

Daftar Isi

Gambaran Kemiskinan di Provinsi Jawa Timur Tahun 1990 s/d 2006	
Moch. Lutfie Misbach.....	1–7
Peran Civic Diplomacy dalam Mendukung Investasi Kapital dan Strategi Simbolik Indonesia	
June Cahyaningtyas	8–16
Diplomasi Publik dalam Politik Luar Negeri	
Citra Hennida	17–23
Kendala Reformasi Dewan Keamanan PBB	
Wulan Purnamawati.....	24–29
Formula Kelembagaan Pemerintah Kota: Studi Evaluasi Implementasi PP No. 41 Tahun 2007	
Alisjahbana.....	30–35
Jawa di Mata Prancis: Analisis terhadap Roman <i>Voyage Autour du Monde Java, Siam & Canton</i> Karya Comte Ludovic de Beauvoir	
Wening Udasmoro	36–41
Variasi Biologis Populasi Manusia di Pulau Jawa: Analisis Kranimetris	
Fitriya Niken Ariningsih.....	42–48
Peran Faktor Sosial-Ekonomi dan Gizi pada Tumbuh Kembang Anak	
Myrtati D. Artaria.....	49–58
Analisis <i>Framing</i> Berita Poligami di Media Massa	
Moch. Syahri.....	59–66
Hubungan antara Jenis Media yang Digunakan dalam PEMILU 2004 dengan Perilaku Memilih	
Sri Zul Chairiyah.....	67–75
Sistem Pariwisata di Agropolitan Batu	
Sri Endah Nurhidayati	76–85
Diskursus Gender di Pondok Pesantren: Pandangan Santri Laki-Laki dan Perempuan Mengenai Hak dan Kewajiban Suami dan Istri dalam Kitab Kuning	
Khaerul Umam Noer	86–94

Gambaran Kemiskinan di Provinsi Jawa Timur Tahun 1990 s/d 2006

Moch. Lutfie Misbach¹

Fakultas Ekonomi, Universitas Airlangga, Surabaya

ABSTRACT

Currently poverty constitutes part of the complexity of nation's problem in Indonesia amid the fast transitional change and the uncertain condition of global economy. As a result, efforts dealing with poverty needed to be simultaneously supported by the development process of national awareness and self-supporting attitude. To overcome the poverty, critical awareness in monitoring and responding the government programs, which is based on good governance, needs to be developed. Furthermore, synergetic plan and program implementation need to be continuously sustained which can allow the development program be effectively and efficiently carried out. One of the instruments expected to be able to encourage the implementation of comprehensively regional development plan is the coordinative forum of participative development.

Key words: *participative development, demography, migration, poverty.*

Kemiskinan? Apa dan bagaimana sebenarnya kemiskinan itu? Kemiskinan sebenarnya sangat berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusianya. Kemiskinan akan muncul karena sumber daya manusianya tidak atau kurang berkualitas, dan demikian pula sebaliknya. Dengan demikian, maka meningkatkan kualitas sumber daya manusia bisa pula diartikan sebagai upaya untuk menghapus kemiskinan. Namun usaha peningkatan kualitas sumber daya manusia tersebut, tidak akan mungkin dapat dicapai bila penduduk masih dibelenggu oleh kemiskinan itu sendiri.

Menurut Ellis (1984: 242-245), untuk membangun pengertian kemiskinan dapat diidentifikasi ke dalam beberapa dimensi seperti dimensi ekonomi, sosial dan politik.

Kemiskinan Ekonomi — Secara ekonomi kemiskinan ini dapat diartikan sebagai adanya kekurangan sumber daya yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Yang dimaksud dengan sumber daya dalam pengertian ini adalah mencakup konsep ekonomi yang luas dan tidak hanya pengertian finansial, tetapi perlu mempertimbangkan semua jenis kekayaan (*wealth*) yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Jadi kemiskinan sekelompok orang, sangat berkaitan dengan pendapatan dan kebutuhan. Perkiraan kebutuhan hanya mengacu pada kebutuhan

pokok atau kebutuhan dasar minimum untuk hidup layak. Untuk itu, bila pendapatan seseorang atau keluarga tidak memenuhi kebutuhan minimum, maka orang atau keluarga itu dapat dikategorikan miskin. Disini tingkat pendapatan atau kebutuhan minimum merupakan garis batas antara miskin dan tidak miskin. Garis pembatas antara miskin dan tidak miskin itulah yang disebut garis kemiskinan. Cara ini disebut dengan pengukuran kemiskinan absolut. Sebagai contoh pengukuran kemiskinan absolut adalah metode Sajogyo.

