsi yang bersangkutan.

1 Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Prof. Drs. Harun Al Rasyid Zain, pada Lokakarya Nasional tentang Pemerataan Pembagian Pendapatan dan Peningkatan Kesempatan Kerja di Jakarta tanggal 14 Nopember 1978 menekankan pentingnya studi mikro ini dalam menanggulangi masalah kemiskinan.

2. DEFINISI KEMISKINAN

Mengukur kemiskinan bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Definisi kemiskinan secara obyektif adalah berbeda dengan definisi yang dibuat berdasarkan subyektivitas sebagaimana yang sering dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok sosial. Dalam pengertian yang obyektif, tidak ada konsep kemiskinan yang dapat diperlakukan untuk semua anggota masyarakat pada setiap saat. Di sini kemiskinan menyangkut berbagai-bagai kondisi yang meliputi perbedaan-perbedaan dalam lingkungan rumah tangga, kekayaan yang dimiliki, dana pendidikan dan sumber-sumber pekerjaan serta dana keuangan.¹ Konsensus tentang suatu definisi kemiskinan yang berlaku umum adalah suatu hal yang hampir mustahil. Dalam suatu masyarakat yang berubah dengan cepat, sebuah definisi tunggal dari kemiskinan yang dapat diterima secara nasional dan berlaku secara umum akan mempunyai nilai yang diragukan. Tetapi suatu konsensus yang menuju kepada standar tunggal itu berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang diambil adalah suatu hal yang mungkin saja dilakukan.² Demikian ECAFE mendefinisasi kemiskinan sebagai berikut:

"Poverty is a condition of relative deprivation of access to resources which are generally represented by the minimum of consumer goods and community services, such as quantity and quality of food, clothing, housing, health, hygiene, availability of water, literacy, education, transport and communication and social welfare".³

Definisi dari ECAFE itu menggambarkan kemiskinan sebagai tingkat kehidupan yang hanya sekedar untuk penyambung hidup (*subsistence living*). Tetapi suatu kesulitan yang menyangkut konsep kehidupan subsisten itu adalah bagaimana menentukan tingkat minimum itu, karena jarang sekali pengertian minimum itu ditentukan secara obyektif. Biasanya orang menghubungkan kehidupan subsisten dengan pemuasan kebutuhan dasar yang minimum. Sayangnya,⁴

-
- 1 Abel Smith dan P. Townsend, *The Poor and the Poorest*, G. Bell & Sons, 1965. Diringkaskan dalam *Wealth, Income, and Inequality*, A.B. Athinson (ed.) Middlesex: Penguin Books Ltd., 1973, hal. 353-372
 - 2 Ma. Alecestis S. Abrera, "Philippine Poverty Threshold", dalam *Measuring Philippine Development-Report of the Social Indicator Project*, Mahar Mangahas (ed.), Manila: The Development Academy of the Philippines, 1976, hal. 223-273
 - 3 ECAFE, *Method of Compiling Statistics on the Distribution of Income, Consumption and Accumulation in the Countries of the ECAFE Region*, Bangkok, 1973, mimeo
 - 4 Thee Kian Wie, "From Growth to Basic Needs", mimeo, Jakarta, Agustus 1978

kriteria yang universal atau standar yang menentukan isi dari paket kebutuhan minimum adalah berbeda-beda di antara daerah, kelompok sosial, kebudayaan dan kelompok umur. Tidaklah terdapat suatu tingkat dari kebutuhan minimum; yang ada hanyalah suatu hirarki. Tingkat paling bawah dari kebutuhan minimum akan memasukkan kebutuhan-kebutuhan yang harus dipenuhi untuk meneruskan hidup, sedangkan tingkat kebutuhan minimum yang lebih tinggi akan memasukkan kebutuhan-kebutuhan yang harus dipenuhi guna melanjutkan kelangsungan hidup berproduksi. Salah satu cara untuk mengatasi masalah ini adalah dengan menentukan inti dari kebutuhan dasar (*core of basic needs*).

Berdasarkan inti kebutuhan dasar yang telah ditetapkan, kebutuhan minimum dapat diperkirakan. Salah satu cara yang lazim digunakan adalah apa yang disebut "*dominant item approach*" di mana tingkat minimum dari kebutuhan dasar dihitung berdasarkan nilai dari keranjang makanan yang dapat memuaskan kebutuhan minimum akan gizi dari seseorang atau suatu rumah tangga. Pendekatan kedua yang dapat digunakan adalah apa yang disebut "*basic need income approach*". Pada pendekatan yang terakhir ini, suatu tingkat yang diterima secara umum dari seikat kebutuhan konsumsi dasar seperti makanan, pakaian dan perumahan ditentukan terlebih dahulu, kemudian tingkat dari pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan dasar itu ditentukan secara empiris.¹

Hampir semua studi mengenai kemiskinan di dunia ini didasarkan pada "*basic needs income approach*" dalam menentukan garis kemiskinan.² Juga untuk Indonesia, beberapa studi tentang kemiskinan mendasarkan perhitungan-perhitungannya pada pendekatan kedua itu di mana garis kemiskinan ditentukan dengan memperkirakan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memuaskan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia.³

Sayogyo yang menghubungkan kecukupan makanan dengan kecukupan pendapatan mengambil 240 kg ekuivalen beras per orang

1 Samir Radwan and Torkel Alfthan, "Household Survey for Basic Needs: Some Issues", *International Labour Review*, Vol. 117, No. 2, Maret-April 1978, hal. 197-210, seperti dikutip oleh Thee Kian Wie, *op. cit.*

2 Lihat misalnya semua studi-studi yang telah dikutip sebelum ini dan lihat juga A.B. Atkinson, *The Economics of Inequality*, Oxford: Clarendon Press, 1975, and ILO: *Poverty and Landlessness in Rural Asia*, Geneva: ILO, 1977

3 Thee Kian Wie, *op. cit.*

per tahun sebagai garis kemiskinan di daerah pedesaan Jawa atau 320 kg ekuivalen beras per orang per tahun sebagai garis kemiskinan di daerah kota.¹ Seperti halnya dengan Sayogyo, Penny dan Singarimbun juga menggunakan ukuran yang sama sebagai pengukur kemiskinan dan ini adalah sesuai dengan definisi kemiskinan menurut petani-petani sendiri di Jawa. Mereka menggunakan istilah cukupan dan menyatakan bahwa secara tradisional pengertian ini adalah sama dengan 120 kg beras untuk dikonsumsi ditambah dengan 120 kg beras lainnya untuk dijual. Untuk sebuah famili yang terdiri dari lima orang, cukupan berarti pendapatan yang ekuivalen dengan 1.200 kg beras.² Kecuali Anne Booth yang memakai konsumsi makanan yang minimum sebagai garis kemiskinan,³ penulis-penulis lain juga menggunakan ukuran yang sama dengan Sayogyo.⁴

Tetapi penggunaan indikator tersebut mungkin tidak tepat karena didasarkan kepada harga beras yang berlaku pada saat survey untuk mengumpulkan data dilakukan sedangkan kita ketahui harga beras itu sendiri berfluktuasi dari waktu ke waktu dan dapat berbeda dari daerah yang satu dengan daerah yang lain.⁵ Lagi pula, garis kemiskinan yang digunakan itu mengabaikan sumber pendapatan petani di luar sektor pertanian padahal kira-kira 11 persen petani-petani di Indonesia menerima pendapatan dari kegiatan-kegiatan lainnya di luar kegiatan pertanian.⁶ Selanjutnya pemakaian konsumsi makanan untuk menentukan kemiskinan seperti yang dipakai oleh Booth tidak memperhatikan sama sekali kebutuhan-kebutuhan dasar lainnya seperti pakaian, perumahan dan kesehatan.

