

Ringkasan Kebijakan: Pengukuran Angka Kemiskinan: Standar Global vs Nasional

Pesan Utama

- Penelusuran lebih lanjut mengenai makna di balik dua versi pengukuran angka kemiskinan antara standar global dan nasional perlu diungkap untuk mendapatkan pemahaman yang lebih utuh mengingat kedua angka ini kerap menjadi perdebatan dan pemberitaan.
- Garis kemiskinan global mengacu pada definisi kemiskinan ekstrem (extreme poverty) pada tahun dasar 2011 adalah mereka yang hidup di bawah \$1,9 PPP per hari. Sementara, Garis Kemiskinan di Indonesia menghitung biaya pada komponen pengeluaran konsumsi makanan untuk mendapatkan kebutuhan gizi minimum yang setara dengan 2.100 kalori per orang per hari.
- Penggunaan nilai tukar mata uang US\$ dalam PPP berbeda dengan pemahaman kurs mata uang secara nominal. Konsep PPP terkait erat dengan definisi tingkat harga di tiap negara yang merupakan harga rata-rata tertimbang dari sejumlah barang menggunakan jenis barang dan bobot yang sama di antara negara-negara tersebut.
- Garis kemiskinan standar nasional yang dihitung BPS lebih tinggi daripada standar internasional \$1.9 PPP. Besarnya nilai garis kemiskinan nasional BPS adalah Rp 425.250 per bulan per kapita atau ekuivalen dengan GK Internasional \$2,5 PPP per hari.

Pengantar

Ulasan penggunaan garis kemiskinan (GK) yang standar dalam mengukur tingkat kemiskinan kerap menjadi pertanyaan. Hal ini mengingat bahwa Pemerintah Indonesia melalui Badan Pusat Statistik (BPS) secara rutin menghitung GK nasional yang kemudian menjadi ukuran pencapaian pembangunan setiap tahun. Di lain sisi, lembaga internasional seperti Bank Dunia juga merilis hasil penghitungan angka kemiskinan sejumlah negara,

termasuk Indonesia, dengan pendekatan GK internasional (*international poverty line*) yang mengacu pada mata uang dolar dalam *purchasing power parity* (\$PPP) pada tahun dasar tertentu. Sehingga, penelusuran lebih lanjut mengenai makna di balik dari dua versi angka kemiskinan ini perlu diungkap untuk mendapatkan pemahaman yang lebih utuh.

Tujuan utama penghitungan kemiskinan secara global (*global poverty measures*) terkait dengan pencapaian target penanggulangan masalah kemiskinan di seluruh dunia sebagaimana yang diusung melalui *Millenium Development Goal* (MDG) di era 1990 hingga 2015 (Ferreira, et al., 2015). Upaya ini terus berlanjut dimana pada tahun 2013 Bank Dunia menetapkan cita-cita untuk mengakhiri tingkat kemiskinan yang ekstrem (*extreme poverty*) pada tahun 2030.

Lebih lanjut, United Nations (Persatuan Bangsa Bangsa-PBB) mencanangkan untuk menghapus segala bentuk kemiskinan pada tahun 2030 sebagaimana yang dituangkan ke dalam Sustainable Development Goals (SDG). Untuk memantau perkembangan tingkat kemiskinan global, maka pengukuran yang dibangun harus dapat terbanding antara satu negara dengan negara yang lain. Oleh karena itu, Bank Dunia membangun GK internasional berdasarkan konsep PPP dengan tahun dasar tertentu.

Tulisan ini mengemukakan pendekatan penghitungan GK yang digunakan dalam estimasi angka kemiskinan, baik yang berdasarkan GK internasional maupun GK nasional di Indonesia. Sistematika penulisan akan dimulai dengan pembahasan konsep yang diterapkan dalam perbandingan kemiskinan antar-negara hingga pada cara penghitungan kemiskinan menggunakan GK nasional di Indonesia. Kemudian, pembahasan dilanjutkan dengan membangun ilustrasi perbandingan angka kemiskinan berdasarkan dua pendekatan tersebut.