Tingkat pendapatan seseorang sangat mungkin sudah mencapai tingkat kebutuhan dasar minimal (sudah di atas garis kemiskinan absolut), tetapi bila dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat (pendidikan, kesehatan dll) pada saat itu masih rendah atau masih di bawah kebutuhan fisik minimum, maka orang atau keluarga tersebut bisa dikatakan masih tergolong miskin. Kemiskinan dalam konsep ini ditentukan oleh perkembangan kebutuhan masyarakat dan karena kebutuhan masyarakat tidak hanya kebutuhan fisik (makan), tetapi ada kebutuhan lain seperti pendidikan, kesehatan dsb. Jadi yang dimaksud dengan kemiskinan dalam hal ini, adalah keadaan tidak tercapainya kebutuhan dasar manusia sesuai dengan kebutuhan saat itu. Keadaan atau kemiskinan semacam ini sering dikenal sebagai kemiskinan relatif.

¹ Korespondensi: M. Misbach. Fakultas Ekonomi, Unair, Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia. Telp. (031) 5036584; E-mail: lutfie@fe.unair.ac.id.

Berdasarkan kemiskinan relatif ini muncul pengertian kemiskinan sumber daya manusia. Kemiskinan sumber daya manusia, merujuk pada kurangnya pendidikan dalam arti luas, termasuk kurangnya tenaga terampil terlatih, kemampuan manajerial, kemampuan wiraswasta dan kepemimpinan. Ukuran yang dipakai dalam menentukan kemiskinan ini adalah distribusi kebutuhan nyata per kapita setiap sumber daya (pendidikan, kesehatan dan perumahan) tiap anggota masyarakat dibandingkan dengan kelompok lain.

Kemiskinan Sosial — Kemiskinan sosial dapat diartikan sebagai kekurangan jaringan sosial dan struktur sosial yang mendukung untuk mendapatkan kesempatan-kesempatan agar produktivitas seseorang meningkat. Bisa juga dikatakan bahwa kemiskinan sosial adalah kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor penghambat sehingga mencegah dan menghalangi seseorang untuk memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang tersedia.

Faktor-faktor penghambat bisa dibedakan menjadi dua. Pertama, faktor-faktor yang datang dari luar kemampuan seseorang, misalnya birokrasi atau peraturan-peraturan resmi yang dapat mencegah seseorang memanfaatkan kesempatan yang ada. Kedua, faktor-faktor penghambat yang datangnya dari dalam diri seseorang atau sekelompok orang, misalnya rendahnya tingkat pendidikan atau karena ada hambatan budaya. Kemiskinan ini dapat muncul sebagai akibat nilai-nilai dan kebudayaan yang dianut oleh sekelompok orang itu sendiri.

Lewis (1969) menggambarkan: Kemiskinan ini muncul karena sekelompok masyarakat tidak terintegrasi dengan masyarakat luas, apatis, cenderung menyerah pada nasib, tingkat pendidikan rendah serta tidak mempunyai daya juang dan kemampuan untuk memikirkan masa depan. Kriminalitas dan kekerasan menyertai kehidupan sehari-hari. Keadaan yang demikian muncul karena lingkungan atau budaya masyarakat itu sendiri dan keadaan ini cenderung diturunkan dari generasi ke generasi. Kemiskinan sosial tipe ini dapat dikatakan sebagai akibat adanya kebudayaan kemiskinan.

Untuk itu, Breman (1980: 166) mengatakan bahwa bagi kaum miskin “jalan menuju ke atas seringkali dirintangi, sedangkan jalan ke bawah terlalu mudah dilalui”. Dengan kata lain, muncul kemiskinan dikalangan masyarakat miskin lebih disebabkan adanya himpitan struktural. Tetapi mengapa kaum miskin pasrah dengan keadaan itu? Kemiskinan yang kronis itulah kaum miskin mudah ditaklukkan dan dikelola untuk mengikuti kemauan dan kepentingan golongan elit berkuasa.

Dengan demikian tidak berlebihan bila diajukan kesimpulan bahwa kemiskinan tidak semata-mata muncul karena kebudayaan, tetapi lebih berkaitan dengan tatanan ekonomi dan sosial yang membatasi peluang kaum miskin untuk keluar dari belenggu kemiskinan.

Kemiskinan Politik — Kemiskinan politik lebih menekankan pada derajat akses terhadap kekuasaan (*power*). Kekuasaan disini berarti mencakup tatanan sistem sosial (politik) yang dapat menentukan alokasi sumber daya untuk kepentingan sekelompok orang atau tatanan sistem sosial yang menentukan alokasi sumber daya (Ellis, 1984: 232).