Ada pula studi-studi yang menggunakan apa yang disebut garis kemiskinan internasional yang ditetapkan oleh Bank Dunia di mana \$

- 1 Sayogyo, *Usaha Perbaikan Gizi*, Institut Pertanian Bogor 1974
- 2 David Penny dan Masri Singarimbun, *Population and Poverty in Rural Java: Some Economic Arithmetic from Sriharjo*, Ithaca New York: Cornell International Agricultural Development, Mimeograph No. 41, 1973
- 3 Anne Booth, "Fiscal and Monetary Policies to Promote Development with Equity", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 23, No. 4, Desember 1975
- 4 Lihat antara lain, Dwight J. King dan Peter Weldon, "Income Distribution and Levels of Living in Java", mimeo, Januari 1975. Terjemahannya dalam Bahasa Indonesia dimuat dalam *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 23, No. 4, Desember 1975; dan Hendra Esmara, *Perkiraan Pembagian Pendapatan di Indonesia, 1925-1973/1974*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1975
- 5 Dwight J. King dan Peter Weldon, *op. cit.*
- 6 Persentase ini dihitung dari hasil *Survey Penduduk Antar Sensus* (Supas), 1976, Jakarta: Biro Pusat Statistik, Seri Tabulasi No. 14, 1978, Tabel 14 hal. 58

75 dianggap sebagai garis kemiskinan untuk daerah kota dan \$ 50 sebagai garis kemiskinan untuk daerah pedesaan.¹ Tetapi kemiskinan harus didefinisasi sehubungan dengan standar hidup masyarakat yang bersangkutan,² dan menurut garis kemiskinan internasional orang-orang Indonesia mungkin saja dianggap miskin walaupun mereka hidup lebih baik menurut standar hidup orang Indonesia dari orang-orang Malaysia atau orang-orang Singapura, menurut standar hidup mereka.

Cara lain untuk melihat kemiskinan adalah dengan mengambil pengeluaran konsumsi sebagai alat pengukurannya. Esmara menggunakan empat macam kriteria yang berbeda, yaitu konsumsi beras per kapita, konsumsi 9 bahan pokok, pengeluaran konsumsi per kapita dan kebutuhan minimum gizi.³ Selanjutnya Perera menghubungkan garis kemiskinan dengan konsumsi makanan per kapita dan kebutuhan dasar pada berbagai tingkat pendapatan dan kebutuhan gizi minimum untuk orang-orang Indonesia sambil melakukan koreksi ke atas terhadap pengeluaran-pengeluaran atas beberapa barang yang diperkirakan terlalu rendah penaksirannya.⁴

Menurut Perera, karena sumber informasi yang ada hanyalah survey rumah tangga yang dilakukan secara periodik di mana tujuan utamanya adalah untuk pengumpulan data tentang konsumsi (dan bukan tentang pendapatan) dan ditambah lagi adanya prasangka terhadap data pendapatan dari sumber tersebut, maka pemakaian data konsumsi yang lebih terpercaya adalah sangat beralasan di dalam studi yang dilakukannya.⁵ Sementara itu, Esmara mengatakan bahwa penggunaan konsumsi beras per kapita sebagai suatu indikator kemiskinan adalah berdasarkan kenyataan yang menunjukkan bahwa 50 persen dari pengeluaran konsumsi total telah dibelanjakan untuk beras dan padi-padian lainnya; sedangkan 9 bahan pokok dapat dianggap dapat mewakili kebutuhan dasar minimum orang-orang In-

1 Lihat, antara lain Sumitro Djojohadikusumo, "Indonesia Menuju Tahun 2000", *Prisma*, No. 2, April 1975, dan Hendra Esmara, *Pertumbuhan Ekonomi, Pembagian Pendapatan dan Tingkat Kemiskinan di Jawa dan Madura*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1977

2 A.B. Atkinson, *The Economics of Inequality*, *op. cit.*, hal. 186 dan 189

3 Hendra Esmara, *Perkiraan Pembagian Pendapatan di Indonesia 1925-1973/1974*, *op. cit.*

4 L.N. Perera (dibantu oleh Sri Budianti), *Economic Growth and the Distribution of Income in Indonesia (1970-1976)*, UN OTC Project: INS/72/002, Jakarta, 1977

5 *Ibid.*

donesia dan konsumsi per kapita dapat dianggap sebagai perluasan dari kedua konsep yang disebutkan terdahulu.¹

Di pihak lainnya dari diskusi, beberapa ahli ekonomi mengambil suatu posisi yang kaku sambil mengatakan bahwa penggunaan pendapatan sekarang (*current income*) dalam mengukur kemiskinan tidaklah dapat diterima karena sebetulnya pendapatan yang diharapkan selama hiduplah (dan bukan pendapatan sekarang) yang merupakan indikator daripada kesejahteraan. Dalam beberapa kasus, perbedaan pendapat itu berakhir pada catatan yang agnotisme ini sedangkan pada kasus-kasus lainnya, perbedaan pendapat itu berlanjut terus dengan mengajukan bahwa distribusi daripada konsumsi sekarang adalah ukuran yang lebih baik daripada pendapatan yang diharapkan selama hidup.² Tetapi adalah sukar membuat generalisasi seperti itu untuk negara-negara yang sedang berkembang. Banyak hal-hal yang harus diketahui, misalnya, bagaimana caranya rumah tangga-rumah tangga menampung perbedaan-perbedaan antara konsumsi dan pendapatan sekarang. Pada umumnya kelompok yang berpendapatan rendah cenderung untuk mengkonsumsi lebih dari apa yang mereka terima dan hal ini mungkin terjadi bukan karena tingginya pendapatan yang diharapkan seumur hidup tetapi adalah karena keperluan-keperluan untuk kelanjutan hidup fisik melebihi pendapatan sekarang. Juga kelihatannya sangat mungkin bahwa mekanisme yang penting untuk membelanjai ekse daripada konsumsi sekarang itu adalah melalui pinjaman dan penjualan aktiva-aktiva yang dimiliki oleh kelompok-kelompok pendapatan itu.³

Menyadari adanya kontroversi dalam definisi kemiskinan dan adanya problema-problema dalam menentukan garis kemiskinan di Indonesia, studi ini mengambil pengeluaran konsumsi rata-rata per kapita untuk makanan dan kebutuhan dasar lainnya sebagai garis kemiskinan. Penggunaan variabel tersebut sebagai garis kemiskinan adalah karena pengeluaran konsumsi rata-rata untuk kebutuhan dasar lebih mewakili pengeluaran untuk kebutuhan minimum penduduk dibandingkan dengan pengeluaran untuk 9 bahan pokok.

Telah dikemukakan sebelum ini bahwa definisi tunggal dari kemiskinan yang dapat diterima secara nasional dan berlaku umum

1 Hendra Esmara, *op. cit.*

2 ILO, *Poverty and Landlessness in Rural Asia*, Geneve, 1977, hal. 13

3 *Ibid.*

akan mempunyai nilai yang diragukan. Untuk Indonesia hal ini diperkuat lagi oleh kenyataan bahwa Indonesia terdiri dari 27 propinsi yang penduduknya terbagi dalam 200 suku bangsa yang berbeda secara signifikan dalam kebudayaan, tradisi dan lain sebagainya. Tambahan lagi, sebuah propinsi dapat dipisah menjadi daerah pedesaan dan daerah kota yang berbeda pola konsumsinya. Karenanya setiap propinsi haruslah mempunyai garis kemiskinan tersendiri dan standar tersebut pada propinsi yang bersangkutan haruslah pula dipisah antara daerah pedesaan dan daerah kota.