Konsep *Purchasing Power Parity* (PPP)

Analisis kemiskinan global membutuhkan suatu ukuran tingkat harga barang dan jasa yang dapat dibandingkan antar-negara. PPP merupakan indeks harga antar-negara yang merupakan ukuran sejumlah uang yang diperlukan untuk membeli barang dalam jumlah yang sama secara riil relatif terhadap negara pembanding, dimana umumnya menggunakan perbandingan dengan Amerika Serikat (Deaton & Aten, 2017). Konsep PPP terkait erat dengan definisi tingkat harga di tiap negara yang merupakan harga rata-rata tertimbang dari sejumlah barang menggunakan jenis barang dan bobot yang sama di antara negara-negara tersebut (Feenstra & Taylor, 2017).

Selanjutnya, diasumsikan bahwa PPP akan berlaku sepanjang tingkat harga di beberapa negara tersebut terbanding dalam satuan unit nilai tukar yang sama. Gambaran sederhana terkait konsep PPP adalah apabila harga satu buah pisang di Amerika Serikat adalah US\$ 1, sedangkan harga pisang yang sejenis di Indonesia adalah Rp500, maka PPP adalah US\$ 0,002/Rupiah.

Sumber informasi untuk nilai tukar PPP untuk GK internasional adalah *International Comparison Program* (ICP), yang merupakan kemitraan kantor statistik beberapa negara. Cakupan jumlah negara dalam ICP yang terkini, tahun 2011, terdiri dari 199 negara atau setara dengan 97 persen jumlah penduduk dunia atau sekitar 99 persen produk domestik bruto dunia (World Bank, 2015).

Garis Kemiskinan Internasional

Definisi kemiskinan ekstrem (*extreme poverty*) melalui acuan tahun dasar 2011 adalah mereka yang hidup di bawah \$1,9 PPP per hari. Sejarah awal dari penggunaan dolar PPP bermula dari publikasi Bank Dunia tahun 1990, *World Development Report*. Pada saat itu, batas GK internasional adalah \$1 PPP berdasarkan ICP tahun dasar 1985 (Ravallion, et al., 1991). Untuk membangun GK internasional, Bank Dunia pada 1990 menggunakan sampel GK nasional dari 33 negara. Selanjutnya, terdapat 8 negara termiskin yang menjadi dasar GK internasional \$1 PPP per hari (Kenya, Nepal, Tanzania, Bangladesh, Indonesia, Moroko, Filipina, Pakistan).

Tabel 1 Sejarah Penerapan US\$ PPP

Nama	Tahun Dasar ICP	Referensi Populasi	Metode	Garis Kemiskinan
1979: "India Line"	1975	India	Persentil 46 Populasi India	\$0,56
1990: "Dollar a Day"	1985	Kenya, Nepal, Tanzania, Bangladesh, Indonesia, Maroko, Filipina, Pakistan	<i>Inspection' (rounded)</i>	\$1,01
2001: 1,08/day	1993	Tiongkok, Tanzania, Zambia, India, Indonesia, Thailand, Nepal, Bangladesh, Tunisia, Pakistan	Median	\$1,08
2008: 1,25/day	2005	Malawi, Mali, Ethiopia, Sierra Leone,	Mean	\$1,25
2011: 1,90/day	2011	Niger, Uganda, Gambia, Rwanda, Guinea-Bissau, Tanzania, Tajikistan, Mozambik, Chad, Nepal, Ghana.	Mean (rounded)	\$1,90

Sumber: Ferreira, 2015

Penggunaan nilai tukar mata uang dalam PPP berbeda dengan pemahaman kurs mata uang secara nominal. Pada laporan ICP tahun dasar 2011, kurs nilai tukar Rupiah per dolar Amerika secara nominal adalah Rp8.770. Apabila GK internasional tahun dasar 2011 senilai \$1,9 PPP per hari, maka konversi GK internasional ke nilai rupiah tidak bersandar pada kurs nominal Rp8.770 per dolar Amerika tersebut. Namun, konversi ke nilai tukar menggunakan kolom konversi kurs nilai tukar PPP pada tabel pengeluaran individu konsumsi rumah tangga di dalam laporan ICP 2011.

