

BAB 1

PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang

Pada dekade terakhir ini, kemiskinan menjadi topik yang dibahas dan diperdebatkan di berbagai forum nasional maupun internasional, walaupun kemiskinan itu sendiri telah muncul ratusan tahun yang lalu. Fakta menunjukkan pembangunan yang telah dilakukan belum mampu meredam meningkatnya jumlah penduduk miskin di dunia, khususnya negara-negara berkembang.

Indonesia sebagai salah satu negara yang sedang berkembang dan secara konsisten telah melakukan pembangunan nasional mulai zaman Orde Baru (tahun 1966 sampai dengan 1998) dan dilanjutkan dengan Orde Reformasi (1998 sampai sekarang). Namun kondisi masyarakat tidak lepas dari permasalahan kemiskinan. Jumlah penduduk miskin di tahun 1970 berjumlah 70 juta jiwa (60%) turun menjadi 22 juta jiwa (11%) pada tahun 1997, tetapi meningkat pesat menjadi 49,5 juta jiwa (naik sekitar 225%) pada tahun 1998 ketika krisis ekonomi melanda Indonesia.

Tabel 1.1 menunjukkan perkembangan batas kemiskinan dan jumlah penduduk miskin. Dari tahun 1976 sampai dengan 1996 (sebelum krisis), total penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan dari 40,1 persen menjadi 11,3 persen atau dari 54,2 juta orang menjadi 22,5 juta orang. Dengan demikian selama periode 20 tahun tersebut penduduk miskin berkurang sebesar 31,7 juta orang atau rata-rata 1,6 juta orang per tahun. Penurunan kemiskinan yang relatif cepat terjadi pada periode 1976-1981, karena penduduk miskin pada saat itu relatif banyak dan pertumbuhan ekonomi rata-rata mampu mencapai lebih dari 7 persen per tahun. Setelah tahun 1996, terutama setelah krisis ekonomi, penurunan penduduk miskin tidak terlalu besar.

Lebih dari 43 persen atau 190 kabupaten/kota dari 440 kabupaten/kota di Indonesia masuk dalam kategori daerah tertinggal. Sebagian besar, 63 persen di antaranya ada di kawasan timur Indonesia, sebanyak 28 persen di Sumatera dan

8 persen yang berada di Jawa dan Bali. Hanya Provinsi Kalimantan Selatan dan DKI Jakarta yang tidak tercantum dalam daftar daerah tertinggal.

Tabel 1.1. Perkembangan Batas Kemiskinan, Persentase dan Jumlah Penduduk Miskin, 1976-2004

Tahun	Batas Miskin (Rp/kapita)		Penduduk Miskin (%)			Penduduk Miskin (juta orang)		
	Kota	Desa	Kota	Desa	Total	Kota	Desa	Total
1976	4.522	2.849	38,8	40,4	40,1	10,0	44,2	54,2
1978	4.969	2.981	30,8	33,4	33,3	8,3	38,9	47,2
1980	6.831	4.449	29,0	28,4	28,6	9,5	32,8	42,3
1981	9.777	5.877	28,1	26,5	26,9	9,3	31,3	40,6
1984	13.731	7.746	23,1	21,2	21,6	9,3	25,7	35,0
1987	17.381	10.294	20,1	16,1	17,4	9,7	20,3	30,0
1990	20.614	13.295	16,8	14,3	15,1	9,4	17,8	27,2
1993	27.905	18.244	13,4	13,8	13,7	8,7	17,2	25,9
1996 ¹	38.246	27.413	9,7	12,3	11,3	7,2	15,3	22,5
1996 ²	42.032	31.366	13,6	19,9	17,7	9,6	24,9	34,5
1998	96.959	72.780	21,9	25,7	24,2	17,6	31,9	49,5
1999	92.409	74.272	19,5	26,1	23,5	15,7	32,7	48,4
2000	91.632	73.648	14,6	22,4	19,1	12,3	26,4	38,7
2001	100.011	80.382	9,8	24,8	18,4	8,6	29,3	37,9
2002	130.499	96.512	14,5	21,1	18,2	13,3	25,1	38,4
2003	138.803	105.888	13,6	20,2	17,4	12,2	25,1	37,3
2004	143.455	108.725	12,1	20,1	16,7	11,4	24,8	36,1
2005	150.799	117.259	11,7	20	15,9	12,4	22,7	35,1
2006	174.296	130.587	13,5	21,8	17,7	14,5	24,8	39,3
2007	187.942	146.837	12,5	20,4	16,8	13,6	23,6	37,2
2008	204.896	161.831	11,7	18,9	15,4	12,8	22,2	35,0

Sumber: Statistik Indonesia dan Data & Informasi Kemiskinan – BPS (diolah)

¹ Menggunakan standar lama (sebelum tahun 1998)

² Berdasarkan standar 1998 yang disesuaikan dengan pola konsumsi tahun yang bersangkutan

Jumlah penduduk miskin di DKI Jakarta pada bulan Maret 2007 sebesar 405,7 ribu (4,48 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada bulan Maret 2006 yang berjumlah 407,1 ribu (4,57 persen), berarti jumlah penduduk miskin turun sebesar 1,4 ribu.