Suatu perkiraan dari pengeluaran konsumsi rata-rata per kapita per bulan untuk kebutuhan dasar di Sumatera Barat diperlihatkan dalam Tabel 1, dari mana dapat dihitung bahwa garis kemiskinan per tahun untuk daerah kota adalah Rp. 53.025,— sedangkan garis kemiskinan per tahun untuk daerah pedesaan adalah Rp. 39.195,— dalam tahun 1976, pada harga yang berlaku.¹

Tabel 1

PERKIRAAN PENGELUARAN KONSUMSI RATA-RATA PER KAPITA PER BULAN UNTUK KEBUTUHAN DASAR DI SUMATERA BARAT, 1976 (RUPIAH)

Pengeluaran untuk	Daerah kota	Daerah pedesaan
Makanan	2.868,37	2.680,49
Beras dan padi-padian lainnya	(1.505,93)	(1.726,19)
Ikan	(455,96)	(332,85)
Daging	(278,52)	(163,33)
Sayur-sayuran	(435,97)	(362,48)
Buah-buahan	(191,99)	(95,64)
Pakaian	316,91	236,39
Perumahan	925,56	223,96
Pendidikan dan kesehatan	307,78	125,40
Jumlah minimum	4.418,62	3.266,24
Jumlah seluruhnya ¹	6.380,37	4.473,90

1 Jumlah seluruhnya pengeluaran rata-rata per kapita per bulan baik untuk kebutuhan dasar maupun tidak.

Sumber: Biro Pusat Statistik, Susenas V, 1976 (belum diterbitkan), seperti yang terbaca di dalam Hendra Esmara, *Kerangka Dasar Repelita III Sumatera Barat: Kebijakan, Pendekatan dan Saran*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1978, hal. 28

1 Karena pendapatan per kapita kecamatan yang diperkirakan tahun 1976 pada bagian berikutnya kertas karya ini adalah pada harga konstan (yaitu harga dalam tahun 1973), garis kemiskinan ini juga harus dihitung dalam harga 1973. Hal ini akan dilakukan kemudian.

3. KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT

Dengan menggunakan data tahun 1973, Direktorat Tata Guna Tanah, Departemen Dalam Negeri, Jakarta telah mencoba menentukan kecamatan-kecamatan miskin di Sumatera Barat. Penemuan mereka dilaporkan dalam publikasinya No. 64³ Studi tersebut menganggap konsumsi 9 bahan pokok sebagai pemuas kebutuhan dasar minimum penduduk Sumatera Barat dan mengambil harga-harga barang-barang tersebut di Padang pada bulan Desember 1973 sebagai garis kemiskinan, yaitu Rp. 24.366,00. Dengan menganggap selanjutnya bahwa kebutuhan-kebutuhan lainnya persis sama dengan kebutuhan dasar minimum, studi yang dimaksud mengelompokkan kecamatan-kecamatan di Sumatera Barat dalam 4 kelompok, yaitu: (1) miskin sekali; (2) miskin; (3) hampir miskin, dan (4) tidak miskin. Kecamatan-kecamatan yang pendapatan per kapitanya di bawah 75 persen dari garis kemiskinan dianggap sebagai daerah yang sangat miskin sedangkan kecamatan miskin ditetapkan sebagai kecamatan yang pendapatan per kapitanya 25 persen kurang, tepat atau 25 persen lebih dari garis kemiskinan. Jika pendapatan per kapita sebuah kecamatan 25 persen lebih besar dari garis kemiskinan sampai mencapai kebutuhan sekunder maka kecamatan yang bersangkutan disebut sebagai kecamatan yang hampir miskin. Selanjutnya, kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih besar dari kebutuhan total dianggap sebagai kecamatan yang tidak miskin.²

Penelitian yang diadakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah itu menemukan 37 dari 77 kecamatan di Sumatera Barat (tidak termasuk kecamatan-kecamatan di Kodya Padang) dapat dianggap miskin (lihat Tabel 2), dan tidak satupun kecamatan yang ada dapat digolongkan sebagai kecamatan yang sangat miskin dan tidak miskin.

1 Republik Indonesia, Direktorat Tata Guna Tanah Departemen Dalam Negeri, *Penentuan Lokasi Daerah Miskin, Propinsi Sumatera Barat*, Jakarta: 1976, Publikasi No. 64

2 Studi itu memperkirakan pendapatan per kapita kecamatan dengan menggunakan pendekatan produksi dengan memperhatikan 15 sektor perekonomian yang penggolongannya dibuat sendiri oleh Direktorat Tata Guna Tanah. Berdasarkan angka pendapatan per kapita rata-rata dua desa *Sample* dari tiap kecamatan *sample* yang jumlahnya 31 persen dari seluruh kecamatan yang ada di Sumatera Barat, diperkirakanlah pendapatan per kapita setiap kecamatan dengan menggunakan metode regresi linier yang *dependent variabelnya* adalah pendapatan per kapita rata-rata dua desa *sample* tersebut dan *independent variabelnya* adalah variabel-variabel tertentu yang diduga erat hubungannya dengan tinggi rendahnya pendapatan per kapita yaitu panjangnya jalan yang dapat dilalui kendaraan roda empat, anak per kepala keluarga, luas pemilikan tanah, kepadatan penduduk produktivitas tanah pertanian, realisasi Ipeda, anak per penduduk, jumlah pemilik tanah dan lain sebagainya.

Tabel 2

KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT MENURUT DIREKTORAT TATA GUNA TANAH, 1973

Kabupaten	Kecamatan Miskin	Kecamatan Hampir Miskin
Agam	Tanjung Mutiara Lubuk Basung Baso Tilatang Kamang Banuhampu/Sei. Puar Matur	IV Koto IV Aangkat Candung Palembayan Tanjung Raya
50 Kota	Koto Baru Suliki Kapur IX Luhak Harau	Guguk Payakumbuh
Padang Pariaman	Pagai Utara/Selatan Sei. Limau Sipora Sei. Geringging V Koto Koto Tengah	II Kali XI/VI Lingkung Lubuk Alung Lubuk Begalung Nan Sabaris Pariaman Pauh Siberut Utara Siberut Selatan VII Koto
Pasaman	Sei. Beremas Pasaman	Bonjol Lembah Malintang Lubuk Sikaping Rao M.T. Simpang IV
Pesisir Selatan	IV Jurai Bayang	Batang Kapas Koto XI Lengayang Pancung Soal Ranah Pesisir
S. Lunto/Sijunjung	Pulau Punjung Talawi Sijunjung Tanjung Gadang Koto VII Empat Nagari Sawahlunto Sumpur Kudus	Koto Baru

Solok	IX Koto	Bukit Sundi
	X Koto Diatas	Gunung Talang
	Payung Sekaki	Lembang Jaya
	Kubung	Lembah Gumanti
		Pantai Cermin
		X Koto Diatas
		Sei. Pagu
		Sangir
Tanah Datar	Lintau Buo	Batipuh
	Rambatan	Pariangan
	Tanjung Emas	Silimpaung
	V Kaum	Sungayang
		Sei. Tarap
		X Koto

Selama Repelita II, diharapkan kecamatan-kecamatan miskin telah menyempurnakan kondisi mereka sehingga mungkin mereka tidak dapat dianggap miskin lagi sekarang. Dalam mempersiapkan kerangka dasar Repelita III Sumatera Barat, Tim Repelita Sumatera Barat telah merevisi daftar kecamatan miskin di Sumatera Barat yang dibuat oleh Direktorat Tata Guna Tanah (lihat Tabel 3).¹ Sayangnya revisi yang dilakukan hanyalah berdasarkan konsensus yang didasari pendapat-pendapat para Bupati yang ditarik dari hasil "penelitian lapangan" mereka.² Tentu saja revisi yang lebih bersifat subyektif ini tidak akan memberikan gambaran tentang kecamatan miskin secara obyektif.