Tabel 2 Nilai Tukar PPP Tahun Dasar 2011 (Indonesia)

Wilayah	\$1 PPP per hari (Rupiah)
Perkotaan	4.360,50
Perdesaan	3.666,16
Indonesia	4.091,90

Sumber: Ferreira, 2015

Penghitungan angka kemiskinan untuk Indonesia melalui GK internasional lebih spesifik, karena terdiri dari dua garis menurut wilayah untuk mempertimbangkan penyesuaian bias wilayah perkotaan dan perdesaan (Chen & Ravallion, 2010). Rasio GK internasional wilayah perkotaan dan perdesaan sama dengan rasio GK perkotaan dan perdesaan sebagaimana GK nasional yang dihitung oleh BPS, yakni sebesar 1,19. Besarnya nilai tukar \$1 PPP per

hari pada tahun dasar 2011 ditampilkan pada Tabel 1 (Ferreira, et al., 2015).

Penghitungan Garis Kemiskinan Nasional Indonesia

Pendekatan *cost of basic need* (CBN) adalah metode pengukuran kemiskinan yang secara resmi dirilis oleh BPS. Pendekatan ini menghitung biaya pada komponen pengeluaran konsumsi makanan untuk mendapatkan kebutuhan gizi minimum yang setara dengan 2.100 kalori per orang per hari (Haughton & Khandker, 2009). Kemudian, biaya pada sejumlah pengeluaran non-makanan esensial dilibatkan dalam penghitungan keseluruhan (total) untuk melengkapi biaya konsumsi makanan (BPS, 2016). Nilai kebutuhan minimum kelompok non-makanan menggunakan rasio pengeluaran di tiap jenis pengeluaran non-makanan terhadap total pengeluaran yang diperoleh dari hasil survei paket komoditi kebutuhan dasar (SPKKD).

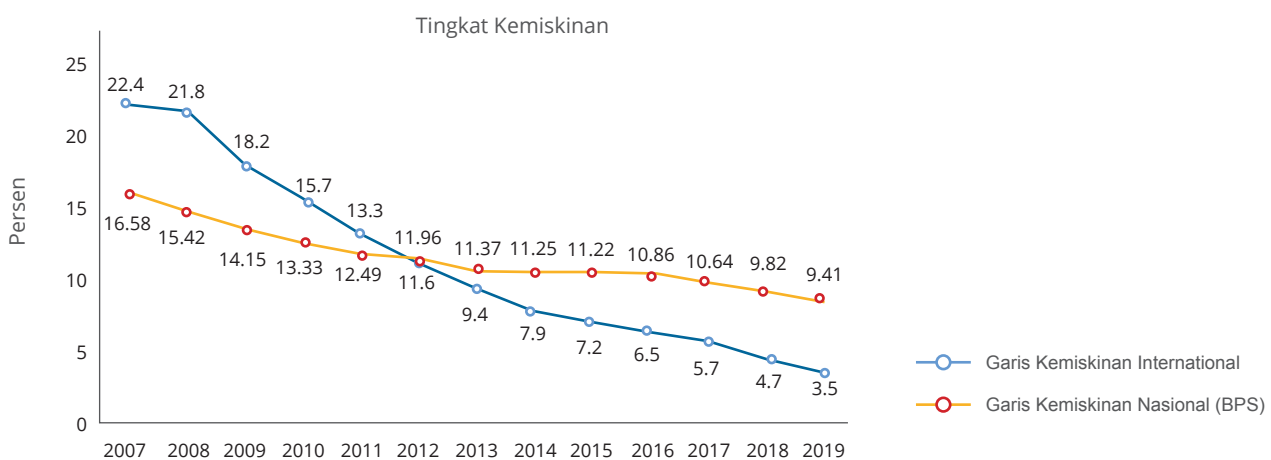
Sumber data dalam penghitungan GK nasional adalah modul konsumsi yang terdapat pada *survei sosial ekonomi nasional* (Susenas). Penghitungan pengeluaran konsumsi makanan dalam GK nasional melibatkan 52 komoditi, sedangkan *item* pengeluaran non-makanan yang menjadi bagian penghitungan GK nasional mencakup 51 jenis untuk di wilayah perkotaan dan 47 jenis untuk di wilayah perdesaan (BPS, 2016).