Pada periode Maret 2006-Maret 2007, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) menunjukkan kecenderungan menurun. P1 turun dari 0,75 menjadi 0,43. P1 merupakan ukuran rata-rata kesenjangan

pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap Garis Kemiskinan. P2 yang memberikan gambaran mengenai penyebaran pengeluaran di antara penduduk miskin, turun dari 0,19 menjadi 0,10. Ini mengindikasikan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin cenderung makin mendekati garis kemiskinan dan ketimpangan pengeluaran penduduk

Penurunan tingkat kemiskinan seperti disebutkan di atas, sejalan dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi di DKI Jakarta. Perekonomian DKI Jakarta pada tahun 2007 yang diukur berdasarkan PDRB atas dasar harga konstan tahun 2000 meningkat 6,39 persen dibandingkan tahun 2006. Semua sektor ekonomi mengalami pertumbuhan positif, dengan pertumbuhan tertinggi di sektor pengangkutan dan komunikasi (14,65 persen) dan terendah di sektor pertambangan dan penggalian (0,46 persen)¹.

Agak ironis rasanya, bahwa berita baik dari angka statistik di atas tidak seindah dengan apa yang terjadi di lapangan. Sebagian besar kaum miskin di Jakarta tinggal di kawasan kumuh, penghuni bantaran kali, pinggiran rel kereta api, dan kolong jalan layang. Menurut data BPS, untuk tahun 2005 jumlah penduduk Jakarta yang menempati lokasi tak layak huni itu ada sekitar 33.230 jiwa.

Data *Ecosoc* yang dipaparkan dalam "Lokakarya Nasional Merumuskan Kota sebagai Ruang Publik", 24 Juli 2007 di Jakarta, menunjukkan bahwa dalam periode 2001-2003 di Ibu Kota terjadi 86 kasus penggusuran permukiman miskin, 74 kasus penggusuran pedagang kaki lima (PKL), 424 kasus pembakaran/kebakaran permukiman miskin, dan 168 kasus pembakaran/kebakaran tempat usaha kaum miskin, termasuk pasar tradisional². Diperkirakan, sekitar 75.000 manusia kehilangan tempat tinggal.

Pembakaran, yang oleh Kepala Sudin Tramtib Jakarta Utara Toni Budiono disebut sebagai "bumi hangus" sudah menjadi salah satu kiat operasi penertiban. Dengan dalih "dalam keadaan terpaksa", pembakaran bangunan ditempuh untuk memudahkan pembongkaran bangunan liar, seperti di bantaran kali (Kompas, 21

¹ http://bps.jakarta.go.id/BRS/PDRB/PDRB_0704.PDF.

² BE Julianery *Tak Ada Ruang Kota bagi Kaum Miskin Jakarta* <http://www.kompascetak.com/kompascetak/0708/10/nasional/3751020.htm> Jumat, 10 Agustus 2007

November 2001). Penggusuran, pembakaran, dan operasi yustisi terhadap kaum miskin mencerminkan kebijakan pemprov DKI Jakarta yang tidak berpihak kepada masyarakat miskin kota. Ketidakberpihakan pemerintah terhadap masyarakat miskin kota juga terlihat dalam APBD. Alokasi anggaran penertiban (penggusuran) rakyat miskin, daerah DKI Jakarta mencapai **Rp 303,2 milyar** jauh lebih besar dari dinas pendidikan dasar sebesar Rp 188 milyar. Bahkan lebih jauh lagi dibandingkan anggaran Puskesmas seluruh sebesar Rp 200 milyar dan seluruh rumah sakit sebesar Rp 122,4 milyar (Sucipto, 2007).

Walaupun angka kemiskinan turun dan pertumbuhan ekonomi DKI Jakarta meningkat, namun disisi lain kebijakan pemprov DKI Jakarta banyak yang merugikan masyarakat miskin kota, lalu apakah pertumbuhan perekonomian DKI Jakarta merupakan pertumbuhan yang menguntungkan masyarakat miskin kota (*pro poor growth*)? *Pro poor growth* tidak selalu bisa dilihat hanya dengan menggunakan statistik. Kelemahan metode bisa menjadi penyebabnya. Penduduk miskin kota yang tidak mempunyai tempat tinggal yang layak seperti ‘di bawah kolong jembatan’, emperan toko, sering berpindah-pindah, tidak mempunyai KTP, sering tidak diperhitungkan dalam statistik.