Cara lainnya untuk merevisi daftar kecamatan miskin yang telah dibuat oleh Direktorat Tata Guna Tanah ialah dengan menggunakan metode yang persis sama seperti yang telah digunakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah tapi berdasarkan data terakhir yang tersedia. Studi ini memilih tahun 1976 sebagai dasar perhitungan karena pada tahun itu Sakernas diadakan, tetapi pendapatan per kapita kecamatan 1976 harus diperkirakan terlebih dahulu.

1 Hendra Esmara, *Kerangka Dasar Repelita III Sumatera Barat: Kebijakan, Pendekatan dan Sasaran*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1978, hal. 34 dan 35

2 *Ibid.*, hal. 33

Tabel 3

KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT MENURUT TIM REPELITA SUMATERA BARAT	
Kabupaten	
Agam	Tanjung Mutiara IV Koto Baso Tilatang Kamang Matur
50 Kota	Pangkalan Koto Baru Kapur IX Harau
Padang Pariaman	Siberut Utara Siberut Selatan Pagai Utara/Selatan Sipora Sei. Limau
Pasaman	Sei. Beremas Rao M.T. Talamau Lembah Malintang
Pesisir Selatan	IV Jurai Bayang Koto XI Tarusan
S. Lunto/Sijunjung	Pulau Punjung Sijunjung Tanjung Gadang Sumpur Kudus Koto Baru
Solok	IX Koto Sei. Lasi X Koto Diatas Payung Sekaki Lembah Gumanti
Tanah Datar	Rambatan Tanjung Emas Salimpaung

Produk domestik bruto Sumatera Barat telah diperkirakan berkembang dengan laju pertumbuhan sebesar 7 persen per tahun selama Pelita II. Jika laju pertumbuhan penduduk Sumatera Barat adalah 1,92 persen per tahun, laju pertumbuhan pendapatan per kapita Sumatera Barat diperkirakan sebesar 5,08 persen dalam periode 1974/1975 — 1978/1979.¹ Tetapi tidaklah realistis menganggap bahwa semua kecamatan di Sumatera Barat mempunyai laju pertumbuhan pendapatan yang sama karena beberapa kecamatan mempunyai sumber daya alam yang berbeda dari kecamatan-kecamatan lainnya.

Untuk memperkirakan pendapatan per kapita kecamatan dalam tahun 1976, kecamatan-kecamatan di Sumatera Barat dikelompokkan dalam 5 kelompok dengan anggapan bahwa setiap kelompok merupakan satu daerah yang homogen. Kelompok kecamatan ini disebut wilayah pembangunan Sumatera Barat,² dan terdiri dari (1) Wilayah A terdiri dari semua kecamatan yang ada di Kabupaten Pasaman, (2) Wilayah B terdiri dari semua kecamatan yang ada di Kabupaten Agam, 50 Kota dan Tanah Datar (3) Wilayah C terdiri dari semua kecamatan yang ada di Kodya Padang, Kabupaten Pesisir Selatan dan Padang Pariaman (kecuali kecamatan Pagai Utara/Selatan, Sipora, Siberut Utara dan Siberut Selatan), (4) Wilayah D terdiri dari semua kecamatan di Kabupaten Solok dan Sawah Lunto/Sijunjung, dan (5) Wilayah E terdiri dari kecamatan Pagai Utara/Selatan, Sipora, Siberut Utara dan Siberut Selatan.

Perkiraan laju pertumbuhan pendapatan per kapita per tahun dari setiap wilayah pembangunan selama Pelita II diperlihatkan oleh Tabel 4, sedangkan Tabel 5 memberikan perkiraan pendapatan per kapita kecamatan di Sumatera Barat untuk tahun 1973 dan 1976.³

1 *Op. cit.*, hal. 38

2 *Ibid.*, hal. 5-12

3 Kecamatan-kecamatan di Kota Madya Padang dikeluarkan dari perkiraan karena studi yang dilakukan oleh Direktorat Tata Guna Tanah telah tidak memperkirakan pendapatan per kapita kecamatan-kecamatan tersebut.

Tabel 4

PERKIRAAN LAJU PERTUMBUHAN PENDAPATAN PADA WILAYAH PEMBANGUNAN DI SUMATERA BARAT SELAMA PELITA II			
Wilayah	Produk domestik bruto	Penduduk	Pendapatan per kapita
A	5.20	2.70	2.50
B	7.17	1.49	5.68
C	8.86	2.10	6.76
D	8.16	1.82	6.34
E	7.93	2.50	5.43
Sumatera Barat	7.08	1.92	5.16

Sumber: Hendra Esmara, *Kerangka Dasar Repelita III Sumatera Barat: Kebijakan, Pendekatan dan Saran*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional, Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1978, hal. 42 dan 45

Tabel 5

PERKIRAAN PENDAPATAN PER KAPITA KECAMATAN DI SUMATERA BARAT 1973 DAN 1976 (RUPIAH)		
Kabupaten/Kecamatan	1973*	1976**
<i>Agam</i>		
Tanjung Mutiara	28.377.60	33.493.00
Lubuk Basung	29.266.98	34.542.70
Baso	29.501.81	34.819.87
Tilatang Kamang	29.515.89	34.836.48
Banuhampu/Sei. Puar	29.637.60	34.980.13
Matur	29.740.06	35.101.06
IV Koto	30.789.14	36.335.71
Tanjung Raya	31.706.85	37.422.39
IV Angkat Candung	33.656.18	39.723.10
Palembayan	38.817.57	45.814.90
<i>50 Kota</i>		
Kota Baru	21.436.75	25.300.98
Suliki	24.150.09	28.503.43
Kapur IX	24.567.37	28.995.93
Luhak	25.947.70	30.625.08
Harau	27.595.36	32.569.75

Guguk	34.937.05	41.334.87
Payakumbuh	36.952.50	43.613.63
<i>Padang Pariaman</i>		
Pagai Utara/Selatan	21.941.33	25.713.17
Sei. Limau	22.452.92	27.321.12
Sipora	22.988.16	26.939.95
Sei. Geringging	25.425.74	30.938.50
V Koto	28.617.36	34.822.12
Koto Tengah	28.741.41	34.973.07
Pariaman	32.356.84	39.372.39
Siberut Utara	32.489.69	38.074.85
VII Koto	36.118.22	43.949.31
Lubuk Begalung	37.655.26	45.819.61
Siberut Selatan	38.477.31	45.091.78
Lubuk Alung	39.348.88	47.880.43
Nansabaris	39.631.74	48.224.62
Pauh	44.103.66	53.666.14
II Kali XI/VI Lingkung	45.177.97	54.973.38
<i>Pasaman</i>		
Sei. Beremas	28.415.02	30.599.87
Pasaman	28.852.61	31.071.10
Bonjol	31.213.13	33.613.13
Rao M.T.	32.428.84	34.922.31
Lubuk Sikaping	37.542.60	40.429.27
Simpang IV	40.963.37	44.113.07
Lembah Malintang	43.370.28	46.705.05
<i>Pesisir Selatan</i>		
IV Jurai	23.611.27	28.730.62
Bayang	26.650.08	32.428.30
Lengayang	31.400.83	38.209.10
Koto XI	38.625.90	47.000.70
Batang Kapas	39.098.49	47.575.75
Ranah Pesisir	44.750.29	54.452.97
Pancungsoal	45.697.09	55.605.05
<i>S. Lunto Sijunjung</i>		
Pulau Punjung	18.892.17	22.139.84
Talawi	19.965.89	23.398.14
Sijunjung	21.617.74	25.333.95
Tanjung Gadang	22.265.89	26.093.52
Koto VII	24.364.35	28.552.72
IV Nagari	24.582.87	28.808.80
Sawah Lunto	27.076.70	31.731.34
Sumpur Kudus	28.775.50	33.722.17
Koto Baru	32.982.20	38.652.02
<i>Solok</i>		
IX Koto	19.812.04	23.217.84
X Koto Diatas	25.600.64	30.001.53
Payung Sekaki	26.150.97	30.646.47
Kubang	26.674.96	31.260.54
X Koto Dibawah	31.466.91	36.852.81