Cara mendapatkan akses itu dapat melalui sistem politik formal, kontak-kontak informal dengan struktur kekuasaan, dengan mempunyai pengaruh pula pada kekuasaan ekonomi. Hal yang perlu diperhatikan adalah pertama, bagaimana sekelompok orang dapat memanfaatkan sumber daya yang tersedia dalam masyarakat itu; kedua, bagaimana sekelompok orang dapat turut dan ambil bagian dalam pengambilan keputusan penggunaan sumber daya yang ada; dan ketiga, kemampuan untuk turut serta dalam membentuk keleluasaan dalam masyarakat yang akan dilaksanakan dan ditaati oleh pemerintah. Sekelompok orang atau seseorang dapat digolongkan sebagai kemiskinan politik bila ketiga hal tersebut tidak dimiliki oleh mereka.

Untuk mengukur kemiskinan politik ini ternyata agak sulit. Ada yang berpendapat bahwa kemiskinan politik dapat diukur dari partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum. Semakin besar proporsi penduduk usia pemilih yang memilih atau menggunakan hak suaranya dalam pemilihan umum dapat dikatakan partisipasi politik masyarakat tinggi. Namun, ada yang berpendapat kemiskinan politik tidak cukup bila hanya mengandalkan pada ukuran proporsi pemilih dalam pemilihan umum. Ukuran itu belum mencerminkan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Belum tentu hak-hak politik masyarakat dapat ditampung seluruhnya melalui pemilihan umum.

UNDP (*United Nations Development Programme*) 1990, mengajukan salah satu alternatif untuk mengukur kemiskinan politik. Kemiskinan politik, diukur dengan indeks kebebasan manusia (*human freedom index*). Indeks kebebasan ini diukur, dengan menggunakan 40 indikator. Berdasarkan indeks ini dapat diketahui derajat kebebasan yang di dalamnya terkandung hak-hak politik. Indonesia mempunyai nilai indeks 5 (lihat Tabel 1) dalam rentang nilai antara 0 – 40. Ini mengisyaratkan bahwa sebanyak

35 hak-hak manusia di Indonesia belum dimiliki oleh masyarakat Indonesia.

Banyak kritikan yang diajukan terhadap indeks kebebasan ini antara lain adalah beberapa indikator yang dipakai belum tentu sesuai dengan kondisi masing-masing negara. Misalnya, kebebasan melakukan hubungan seks. Untuk yang satu ini tentunya tidak sesuai dengan kondisi Indonesia. Kelemahan lain adalah basis teknis pengukuran indeks ini, dipandang belum cukup memadai. Namun demikian, model ini dapat dipakai sebagai bahan untuk merumuskan kemiskinan politik.

Beberapa Konsep Kemiskinan

Disadari atau tidak bahwa masyarakat miskin itu tidak hanya yang ada di perkampungan kumuh di perkotaan, melainkan ada juga yang tinggal di pedesaan. Mereka kaum miskin di pedesaan yang menghadapi masalah berbagai sosial ekonomi telah mendapatkan perhatian dari pemerintah antara lain

dengan melalui bantuan IDT (Inpres Desa Tertinggal), yang dimulai sudah sejak tahun 1995. Tidak terlalu menonjol memang gema masyarakat miskin di desa dengan IDT-nya, beda dengan masyarakat miskin di perkampungan kumuh di perkotaan. Hal ini adalah wajar mengingat kota adalah merupakan pusat dari berbagai kegiatan seperti pendidikan, industri, perdagangan dan pemerintahan, yang tentunya memerlukan penataan secara menyeluruh agar kegiatan berbagai sektor pembangunan dapat terlaksana dengan baik.

Sebenarnya sampai saat ini belum ada batasan masyarakat miskin secara baku yang dapat dijadikan acuan yang digunakan untuk mengetahui dan merumuskan konsep-konsep dalam menanggulangi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat miskin baik yang tinggal di daerah pedesaan maupun masyarakat miskin perkotaan utamanya yang tinggal di perkampungan kumuh.