Konsep dan definisi penduduk miskin mengacu kepada konsep dan definisi yang digunakan BPS. Oleh BPS, jumlah dan persentase penduduk miskin dihitung berdasarkan 6 tingkat pengeluaran perkapitanya. Besarnya nilai rupiah pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum makanan yang setara dengan 2.100 kkal per kapita per hari ditambah dengan kebutuhan dasar non makanan (papan, sandang, sekolah, transportasi, serta kebutuhan rumah tangga dan individu yang mendasar lainnya). Angka ini disebut garis kemiskinan. Penduduk yang memiliki tingkat pengeluaran sebulan lebih rendah dari garis kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin.

Sedangkan pertumbuhan yang menguntungkan orang miskin atau *pro poor growth* dalam beberapa literature dibedakan kedalam 2 definisi³. Pertama, dikatakan *pro poor growth* bila pertumbuhan pendapatan yang miskin lebih besar daripada yang tidak miskin, secara tidak langsung pertumbuhan seperti ini

³ Martin Ravallion. “*Pro poor growth* : a primer”

memperbaiki distribusi pendapatan⁴. (Baulch and McCulloch, 2000; Kakwani and Pernia, 2000). Definisi kedua, “*Pro poor growth*” adalah pertumbuhan yang mengurangi tingkat kemiskinan (Ravallion and Chen, 2003).

Dalam Dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK), Masalah kemiskinan bukan hanya diukur dari pendapatan, tetapi juga masalah kerentanan dan kerawanan orang atau sekelompok orang baik laki-laki maupun perempuan untuk menjadi miskin. Masalah kemiskinan juga menyangkut tidak terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat miskin untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Pemecahan masalah kemiskinan perlu didasarkan pada pemahaman suara masyarakat miskin, dan adanya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar mereka, yaitu hak sosial, budaya, ekonomi dan politik. Oleh karena itu, strategi dan kebijakan yang dirumuskan dalam dokumen SNPK didasarkan atas pendekatan berbasis hak terhadap kemiskinan. Rencana Aksi Pemenuhan Hak Dasar memuat kebijakan dan langkah kebijakan untuk mewujudkan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak atas pangan, hak atas kesehatan, hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan, hak atas air bersih, hak atas perumahan, hak atas tanah, hak atas sumberdaya alam dan lingkungan hidup, hak atas rasa aman dari tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

1. 2. Permasalahan

Berdasarkan kepada latar belakang permasalahan yang dikemukakan di atas, Didapati bahwa pertumbuhan Tinggi, kemiskinan berkurang, kesenjangan berkurang. Lalu untuk apa dana “Bumi Hangus” sebesar 303,2 M? Apakah **Pertumbuhan** dan **program penanggulangan kemiskinan** yang menyebabkan berkurangnya kemiskinan dan kesenjangan atau karena faktor lainnya seperti “Bumi Hangus” ?

⁴ Jossy Moeis ”Kebijakan Publik:History, Lesson, and issues”

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk melihat lebih jauh dan dalam, dibalik penurunan angka kemiskinan di DKI Jakarta. Apakah penurunan angka kemiskinan di DKI Jakarta karena Pertumbuhan (kemiskinan dihilangkan) atau karena orang miskin yang “dihilangkan” (baik melalui penggusuran maupun tidak terdatanya mereka dalam regridasi penduduk).

Tujuan Khusus

1. Mengetahui apakah pertumbuhan ekonomi DKI Jakarta, *Pro poor growth?*
2. Memperoleh informasi apakah kebijakan penanggulangan kemiskinan dapat diakses oleh penduduk miskin

1.4. Ruang Lingkup/Batasan

- Penelitian ini mengambil fokus daerah DKI Jakarta karena selain di DKI Jakarta tidak terdapat daerah tertinggal. Pertumbuhan di DKI Jakarta juga lebih tinggi dibandingkan daerah lainnya.
- Penduduk miskin yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah penduduk miskin yang tinggal di kawasan terlarang⁵ dalam hal ini peneliti memilih masyarakat miskin yang tinggal di bawah kolong jembatan jl. M. T. Haryono, Cawang, Jakarta Timur.
- Periode 1999 – 2002 dipilih karena; periode ini merupakan periode krisis.
- Periode 2002-2005 dipilih karena; periode dimana perekonomian menunjukkan pertumbuhan. Tahun 2002, perekonomian Indonesia mulai bangkit pasca krisis 1998. Sedangkan tahun 2005, naiknya harga BBM mempengaruhi angka kemiskinan di tahun 2006. Susenas dilakukan pada Februari, sebelum naiknya harga BBM sehingga pertumbuhan belum terkena imbas kenaikan BBM.

⁵ Sesuai dengan Perda DKI Jakarta No 11 tahun 1988 Tentang Ketertiban Umum Dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta penduduk di larang tinggal di bantaran sungai, pinggir kali, saluran jalan, di atas atau di bawah jembatan, jembatan penyeberangan, jalan, jalur hijau taman dan tempat-tempat umum.