Lembah Gumanti	32.450.11	38.028.47
Pantai Cermin	32.935.63	38.597.45
Lembang Jaya	39.532.69	46.328.58
Sangir	41.376.12	48.488.91
Sei. Pagu	41.864.79	49.061.58
Gunung Talang	44.295.21	51.909.80
Bukit Sundi	46.735.83	54.769.98
<i>Tanah Datar</i>		
Lintau Buo	24.216.11	28.581.35
Rambatan	25.042.09	29.556.23
Tanjung Emas	28.512.10	33.651.75
V Kaum	29.253.86	34.527.22
X Koto	31.055.97	36.654.18
Batipuh	31.931.13	37.687.10
Sei. Tarab	33.288.05	39.288.62
Pariangan	37.048.00	43.726.35
Sungayang	37.583.86	44.358.80
Salimpaung	38.385.49	45.304.94

* Diperkirakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah

** Diperkirakan dengan menggunakan rumus $Y_t = Y_0(1 + g)^t$ di mana Y_t adalah pendapatan per kapita kecamatan tahun 1976, Y_0 adalah pendapatan per kapita kecamatan tahun 1973 dan g adalah laju pertumbuhan pendapatan per kapita per tahun.

Selanjutnya berdasarkan harga 9 bahan pokok di Padang bulan Desember 1976, besarnya kebutuhan hidup minimum yang dianggap sebagai garis kemiskinan oleh Direktorat Tata Guna Tanah adalah Rp. 28.367,00 pada harga yang berlaku seperti diperlihatkan oleh Tabel 6.

Perlu dicatat bahwa pendapatan per kapita kecamatan yang diperlihatkan oleh Tabel 5 adalah pendapatan per kapita pada harga konstan 1973. Untuk dapat membandingkan pendapatan per kapita ini dengan garis kemiskinan, yang terakhir ini haruslah pula dihitung pada harga konstan 1973. Dengan menggunakan indeks bulanan harga 9 bahan pokok di Padang sebagai deflator, didapatkan garis kemiskinan dan jumlah kebutuhan total pada harga konstan 1973 berturut-turut sebesar Rp. 20.662,00 dan Rp. 41.324,00.

Tabel 6

KEBUTUHAN HIDUP MINIMUM DI SUMATERA BARAT BERDASARKAN HARGA 9 BAHAN POKOK BULAN DESEMBER 1976 DI PADANG

Kebutuhan	Jumlah	Harga per Unit	Harga total
		(Rp.)*	(Rp.)
1. Beras	140 kg	11,62	16.186,80
2. Ikan asin	15 kg	400,00	6.000,00
3. Gula pasir	3½ kg	200,00	700,00
4. Tekstil Kasar	4 m	235,00	940,00
5. Minyak goreng	6 btl	225,00	1.350,00
6. Minyak tanah	60 btl	17,50	1.050,50
7. Garam	9 kg	20,00	180,00
8. Sabun	20 btng	65,00	1.300,00
9. Batik Kasar	2 pt	629,00	1.258,00
Jumlah			28.366,80
Dibulatkan			28.367,00

*Sumber: *Indikator Ekonomi*, Buletin Statistik Bulan, Jakarta: Biro Pusat Statistik, LUE 77-08-01 Januari 1977

Dengan menggunakan metode yang telah dipakai oleh Direktorat Tata Guna Tanah tidak satupun kecamatan di Sumatera Barat dapat disimpulkan sebagai kecamatan sangat miskin pada tahun 1976. Tetapi masih terdapat 8 kecamatan miskin dan 46 kecamatan hampir miskin pada tahun yang sama. Untuk lebih jelasnya lihat Tabel 7.

Hasil yang diperlihatkan oleh Tabel 7 adalah jauh berbeda dengan konklusi Tim Repelita Sumatera Barat (lihat Tabel 3). Tetapi seperti telah disebut sebelum ini studi yang dilakukan oleh Direktorat Tata Guna Tanah itu telah mengambil harga-harga 9 bahan pokok di daerah kota (yaitu Kota Madya Padang) sebagai dasar perhitungan garis kemiskinan. Hal ini menyebabkan harga-harga bahan pokok di daerah pedesaan telah diperkirakan lebih rendah karena biasanya harga-harga di daerah pedesaan adalah lebih tinggi daripada harga di kota. Lagi pula, studi tersebut menganggap konsumsi beras per kapita per tahun di Sumatera Barat sebesar 140 kg dan angka ini adalah terlalu tinggi buat mereka yang tinggal di kota tetapi lebih rendah daripada konsumsi per kapita per tahun di daerah pedesaan Sumatera Barat. Angka yang belum diterbitkan oleh Biro Pusat Statistik berdasarkan Susenas

Tabel 7

KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT BERDASARKAN METODE DIREKTORAT TATA GUNA TANAH, 1976		
Kabupaten	Kecamatan Miskin	Kecamatan Hampir Miskin
Agam	—	Semua kecamatan kecuali Palembayan
50 Kota	Koto Baru	Semua kecamatan kecuali Koto Baru dan Payakumbuh
Padang Pariaman	Pagai Utara/Selatan Sei. Limau Sipora	Sei. Geringging V Koto Koto Tengah Pariaman Siberut Utara
Pasaman	—	Semua kecamatan kecuali Simpang IV dan Lembah Malintang
Pesisir Selatan	—	IV Jurai Bayang Lengayang
S. Luntosijunjung	Pulau Punjung Talawi Sijunjung	Semua kecamatan kecuali yang disimpulkan sebagai kecamatan miskin.
Solok	IX Koto	X Koto Diatas Payung Sekaki Kubang X Koto Dibawah Lembah Gumanti Pantai Cermin
Tanah Datar	—	Semua kecamatan kecuali Pariangan, Sungayang dan Salimpaung.

(Januari-April) 1976 memperlihatkan bahwa konsumsi beras per kapita per tahun di Sumatera Barat adalah 145 kg sedangkan untuk daerah pedesaan dan daerah kota di Sumatera Barat berturut-turut adalah sebesar 149 kg dan 129 kg. Kesimpulannya, studi yang dilakukan oleh Direktorat Tata Guna Tanah telah tidak membedakan garis kemiskinan untuk daerah kota dan daerah pedesaan yang berbeda pola konsumsinya.

Tambahan lagi asumsi studi tersebut yang menganggap nilai kebutuhan sekunder persis sama dengan nilai kebutuhan primer adalah kurang dapat diterima. Perhitungan yang dibuat berdasarkan hasil Susenas 1976 memperlihatkan bahwa nilai kebutuhan primer adalah kira-kira 70 persen dari total pengeluaran konsumsi (lihat Tabel 1).

Selanjutnya, keranjang 9 bahan pokok yang terdiri dari beras, ikan asin, gula, tekstil kasar, minyak makan, minyak tanah, sabun cuci dan batik kasar adalah didasarkan kepada hasil penelitian yang dilakukan di Jakarta hampir dua dekade yang lalu. Apakah barang-barang yang dianggap penting dua dekade yang lalu masih dapat dianggap penting masa kini? Perekonomian telah berkembang selama beberapa tahun terakhir ini dan seseorang akan berpikir bahwa barang-barang tertentu dengan kualitas yang lebih tinggi telah menggantikan barang-barang yang sekarang telah menjadi inferior pada saat sekarang.¹ Demikianlah 9 bahan pokok mungkin tidak mewakili kebutuhan dasar minimum orang-orang Indonesia masa kini, dan barang-barang yang inferior bagi mereka yang tinggal di Jakarta mungkin merupakan barang-barang pokok bagi mereka yang tinggal di kota-kota atau propinsi lainnya. Karenanya, barang-barang bahan pokok mungkin berbeda dari satu daerah dengan daerah lainnya.