Angka Kemiskinan Berdasarkan Dua Pendekatan Penghitungan Garis Kemiskinan

Perkembangan angka kemiskinan antar-tahun berdasarkan dua jenis GK dapat dilihat pada Gambar 1. Sebelum tahun 2012, angka kemiskinan yang dihitung menggunakan GK nasional yang dirilis oleh BPS lebih rendah daripada tingkat kemiskinan yang dihitung

dengan GK internasional (\$1,9 PPP per hari). Kemudian, sejak tahun 2012 terlihat bahwa tingkat kemiskinan berdasarkan GK Nasional lebih tinggi. Berdasarkan fakta ini, artinya GK nasional memiliki nilai yang lebih tinggi daripada GK internasional mulai dari tahun 2012.

Gambar 1 Perbandingan Angka Kemiskinan

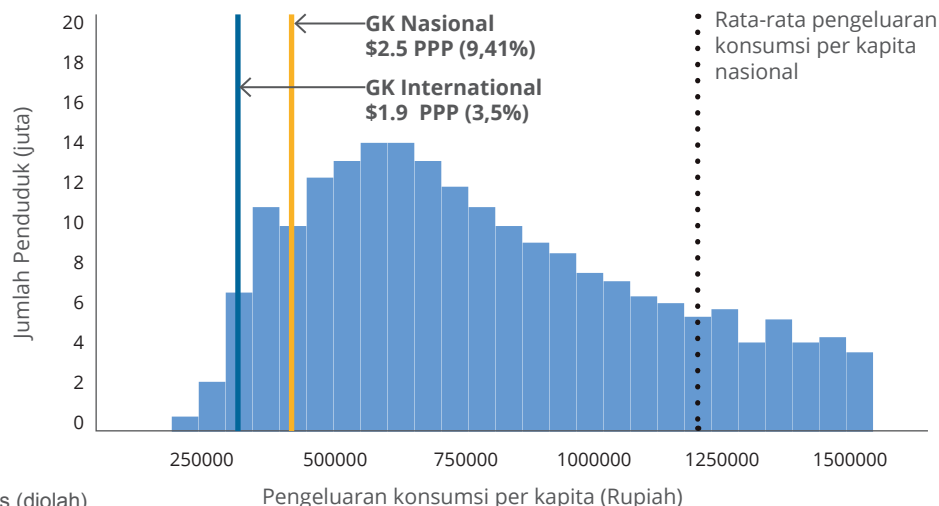


Sumber: BPS dan Bank Dunia (diolah)

Ilustrasi distribusi pengeluaran per kapita secara spesifik pada tahun 2019 dapat dilihat pada Gambar 2. Distribusi pengeluaran konsumsi per kapita di Indonesia cenderung right-skewed. Data yang digunakan adalah Susenas Maret 2019. Rata-rata pengeluaran konsumsi per bulan secara

nasional adalah Rp1.165.241 per kapita (BPS, 2019). Melalui ilustrasi ini, maka dapat dilihat tingginya jumlah penduduk dengan pengeluaran konsumsi per kapita yang berada di bawah rata-rata nasional.

Gambar 2 Distribusi Pengeluaran Konsumsi Per Kapita



Sumber: BPS, Susenas (diolah)

GK nasional yang dihitung BPS lebih tinggi daripada GK internasional \$1,9 PPP per hari tahun dasar 2011. Angka kemiskinan berdasarkan GK nasional tahun 2019 adalah 9,41 persen (BPS, 2019). Dengan menggunakan acuan tingkat inflasi IHK dan GK internasional \$1,9 PPP per hari tahun dasar 2011, estimasi angka kemiskinan

menggunakan GK internasional \$1,9 PPP per hari adalah 3,5 persen. Besarnya nilai GK nasional BPS adalah Rp 425.250 per bulan per kapita atau ekuivalen dengan GK Internasional \$2,5 PPP per hari.