Tumanggor (1981) dalam Suparlan, menyatakan bahwa: "Masyarakat miskin adalah kelompok

Tabel 1.
The Human Freedom Index Ranking of Selected Countries

Country total of Freedom, 1985		Recent move forward grenter freedom (multiparty elections held)
High freedom ranking (31-40)		
38 Sweden	25 Jamaica	8 Chili
38 Denmark	24 Ecuator	8 Kuwait
37 Netherlands	23 Senegal	8 Algeria
36 Finland	21 Panama	8 Zimbabwe
36 New Zealand	21 Dominican Rep.	8 Kenya
36 Austria	19 Israel	8 Cameroon
35 Norway	18 Brazil	7 Hungary
35 France	18 Bolivia	7 Turkey
35 Germany, Fed. Rep. of	16 Peru	7 Marocco
35 Belgium	15 Mexico	7 Liberia
34 Switserland	14 Korea Rep. of	7 Bangladesh
33 USA	14 Columbia	6 German, Dem. Rep.
32 Japan	14 Thailand	6 Czechoslovakia
32 United Kingdom	14 India	6 Saudi Arabia
31 Greece	14 Sierra Leone	6 Mozambique
31 Costa Rica	13 Nigeria	5 Cuba
	13 Benin	5 Syrian Arab, Rep.
	11 Singapore	5 Korea, Dem. Rep. Of.
Medium freedom ranking (11-30)	11 Sri Lanka	5 Indonesia
30 Portugal	11 Tunisia	5 Viet Nam
30 Papua New Guinea	11 Egypt	5 Pakistan
29 Italy	11 Ghana	5 Zaire
29 Venezuela		4 Bulgaria
27 Ireland	Low freedom ranking (0-10)	3 USSR
26 Spain	10 Poland	3 South Africa
26 Hong Kong	10 Paraguay	3 Ethiopia
26 Bostwana	10 Philippines	1 Romania
25 Trinidad and Tobago	10 Tanzania U. Rep. of	1 Libyan Arab Jamahirinya
25 Argentina	9 Malaysia	0 Iraq
	9 Zambia	
	9 Haiti	
	8 Yugoslavia	

Note: Ranking of countries with the same degree of freedom is done in accordance with HDI ranking.

Sumber: United Nations Development Programme, 1990: 20.

(sejumlah orang) yang memperoleh pendapatan sebagai imbalan terhadap pekerjaan yang mereka kerjakan, di mana jumlah penerimaan tersebut jauh lebih sedikit, bila dibandingkan dengan kebutuhan pokoknya. Kelompok masyarakat yang berpenghasilan rendah ini mempunyai beberapa ciri: pertama, pekerjaan yang menjadi mata pencaharian mereka umumnya merupakan pekerjaan yang menggunakan tenaga kasar. Kedua, nilai pendapatan mereka lebih rendah jika dibandingkan dengan jumlah jam kerja yang mereka gunakan. Ketiga nilai pendapatan yang mereka terima umumnya habis untuk membeli kebutuhan pokok sehari-hari. Keempat karena kemampuan dana yang sangat kurang, maka untuk rekreasi, pengobatan, biaya perumahan, penambahan jumlah pakaian, semuanya itu hampir tidak dapat dipenuhi sama sekali”.

Menurut Azhari (1982) dalam Suparlan, kemiskinan itu ada tiga macam, yaitu pertama, *Kemiskinan alamiah*, kemiskinan yang timbul sebagai akibat sumber daya yang langka jumlahnya, atau karena tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah. Termasuk di dalamnya adalah kemiskinan akibat jumlah penduduk yang melaju dengan pesat di tengah-tengah sumber daya alam yang tetap; kedua, *Kemiskinan struktural*, kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial sedemikian rupa, sehingga masyarakat itu tidak dapat menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka. Kemiskinan struktural ini terjadi karena kelembagaan yang ada membuat anggota atau kelompok masyarakat tidak menguasai sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata. Dengan kata lain kemiskinan ini tidak ada hubungannya dengan kelangkaan sumber daya alam; dan ketiga, *Kemiskinan kultural*, kemiskinan yang muncul karena tuntutan tradisi/adat yang membebani ekonomi masyarakat, seperti upacara perkawinan, kematian atau pesta-pesta adat lainnya. Termasuk juga sikap mentalitas penduduk yang lamban, malas, konsumtif serta kurang berorientasi ke masa depan.

Sementara menurut Suparlan (1984), kemiskinan itu adalah suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat. Standar kehidupan yang rendah ini, secara langsung tampak pengaruhnya terhadap kesehatan, kehidupan moral dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong sebagai orang miskin.

Menurut BPS (Badan Pusat Statistik) ukuran kemiskinan adalah, dengan menetapkan batas

kecukupan makan dan batas kecukupan non makan. Jadi dengan menggunakan data jumlah penduduk yang dirinci menurut pengeluaran per kapita sebulan, garis kemiskinan BPS ditetapkan, sehingga diperoleh jumlah dan persentase penduduk miskin. Penduduk yang memiliki tingkat pengeluaran per kapita setara dengan kebutuhan makanan dan non makanan didefinisikan sebagai penduduk miskin. Batas kecukupan makanan dan non makanan penduduk di daerah perkotaan pada tahun 1995 ditetapkan sebesar Rp. 29.000,- per kapita per bulan, sedangkan untuk daerah pedesaan ditetapkan sebesar Rp. 21.500,- per kapita per bulan (BPS, 1997).