Akhirnya, kelihatannya studi yang dilakukan oleh Direktorat Tata Guna Tanah itu tidak konsekuen dalam memakai konsep garis kemiskinan karena beberapa kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih tinggi dari garis kemiskinan juga disimpulkan sebagai daerah miskin.

Karena adanya kelemahan-kelemahan baik pada metode penentuan kecamatan miskin yang digunakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah maupun pada metode yang digunakan oleh Tim Repelita Sumatera Barat dalam merevisi hasil yang diperoleh oleh studi Direktorat Tata Guna Tanah, studi ini mengikuti prosedur yang berikut:

- (1) Pengeluaran konsumsi rata-rata per tahun pada tahun 1976 digunakan sebagai garis kemiskinan (lihat argumentasi mengenai ini pada bagian 2 kertas karya ini). Garis kemiskinan akan dibedakan untuk daerah kota dan daerah pedesaan.
- (2) Pendapatan per kapita kecamatan tahun 1976 yang telah diperkirakan sebelum ini (lihat Tabel 5) dibandingkan dengan garis kemiskinan yang telah ditetapkan.

1 Nugroho, "Angka Indeks Biaya Hidup, Ukuran Inflasi, dan sebagainya", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 25, No. 4, Desember 1977, hal. 385-404

Karena ada dua garis kemiskinan yang berbeda untuk daerah kota dan pedesaan, kita harus tentukan terlebih dahulu kecamatan-kecamatan manakah yang dapat dianggap sebagai daerah pedesaan. Sensus penduduk 1971 mendefinisasi bahwa sebuah desa akan dianggap sebagai daerah kota kalau (1) sebagian besar penduduknya tidak bekerja di sektor pertanian, (2) desa tersebut punya tiga "fasilitas kota", yaitu rumah sakit/klinik kesehatan, bangunan sekolah dan listrik.¹ Berdasarkan definisi di atas, suatu kecamatan akan dianggap sebagai daerah kota jika kecamatan tersebut terdiri dari desa-desa yang dianggap sebagai daerah kota. Sebaliknya sebuah kecamatan akan disebut daerah pedesaan kalau kecamatan yang bersangkutan terdiri dari nagari-nagari yang dikategorikan sebagai daerah pedesaan di mana sebagian besar penduduknya terikat pada pertanian dan sebagian besar desa-desa yang ada dalam kecamatan itu tidak mempunyai satu dari tiga "fasilitas kota" yang disebutkan di atas.

Karena kenyataannya hampir semua desa di Kotamadya mempunyai listrik, rumah sakit/klinik kesehatan dan bangunan sekolah dan hampir semua penduduk di sana tidak terikat pada pertanian, semua kecamatan yang terdapat di kotamadya-kotamadya dapat disimpulkan sebagai daerah kota. Tetapi hanya kotamadya Padang yang terdiri dari beberapa kecamatan sedangkan kotamadya-kotamadya lainnya di Sumatera Barat (Bukit Tinggi, Solok, Sawah Lunto, Padang Panjang dan Payakumbuh) tidak punya satupun kecamatan.

Walaupun semua desa di Sumatera Barat mempunyai bangunan sekolah, hampir semua desa-desa tersebut tidak mempunyai listrik dan rumah sakit/klinik kesehatan,¹ boleh dikatakan sebagian besar penduduknya terikat pada sektor pertanian. Karenanya, 77 kecamatan di Sumatera Barat (tidak termasuk yang berada di kodya Padang) dapat dianggap sebagai daerah pedesaan. Jadi garis kemiskinan untuk daerah kota hanya akan digunakan untuk mengukur kemiskinan pada kecamatan-kecamatan yang ada di kodya Padang sedangkan garis

-
- 1 Biro Pusat Statistik, *A Search for Better Definition of an Urban Village in Indonesia*, Jakarta: BPS, VP 78-04, Juni 1977, hal. 24
 - 2 Data untuk ketiga fasilitas ini per desa di tiap kecamatan di Sumatera Barat (keadaan Juni 1976) dapat dilihat dalam, Drs. Zainulif, et. al, *Distribusi Infrastruktur Menurut Desa (Nagari) di Propinsi Sumatera Barat (Laporan Studi Makro)*, Padang: Proyek Perintis Perencanaan Integral Pendidikan di Daerah (Proppipda) Kantor Wilayah Departemen P dan K, Propinsi Sumatera Barat, 1977, Tabel 4. 1-IV. 80

kemiskinan untuk daerah pedesaan akan digunakan untuk kecamatan-kecamatan lainnya.

Untuk mendapatkan nilai garis kemiskinan pada harga konstan 1973, garis kemiskinan pada harga yang berlaku akan diturunkan nilainya (dideflate) dengan menggunakan suatu angka indeks. Angka indeks yang paling tepat digunakan untuk maksud ini barang kali adalah angka indeks biaya hidup. Sayangnya angka indeks yang dimaksud tidak tersedia untuk daerah pedesaan Sumatera Barat sedangkan kita telah menyimpulkan bahwa 77 dari 80 kecamatan di Sumatera Barat sebagai daerah pedesaan.

Untuk ke luar dari kesulitan tersebut, studi ini menggunakan angka indeks harga 9 bahan pokok sebagai deflator, yaitu indeks harga 9 bahan pokok di Padang sebagai deflator garis kemiskinan daerah kota dan indeks harga 9 bahan pokok di pedesaan sebagai deflator garis kemiskinan daerah pedesaan. Pemakaian indeks harga 9 bahan pokok sebagai deflator adalah cukup beralasan karena kelompok 9 bahan pokok ini mendominasi pengeluaran konsumsi rata-rata untuk kebutuhan minimum.

Setelah dideflate diperoleh garis kemiskinan untuk tahun 1976 pada harga konstan 1973 di daerah kota sebesar Rp. 38.623,00 dan untuk daerah pedesaan sebesar Rp. 34.963,00.

Selanjutnya untuk menjaga agar konsep garis kemiskinan digunakan secara konsisten dan konsekuen, menyimpang dari definisi kecamatan miskin dan sebagainya yang telah dibuat oleh Direktorat Tata Guna Tanah, studi ini memegang definisi yang berikut: (1) Kecamatan miskin sekali adalah kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih kecil dari 50 persen garis kemiskinan,¹ (2) Kecamatan miskin adalah kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih dari 50 persen tetapi lebih kecil dari 80 persen garis kemiskinan,² (3) Kecamatan hampir miskin adalah kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih besar dari 80 persen tetapi lebih kecil atau sama dengan garis kemiskinan, dan (4) Kecamatan tidak miskin adalah kecamatan yang pendapatan per kapitanya lebih besar dari garis kemiskinan.

1 Kira-kira 50 persen dari pengeluaran minimum telah dibelanjakan untuk beras dan padi-padian lainnya di pedesaan Sumatera Barat.

2 Kira-kira 80 persen dari pengeluaran minimum telah dibelanjakan untuk makanan di pedesaan Sumatera Barat.

Berdasarkan kriteria yang telah dikemukakan, studi inipun menyimpulkan bahwa tidak satupun kecamatan di Sumatera Barat dapat dikategorikan sebagai kecamatan sangat miskin pada tahun 1976. Selanjutnya ditemui 9 kecamatan miskin, 28 kecamatan hampir miskin dan 40 kecamatan tidak miskin di Sumatera Barat pada tahun yang sama. Harus dicatat bahwa dalam pengelompokan ini tidak termasuk kecamatan-kecamatan di Kota Madya Padang. Selanjutnya lihat Tabel 8.