Penutup

Diskusi mengenai standar GK yang dapat dipergunakan untuk mengukur angka kemiskinan kerap dipertanyakan, mengingat keberadaan dua jenis GK yang tersedia untuk Indonesia. Pertama, GK nasional yang dirilis oleh BPS, kemudian yang kedua adalah GK internasional yang dikeluarkan oleh Bank Dunia. Kedua jenis GK ini disusun menurut tujuan yang berbeda. GK nasional merupakan acuan penghitungan angka kemiskinan untuk memantau perkembangan pencapaian pembangunan terkait indikator kemiskinan dengan batas biaya hidup minimum. Tindak lanjut dari hasil estimasi angka ini kemudian diterjemahkan dalam sejumlah program untuk penanggulangan kemiskinan. Sementara itu, GK internasional disusun sebagai bagian dari perangkat analisis kemiskinan antar-negara, dimana dibutuhkan keterbandingan pilihan komoditi dan harga melalui penghitungan PPP.

Selanjutnya, konversi nilai tukar domestik dari GK internasional tidak dapat menggunakan nilai tukar nominal Rupiah per dolar AS. Namun, perlu menggunakan nilai tukar PPP yang merujuk pada publikasi ICP sesuai tahun dasar yang ditetapkan dengan menerapkan tingkat inflasi IHK, misalkan pada tahun 2011.

Wacana yang terus berkembang adalah pilihan GK nasional yang dipakai untuk menghitung angka kemiskinan lebih rendah daripada GK internasional. Faktanya, secara gradual tingkat kemiskinan yang dihitung menurut GK internasional menurun lebih cepat dari tahun ke tahun daripada angka kemiskinan yang menggunakan GK nasional. Bahkan, mulai dari tahun 2012, angka kemiskinan berdasarkan GK internasional lebih rendah apabila dibandingkan dengan angka kemiskinan yang menggunakan GK nasional. Sehingga, besaran nilai GK nasional Indonesia yang dihitung oleh BPS sejak tahun 2012 masih lebih tinggi dibandingkan dengan GK internasional.

Daftar Pustaka

BPS, 2016. *Penghitungan dan Analisis Kemiskinan Makro Indonesia*. s.l.:Badan Pusat Statistik.

BPS, 2019. *Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia: Berdasarkan Hasil Susenas Maret 2019*, Buku 1, s.l.: Badan Pusat Statistik.

BPS, 2019. *Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2019, Berita Resmi Statistik*, s.l.: Badan Pusat Statistik.

Chen, S. & Ravallion, M., 2010. *The Developing World is Poorer than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*. *Quarterly Journal of Economics*, 125(4), pp. 1577-1625.

Deaton, A. & Aten, B., 2017. *Trying to Understand the PPPs in ICP 2011: Why Are the Results So Different?*. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 9(1), pp. 243-264.

Feenstra, R. C. & Taylor, A. M., 2017. *International Economics*. 4th ed. New York: Worth Publishers.

Ferreira, F. H. et al., 2015. *A Global Count of the Extreme Poor in 2012*. World Bank Policy Research Working Paper 7432.

Haughton, J. & Khandker, S., 2009. *Handbook on Poverty and Inequality*. Washington, DC.: The World Bank.

Ravallion, M., Datt, G. & van de Walle, D., 1991. *Quantifying Absolute Poverty in the Developing World*. *Review of Income and Wealth*, 37(4), pp. 345-361.

World Bank, 2015. *Purchasing Power Parities and the Real Size of World Economies: A Comprehensive Report of the 2011 International Comparison Program*. Washington, DC.: The World Bank.

Ringkasan Kebijakan “**Pengukuran Angka Kemiskinan: Standar Global vs Nasional**” ini disusun oleh Taufik Hidayat, Priadi Asmanto, Unit Riset Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dan Nuri Taufik, Badan Pusat Statistik (BPS).

Publikasi ini didukung oleh Pemerintah Australia melalui Program MAHKOTA. Temuan, interpretasi dan kesimpulan yang ada pada publikasi ini tidak mencerminkan pandangan Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Australia. Dipersilakan untuk menyalin, menyebarkan dan mengirimkan publikasi ini untuk tujuan non-komersial.

SEKRETARIAT TIM NASIONAL PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN
Grand Kebon Sirih Lt.4, Jl.Kebon Sirih Raya No.35
Jakarta Pusat, 10110
T. 021 - 3912812

www.tnp2k.go.id