Sajogyo (dalam Rebong, dkk, 1984), menyatakan pula bahwa kemiskinan penduduk dapat pula diukur berdasarkan batas minimal jumlah kalori yang dikonsumsi per orang yang persamaannya (setara) dengan beras yang dinyatakan bahwa kebutuhan per kapita di desa adalah 320 Kg beras dan di perkotaan 420 Kg beras per tahunnya.

Kemiskinan di Jawa Timur

Keadaan kemiskinan di Jawa timur kondisinya hampir sama dengan keadaan di masing-masing kabupaten/kota, yaitu sejak tahun 1990 meningkat dan merupakan puncaknya pada tahun 1992, dan pada tahun 1999 meningkat kembali sebagai akibat dari pengaruh awal adanya krisis moneter yang berkepanjangan tersebut. Setelah itu, terus menurun dengan tenang hingga tahun 2004, kemudian kembali meningkat pada tahun 2005 dan setelah itu pada tahun 2006 menunjukkan adanya tanda-tanda menurun. Ada memang yang penurunannya melalui fluktuasi secara gradual, sehingga terkesan tidak terlalu mulus namun demikian tokoh akhirnya juga menurun.

Jawa Timur pada tahun 1990 jumlah penduduk miskin sebesar 9.858.618 jiwa atau sebesar 31,20% dari penduduk Jawa Timur secara keseluruhan. Kemudian meningkat sampai dengan tahun 1992 sehingga secara persentase menjadi sebesar 31,24% atau sama dengan sejumlah 10.059.208 jiwa. Kondisi ini kemudian menurun terus sampai dengan tahun 1998 sehingga menjadi 6.717.380 jiwa atau sebesar 20,08% dari total seluruh penduduk di Jawa Timur (lihat Tabel 2).

Kemudian meningkat kembali pada tahun 1999 menjadi 7.488.209 jiwa atau sama dengan 21,61 persen. Setelah itu menurun secara fluktuatif, dan akhirnya meningkat kembali pada tahun 2005 sehingga penduduk miskin di Jawa Timur bertambah menjadi 8.390.996 jiwa atau menjadi sebesar

Tabel 2.
Jumlah Penduduk, Jumlah Penduduk Miskin dan
Pertumbuhan Penduduk Miskin di Jawa Timur, 1990 - 2006

Tahun	Jumlah Penduduk	Jumlah Penduduk Miskin	Pertumbuhan Penduduk Miskin (%)
1990	31.598.136	9.858.618	31,20
1991	31.938.571	9.864.898	30,89
1992	32.199.771	10.059.208	31,24
1993	32.285.454	9.708.236	30,07
1994	32.458.957	8.601.264	26,50
1995	32.655.151	7.582.853	23,22
1996	33.089.936	6.839.921	20,67
1997	33.257.624	6.768.259	20,35
1998	33.447.470	6.717.380	20,08
1999	34.654.521	7.488.209	21,61
2000	34.455.226	7.845.455	22,77
2001	35.055.924	7.267.843	20,73
2002	35.308.530	7.181.755	20,34
2003	36.190.005	7.578.422	19,52
2004	36.542.225	7.312.513	19,10
2005	37.276.748	8.390.996	22,51
2006	37.478.737	7.455.655	19,89

Sumber: BPS, Jawa Timur dalam Angka

22,51%. Keadaan ini kemungkinan disebabkan oleh adanya kenaikan harga minyak dunia sehingga mempengaruhi pula harga BBM (Bahan Bakar Minyak) di dalam negeri, yang dampaknya demikian luas, sehingga pada saat itu ikut naik pula harga dari beberapa bahan pangan (sembako). Pada saat yang sama pula, penghasilan masyarakat tidak mengalami kenaikan, akibatnya masyarakat tidak mempunyai daya beli dan bertambahlah jumlah penduduk miskin tersebut.

Perkembangan pola distribusi pendapatan di Jawa Timur dalam kurun waktu 1990–2006 dapat dilihat pada Tabel 3. Pada tahun 1990, kelompok distribusi masyarakat yang berpenghasilan 40% terendah, menerima pendapatan sebesar 23,3% dari total pendapatan Jawa Timur, dan pada tahun 2005 dari kelompok yang sama tersebut menerima 19,8%. Penduduk dari kelompok distribusi masyarakat yang berpenghasilan 20% tertinggi pada tahun 1990 terlihat menerima 40,1% dan pada tahun 2005 menjadi sebesar 45,5% dari total pendapatan Jawa Timur.