Tabel 8

KECAMATAN MISKIN DI SUMATERA BARAT MENURUT STUDI INI, 1976

Kabupaten	Kecamatan Miskin	Kecamatan Hampir Miskin
Agam	—	Semua kecamatan kecuali Matur, IV Koto, Tanjung Raya, IV Angkat Candung dan Palembang.
50 Kota	Koto Baru	Semua kecamatan kecuali Koto Baru, Guguk dan Payakumbuh.
Padang Pariaman	Pagai Utara/Selatan Sei. Limau	Sei. Geringging V Koto
Pasaman	Sipora —	Semua kecamatan kecuali Lubuk Sikaping, Simpang IV dan Lembah Malintang
Pesisir Selatan	—	IV Jurai Bayang
S. Lunto Sijunjung	Pulau Punjung Talawi Sijunjung Tanjung Gadang	Koto VII IV Nagari Sawah Lunto Sumpur Kudus
Solok	IX Koto	X Koto Diatas Payung Sekaki Kubang
Tanah Datar	—	Lintau Buo Rambatan Tanjung Emas V Kaum

Di muka telah dikemukakan bahwa angka indeks yang paling tepat sebagai deflator garis kemiskinan adalah angka indeks biaya hidup, yaitu angka indeks biaya hidup di Kodya Padang sebagai deflator garis kemiskinan di daerah kota dan angka indeks biaya hidup di pedesaan

sebagai deflator garis kemiskinan di daerah pedesaan. Karena angka indeks yang dimaksud hanya tersedia untuk Kodya Padang, sebetulnya angka indeks biaya hidup di pedesaan dapat diperkirakan melalui angka indeks harga 9 bahan pokok. Tetapi harus diasumsikan bahwa korelasi indeks biaya hidup di daerah kota dan pedesaan sama dengan korelasi indeks harga 9 bahan pokok bagi kedua daerah itu.¹ Cara ini akan dicoba di bawah ini.

Karena indeks harga 9 bahan pokok di antara kedua wilayah itu hanya tersedia mulai 1971, persamaan regresi linier indeks harga 9 bahan pokok di antara kedua wilayah itu hanya diperkirakan dengan menggunakan data 1971-1977 sebagaimana diperlihatkan oleh Tabel 9.

Tabel 9

INDEKS HARGA 9 BAHAN POKOK DI KODYA PADANG DAN PEDESAAN SUMATERA BARAT SERTA INDEKS BIAYA HIDUP DI PADANG, 1971-1978

Tahun	Indeks Harga 9 Bahan Pokok		Indeks Biaya Hidup Di Kodya Padang (Januari 1967 = 100)
	Padang	Pedesaan Sumbar (1971 = 100)	
1971	100	100	433
1972	93	101	425
1973	177	190	634
1974	208	213	811
1975	202	187	901
1976	243	213	1.105
1977	258	230	1.288
1978	271 ¹	307 ²	1.351 ¹

¹Rata-rata 10 bulan

²Rata-rata 7 bulan

Sumber: *Indikator Ekonomi*, Jakarta: Biro Pusat Statistik, penerbitan beberapa tahun

Hasil persamaan regresi linier itu adalah

$$y = 28,514 + 0,807 X ; r^2 = 0,946 \\ (9,373)$$

1 Lihat Hendra Esmara, "Perkiraan Tingkat Pendapatan di Daerah Kota dan Daerah Pedesaan di Indonesia, 1967-1976", Kertas karya yang dipersiapkan untuk Seminar Masalah Urbanisasi dan Tenaga Kerja di Jakarta, 23-26 Oktober 1978, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, Oktober 1978

di mana Y adalah indeks harga 9 bahan pokok di pedesaan Sumatera Barat dan X adalah indeks yang sama di Padang. Perlu diketahui bahwa angka dalam tanda kurung adalah nilai t — statistik yang sangat signifikan sekali. Dapat ditambahkan bahwa percobaan. memperkirakan persamaan regresi dengan data 1971-1978 memberikan hasil yang berikut:

$$Y = 8,133 + 0,951 X ; r^2 = 0,896 \\ (7,177)$$

Dari kedua hasil regresi itu dapat disimpulkan bahwa hasil regresi yang menggunakan data 1971-1977 mempunyai nilai prediktif yang lebih tinggi karena r^2 dan nilai t — statistiknya yang lebih tinggi.

Berdasarkan asumsi yang telah dibuat dan hasil regresi didapatkan perkiraan indeks biaya hidup di pedesaan Sumatera Barat seperti yang dilaporkan dalam Tabel 10.

Tabel 10

PERKIRAAN INDEKS BIAYA HIDUP DI PEDESAAN SUMATERA BARAT, 1971-1978
(1971 = 100)

Tahun	Indeks
1971	100
1972	98
1973	143
1974	181
1975	200
1976	243
1977	283
1978	296

Dengan menggunakan indeks biaya hidup sebagai deflator diperoleh garis kemiskinan tahun 1976 pada harga konstan 1973 untuk daerah kota sebesar Rp. 31.204,00 dan untuk daerah pedesaan sebesar Rp. 23.065,00.

Setelah membandingkan garis kemiskinan di atas dengan pendapatan per kapita kecamatan dan berdasarkan definisi kecamatan-kecamatan yang dibuat oleh studi ini, kesimpulan yang diperoleh

adalah bahwa semua kecamatan di Sumatera Barat adalah tidak miskin kecuali kecamatan Pulau Punjung yang dapat dikategorikan sebagai kecamatan hampir miskin.

Konklusi di atas kelihatannya kurang masuk akal dan hal ini mungkin disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: (1) Asumsi yang menyatakan bahwa korelasi indeks biaya hidup di daerah kota dan pedesaan sama dengan korelasi indeks harga 9 bahan pokok bagi kedua daerah itu adalah tidak benar, (2) Kalau sekiranya asumsi di atas benar, mungkin indeks biaya hidup bukanlah deflator yang tepat untuk pengeluaran konsumsi. Karenanya indeks harga 9 bahan pokok adalah deflator yang lebih tepat untuk maksud studi ini.

3. PENUTUP

Setelah mereview secara menyeluruh tentang definisi kemiskinan yang dipakai studi-studi sebelumnya, studi ini membuat definisi garis kemiskinan berdasarkan pengeluaran konsumsi rata-rata. Garis kemiskinan yang dipegang untuk menentukan kecamatan miskin di Sumatera Barat dalam tahun 1976 adalah Rp. 53.025,00 untuk daerah kota dan Rp. 39.195,00 untuk daerah pedesaan pada harga yang berlaku pada tahun 1976.

Di samping mengutip daftar kecamatan miskin oleh Timi Repelita Sumatera Barat, studi ini telah mencoba menentukan kecamatan miskin berdasarkan metode yang digunakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah dan berdasarkan metode yang diusulkan oleh studi ini sendiri di Sumatera Barat untuk tahun 1976. Untuk yang terakhir ini, dua macam deflator untuk garis kemiskinan telah digunakan secara terpisah yaitu indeks harga 9 bahan pokok dan indeks harga biaya hidup.

Penemuan dengan menggunakan indeks biaya hidup sebagai deflator garis kemiskinan ternyata kurang dapat diterima, tetapi menyokong pemakaian indeks harga 9 bahan pokok sebagai deflator garis kemiskinan. Penemuan studi ini mengenai kecamatan miskin di Sumatera Barat adalah berdasarkan konsep garis kemiskinan yang diturunkan nilainya melalui indeks harga 9 bahan pokok.