Keadaan ini jika diukur berdasarkan kriteria Bank Dunia, perkembangan distribusi pendapatan masyarakat di Jawa Timur menunjukkan adanya ketimpangan pendapatan yang rendah dalam kurun waktu tersebut, karena jumlah penghasilan yang diterima oleh penduduk/masyarakat berpendapatan terendah masih mencapai lebih dari 17% dari total pendapatan daerah tersebut (Jawa Timur).

Kriteria ketidakmerataan versi Bank Dunia, kelompok pendapatan dibagi menjadi tiga kategori, yaitu 40% penduduk berpendapatan

Tabel 3.
Perkembangan Distribusi Pendapatan Masyarakat di Jawa
Timur tahun 1990 - 2006

Tahun	40% Terendah	40% Sedang	20% Tertinggi	Gini Rasio
1990	23,3	37,6	40,1	0,303
1996	21,6	37,4	41,0	0,298
1999	23,0	37,0	40,1	0,270
2000	24,7	38,1	37,1	0,259
2002	22,3	37,0	40,7	0,297
2005	19,8	34,7	45,5	0,287

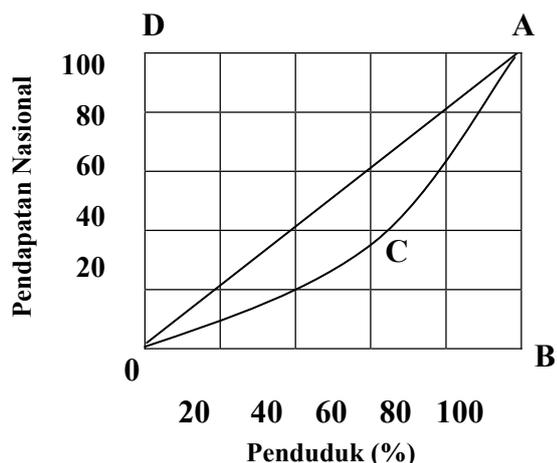
Sumber: BPS, Jawa Timur dalam Angka.

rendah, 40% berpendapatan sedang dan 20% penduduk berpendapatan tinggi (Fitria, 2007: 8). Berdasarkan kategori tersebut Bank Dunia membagi ketidakmerataan menjadi beberapa tingkat, yaitu: pertama, ketidakmerataan pendapatan tinggi. Kategori yang menunjukkan jumlah pendapatan yang diterima oleh 20% penduduk yang berpendapatan tinggi kurang dari 12% dari seluruh jumlah pendapatan nasional (< 12%); kedua, ketidakmerataan pendapatan sedang. Kategori yang menunjukkan jumlah pendapatan yang diterima 40% penduduk yang berpendapatan sedang terletak antara 12–17% dari jumlah pendapatan nasional (12–17%); ketiga, ketidakmerataan pendapatan rendah. Kategori yang menunjukkan jumlah pendapatan yang diterima 40% penduduk yang berpendapatan rendah mencapai lebih dari 17% dari seluruh jumlah pendapatan nasional (> 17%).

Menurut Kuznets, terkonsentrasinya pembangunan pada tahap awal pada masyarakat pra industri, di mana masih menonjolkan sektor pertanian, maka masuknya industri kapitalis dapat menimbulkan ketimpangan pendapatan yang diterima (Kuznets, 1966: 72).

Untuk lebih jelasnya maka distribusi pendapatan nasional dapat dilukiskan melalui Kurva Lorenz seperti pada Gambar 1.

Kurva Lorenz semakin mendekati diagonal, maka pendapatan nasional semakin merata, jika semakin melengkung maka pendapatan nasional tidak merata. Terdapat tiga keadaan pemerataan pendapatan nasional, yaitu: pertama, *Absolute Equality*, keadaan pemerataan pendapatan nasional yang sangat merata, setiap penduduk menerima bagian yang sama dari pendapatan nasional yang menjadikan seluruh penduduk kaya atau miskin semua, hal ini ditunjukkan oleh garis OA; kedua, *Absolute Inequality*, keadaan yang sangat tidak merata, sebagian penduduk menerima seluruh pendapatan nasional, dan sebagian tidak menerima sama sekali, sehingga terjadi ketidakmerataan pendapatan



Sumber: Rosyidi, 2005, *Pengantar Teori Ekonomi Pendekatan Kepada Teori Ekonomi Mikro dan Makro* Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.

karena yang kaya bertambah kaya, dan yang miskin bertambah miskin. Hal ini ditunjukkan pada garis OBA; ketiga, *Actual Inequality Income Distribution*, keadaan pemerataan pendapatan nasional aktual, yaitu keadaan yang sesuai dengan kenyataannya, keadaan di mana pendapatan nasional yang diterima oleh sebagian besar kelompok masyarakat adalah tidak merata. Pemerataan pendapatan aktual ini ditunjukkan pada garis OCA (Rosyidi, 2005: 128).

Indeks GINI

$\leq 0,3$: *Ketimpangan RINGAN*

$> 0,3 - < 0,5$: *Ketimpangan SEDANG*

$\geq 0,5$: *Ketimpangan BERAT*

Sumber: Rosyidi, 2001; *PENGANTAR TEORI EKONOMI Pendekatan kepada Teori Ekonomi Mikro & Makro*

Selain itu, pada negara-negara berkembang, Indeks Gini menunjukkan angka yang tinggi. Namun demikian, kemungkinan besar Koefisien Gini akan menurun seiring dengan perkembangan perekonomian sebagai akibat adanya pembangunan. Perekonomian menjadi semakin baik dan pemerataan pendapatan menjadi semakin merata, dan rasio Gini akan menunjukkan angka yang menurun.

Gini rasio juga menunjukkan hal yang serupa yaitu menunjukkan angka 0,30 pada tahun 1990 dan menjadi 0,29 pada tahun 2005. Keadaan ini menunjukkan bahwa ketimpangan pendapatan yang terjadi di Jawa Timur masih tergolong rendah ringan.

Keadaan ini menunjukkan bahwa usaha-usaha penanganan masalah pengentasan kemiskinan yang dilakukan pemerintah, mulai menunjukkan hasil

selain juga usaha dari mereka sendiri para kaum miskin yang berkeinginan kuat untuk melepaskan diri dari belenggu kemiskinan tersebut. Bukti empiris mengungkapkan bahwa kaum miskin di kota bekerja keras, mempunyai aspirasi tentang kehidupan yang baik dan motivasi untuk memperbaiki nasib. Hasil penelitian Bromley dan Gerry (1979) serta Papanek dan Koentjorojakti (1986) menemukan bahwa kaum miskin sebagian besar mampu menciptakan lapangan kerja sendiri serta bekerja keras untuk memenuhi tuntutan kehidupan mereka. Studi Sethuraman (1981: 198) dan Steele (1986) menemukan bahwa sebagian besar penduduk miskin dari tahun ke tahun berusaha memperbaiki nasib dengan cara beralih dari satu pekerjaan ke pekerjaan yang lainnya. Dalam pandangan Lloyd (dalam Breman 1985: 174) ini adalah kiat penduduk miskin untuk mencari jalan keluar dari kemelut kemiskinan.

Dalam bidang ekonomi bahkan kaum miskin di kota mempunyai andil dalam menopang kehidupan kota (Parsudi Suparlan, 1984; Rebong dkk 1984). Melalui kegiatan usaha kecil-kecilan dan mandiri di bidang ekonomi informal mereka memberikan peluang bagi masyarakat elit kota untuk menikmati pelayanan dan jasa murah yang mereka sediakan.

Penanggulangan kemiskinan

Upaya menanggulangi kemiskinan, telah lama menjadi perhatian dalam proses pembangunan. Sejak PJP I (Pembangunan Jangka Panjang I), strategi dipusatkan pada peningkatan dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi diikuti dengan beberapa kebijakan makro. Beberapa kebijakan yang secara tidak langsung berupaya memerangi kemiskinan diantaranya adalah: Pertama, merangsang pertumbuhan ekonomi daerah, terutama pedesaan, dengan dana bantuan INPRES dan BANPRES. Kedua, penyebaran sarana sosial, seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, keluarga berencana, perbaikan lingkungan (perumahan) dan lain-lain. Ketiga, memperluas jangkauan sarana keuangan dengan mendirikan beberapa institusi kredit, seperti KUPEDDES, KURK, BKK, KCK (Candak Kulak), BIMAS, KUT dan sebagainya. Keempat, peningkatan sarana produksi pertanian, khususnya infrastruktur (irigasi). Kelima, pengembangan beberapa program pengembangan wilayah, seperti PKT (Pengembangan Kawasan Terpadu), P4K (Program Peningkatan Pendapatan Petani Kecil). Meskipun ada beberapa kekurangan, upaya itu telah menunjukkan hasil dalam mengurangi kemiskinan.

Penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan telah menurun dari sekitar 60% pada awal PJP I menjadi sekitar 15% di awal PJP II.