Suatu hal yang kebetulan terjadi tetapi tidak perlu mengherankan adalah hampir samanya jumlah kecamatan miskin dan kecamatannya-

pun boleh dikatakan sama antara penemuan studi ini berdasarkan metodenya sendiri dan penemuan berdasarkan metode penentuan kecamatan miskin yang telah digunakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah. (Bandingkan Tabel 7 dengan Tabel 8)

Sebaliknya jumlah kecamatan tidak miskin berbeda cukup besar yaitu 23 kecamatan berdasarkan metode Direktorat Tata Guna Tanah dan 40 kecamatan menurut metode studi ini. Demikian juga halnya dengan jumlah kecamatan hampir miskin. Perbedaan ini terjadi karena adanya perbedaan konsep garis kemiskinan dan definisi dari kecamatan miskin, miskin sekali, hampir miskin dan tidak miskin. Tetapi metode yang digunakan oleh studi ini adalah merupakan penyempurnaan dari metode yang telah digunakan oleh Direktorat Tata Guna Tanah yang cukup banyak kelemahan-kelemahannya.

Akhirnya, walaupun sudah diketahui lokasi kecamatan-kecamatan miskin di Sumatera Barat, tingkat kemiskinan dan situasi kesempatan kerja dan faktor-faktor yang menyebabkannya belumlah diketahui. Bagaimanakah keadaan pembagian pendapatan, tingkat kemiskinan dan kesempatan kerja di kecamatan-kecamatan miskin tersebut dan apakah bedanya dengan keadaan yang ditemui di kecamatan-kecamatan lainnya yang tidak dikategorikan sebagai kecamatan miskin? Faktor-faktor apakah yang menyebabkan perbedaan tersebut? Faktor apa yang jadi penghalang usaha-usaha untuk mengurangi kemiskinan itu di kecamatan-kecamatan tersebut serta usaha dan upaya atau kegiatan apakah yang perlu dilakukan untuk melenyapkan penghalang-penghalang itu? Untuk dapat menjawab pertanyaan-pertanyaannya tersebut di atas, suatu studi berikutnya mengenai pembagian pendapatan dan kesempatan kerja yang dihubungkan dengan masalah kemiskinan di kecamatan-kecamatan yang bersangkutan perlu dilakukan. Masalah-masalah tersebut adalah merupakan obyek studi penulis berikutnya.

REFERENSI

Abrera, Ma. Alecestis S., "Philippine Poverty Threshold" dalam *Measuring Philippine Development-Report of the Social Indicator Project*, Mahar Mangahas (ed.), Manila: The Development Academy of the Philippines, 1976, hal. 223-273

Ahluwalia, Montek S., "Rural Poverty and Agricultural Performance in India", *The Journal of Development Studies*, Vol. 14, No. 3, April 1978

Alauddin, Talat, "Mass Poverty in Pakistan-A Further Study", *The Pakistan Development Review*, Winter 1975, Vol. 4, No. 4

Atkinson, A.B., *The Economics of Inequality*, Oxford: Clarendon Press, 1975

Booth, Anne, "Fiscal and Monetary Policies to Promote Development with Equity" *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 23, No. 4, Desember 1975

Collier, W., et. al., "Choice of Technique in Rice Milling in Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Maret 1974

Djojohadikusumo, Sumitro, "Indonesia Menuju Tahun 2000", *Prisma*, No. 2, April 1975

ECAFE, *Method of Compiling Statistics on the Distribution of Income, Consumption and Accumulation in the Countries of the ECAFE Region*, Bangkok, 1973, Mimeo

Esmara, Hendra, *Perkiraan Pembagian Pendapatan di Indonesia, 1925-1973/1974*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Universitas Andalas, 1975

_____, *Pertumbuhan Ekonomi, Pembagian Pendapatan dan Tingkat Kemiskinan di Jawa dan Madura 1967-1976*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, Mei 1977

_____, *Kerangka Dasar Repelita III Sumatera Barat: Kebijakan, Pendekatan dan Sasaran*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, 1978

_____, "Perkiraan Tingkat Pendapatan di Daerah Kota dan Daerah Pedesaan di Indonesia, 1967-1976", Kertas karya yang dipersiapkan untuk Seminar Masalah Urbanisasi dan Tenaga Kerja di Jakarta, 23-26 Oktober 1978, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, Oktober 1978

Fishlow, Albert, "Brazilian Size Distribution of Income", *The American Economic Review-Papers and Proceedings*, Mei 1972

Haq, Mahbub ul, *The Poverty Curtain, Choices for the Third World*, New York: Columbia University Press, 1976

ILO, *Employment, Incomes and Inequality — A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva, 1972

ILO, *Sharing in Development — A Program of Employment, Equity and Growth for the Philippines*, Geneva, 1974

_____, *Poverty and Landlessness in Rural Asia*, Geneve, 1977

King, Dwight J. dan Peter Weldon, "Income Distribution and Levels of Living in Java", mimeo, Januari 1975. Terjemahannya dalam Bahasa Indonesia dimuat dalam *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 23, No. 4, Desember 1975

Lains, Alfian, *Poor Kecamatan in West Sumatra*, Padang: Lembaga Penelitian Ekonomi Regional Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, Pebruari 1979

Nugroho, "Angka Indeks Biaya Hidup, Ukuran Inflasi, dan sebagainya": *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vol. 25, No. 4, Desember 1977, hal. 385-404

Penny, David dan Masri Singarimbun, *Population and Poverty in Rural Java: Some Economic Authmetic from Srihajo*, Ithaca, New York: Cornell International Agricultural Development, Mimeograph No. 14, 1973

Perera, L.N. (dibantu oleh Sri Budianti), *Economic Growth and the Distribution of Income in Indonesia (1970-1976)*, UN OTC Project: INS/72/002, Jakarta, 1977

Radwan, Samir dan Torkel Alfthan, "Household Survey for Basic Needs: Some Issues", *International Labor Review*, Vol. 117, No. 2, Maret-April 1978, hal. 197-210

Republik Indonesia. Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, Buletin Statistik Bulanan, Jakarta, beberapa nomor untuk beberapa tahun

_____. Biro Pusat Statistik, *A Search for Better Definition of an Urban Village in Indonesia*, VP 78-04, Jakarta, Juni 1977.

_____. Biro Pusat Statistik, *Survey Penduduk Antar Sensus (Supas) 1976*, Seri Tabulasi No. 14, Jakarta, 1978

_____. Direktorat Tata Guna Tanah Departemen Dalam Negeri, *Penentuan Lokasi Daerah Miskin Propinsi Sumatera Barat*, Publikasi No. 64, Jakarta, 1976

Smith, Abel dan P. Townsend, *The Poor and Poorest*, G. Bell & Sons, 1965. Diringkaskan dalam *Wealth, Income and Inequality*, A.B. Atkinson (ed.), Middlesex: Penguin Books Ltd., 1973

Sayogyo, *Usaha Perbaikan Gizi*, Bogor: Institut Pertanian Bogor, 1974

_____, "Garis Kemiskinan dan Kebutuhan Hidup Minimum Pangan", *Kompas*, Jakarta, 17 Nopember 1977

Sundrum, R.M., "Changes in Consumption Pattern in Urban Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 13, No. 2, Juli 1977.

The World Bank, *Rural Development*, Sector Policy Paper, Pebruari 1976

Thee Kian Wie, "From Growth to Basic Needs", mimeo, Jakarta, Agustus 1978

Timmer, C. Peter, "Choice of Technique in Rice Milling in Java", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Juli 1973.

Zainulif, Drs., et. al., *Distribusi Infrastruktur Menurut Desa (Nagari) di Propinsi Sumatera Barat (Laporan Studi Makro)* Padang: Proyek Perintis Perencanaan Integral Pendidikan di Daerah (Proppidpa) Kantor Wilayah Departemen P dan K Propinsi Sumatera Barat, 1977