Namun demikian, di balik keberhasilan tersebut masih ada beberapa persoalan yang masih perlu mendapatkan perhatian, yaitu masalah pengangguran terdidik, setengah pengangguran dan rendahnya kualitas hidup belum mengalami perubahan yang berarti. Bahkan ada kecenderungan pengangguran terbuka terdidik mengalami kenaikan. Keadaan ini kalau tidak ada kebijakan yang tepat dan terarah, tidak mustahil kemiskinan yang selama PJP I telah mengalami penurunan, akan sulit untuk dikurangi.

Kesimpulan

Dari gambaran yang telah diuraikan di depan, tampak adanya penurunan jumlah penduduk miskin di Jawa Timur selama kurun waktu 1990–2006. Hal ini dapat diartikan bahwa, usaha pemerintah baik daerah/pusat dalam rangka menanggulangi kemiskinan di Jawa Timur telah menunjukkan hasilnya. Selain itu juga, usaha para kaum miskin itu sendiri yang ingin mengentas dirinya dari kemiskinan juga menunjukkan hasil yang sangat berarti.

Kondisi ini akan menjadi lebih baik, kalau masalah ekonomi di dalam negeri juga menjadi lebih baik. Artinya perekonomian dalam negeri kita tidak lagi terganggu oleh adanya guncangan-guncangan dari dunia luar (internasional), seperti adanya krisis moneter dan juga kenaikan harga minyak mentah dunia.

Dengan iklim perekonomian yang menjadi semakin kondusif, diharapkan para investor (asing/dalam negeri) akan bersedia untuk menanamkan modalnya di Indonesia sehingga pada akhirnya keadaan tersebut, akan mampu untuk mengatasi masalah-masalah pengangguran dan juga kemiskinan dimasa datang.

Daftar Pustaka

- Azhari (1982) dalam Suparlan, P. (1984) *The Gelandangan of Jakarta: Politics among the poorest people in the capital of Indonesia*. *Indonesia*. Vol (18):137.
- Badan Pusat Statistik Propinsi Jawa Timur beberapa edisi (1992 s/d 2007) *Jawa Timur dalam Angka 1992 s/d 2007*. Surabaya.
- Breman, J.C. (1985) *Sistem Tenaga Kerja Dualistis: Suatu Kritik terhadap Konsep-konsep*.

- Sektor Informal. Dalam: C. Manning & T. N. Effendi (eds). *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal*. Jakarta: Gramedia. 166.
- Bromley, R., Gerry & Chris (1979) *Casual Work and Poverty in Third World Cities*. Toronto: John Wiley Sons.
- Ellis, G.F.R. (1984) *The Dimension of Poverty*. Chicago: The Dryden Press.
- Fitria, B. (2007) Analisis Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Ketimpangan Distribusi Pendapatan, Jumlah Penduduk dan Pendidikan Terhadap Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 1999-2003. *Tesis*, Fakultas Ekonomi, Universitas Airlangga Surabaya.
- Kuznets, S. (1966) Quantitative Aspect of The Economic Growth of Nations VIII. Distribution of Income by size: Economic Development and Cultural Change. *Journal of Labor Economics* 20 (3).
- Lewis, O. (1969) *The Culture of Poverty*. Dalam: R.H. Freeman & Company (eds). *Science, Conflict and Society: Reading from Scientific American, San Fransisco*. *Journal of Family Welfare* 38 (1):68-79.
- Papanek, G. & Kuncorojakti, D. (1986) *Penduduk Miskin di Jakarta*. Dalam: D. Kuntorojakti (ed). *Kemiskinan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor.
- Rosyidi, S. (2001) *Pengantar Teori Ekonomi: Pendekatan Kepada Teori Ekonomi Mikro dan Makro*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Rosyidi, S. (2005) *Pengantar Teori Ekonomi: Pendekatan Kepada Teori Ekonomi Mikro dan Makro*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Rebong J., Elena A., & Mangiang, M. (1984) *Ekonomi Gelandangan Armada Murah untuk Pabrik*. Dalam: P. Suparlan (eds). *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sethuraman, S.V. (1981) *The Urban Informal Sector in Developing Countries*. Geneva: Internasional Labour Office.
- Steele, R. (1986) *Mobilitas Pekerjaan dan Penghasilan Migran di Surabaya*. Dalam: C. Manning & T. N. Effendi (eds). *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*. Jakarta: Gramedia.
- Suparlan, P. (1984) *The Gelandangan of Jakarta: Politics among the poorest people in the capital of Indonesia*. *Indonesia* Vol (18): 133.
- Tumanggong (1981) dalam Suparlan, P. (1984) *The Gelandangan of Jakarta: Politics among the poorest people in the capital of Indonesia*. *Indonesia* Vol (18):130.
- United Nations Development Programme (1990) *Human Development Report, Washington, D.C. Oxford University Press*. p-20.
- United Nations Development Programme (1991) *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.