

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan dan ketimpangan distribusi pendapatan dan sosial selalu menjadi fenomena atau bagian dari suatu pembangunan sebuah negara khususnya negara yang sedang berkembang. Teori Kuznet (1955) mengemukakan bahwa pada awal pembangunan suatu negara dimana investasi pada modal fisik merupakan pilar utama dalam pertumbuhan ekonomi maka ketimpangan akan memicu pertumbuhan melalui alokasi sumberdaya yang berpihak pada mereka yang menabung dan melakukan investasi paling besar. Namun sejalan dengan waktu dimana modal manusia terus bertambah dan menggantikan modal fisik sebagai sumber pertumbuhan utama maka ketimpangan akan menurun. Hubungan ini digambarkan dalam kurva U terbalik antara pendapatan dan ketimpangan, dimana sumbu X menggambarkan pertumbuhan ekonomi per kapita dan sumbu Y menggambarkan ketimpangan. Osmani (2001) mengemukakan bahwa pada awal 70-an para ekonom melihat skeptis terhadap teori Kuznet ini karena tanpa adanya perubahan sosial ekonomi yang mendasar, proses pertumbuhan ekonomi cenderung akan menguntungkan si kaya saja dan memberikan sedikit manfaat bagi masyarakat miskin, sehingga kemungkinan menurunnya kemiskinan atau ketimpangan sejalan dengan waktu akan mengecil.

Bagi banyak negara berkembang selama ini, pembangunan hanya dilihat atau diartikan secara sempit sebagai pertumbuhan ekonomi yaitu melalui peningkatan Produk Domestik Bruto (PDB). Stiglitz (1998), mengemukakan bahwa pembangunan yang terfokus pada pertumbuhan ekonomi tidak hanya merencanakan antara cara dan hasil tapi juga sebab dan akibat. Pertumbuhan PDB bukanlah suatu hasil akhir tapi lebih merupakan suatu cara untuk meningkatkan standar hidup masyarakat, mengurangi kemiskinan, meningkatkan kesehatan dan pendidikan. Bila Kuznet mengatakan bahwa peningkatan PDB per kapita akan menyebabkan penurunan tingkat kemiskinan maka menurut Stiglitz hal tersebut telah merencanakan antara sebab dan akibat karena perubahan sosial masyarakat yang lebih majulah yang justru akan meningkatkan pertumbuhan PDB secara

berkelanjutan. Menurut Stiglitz (1998), selama lebih dari setengah abad para ekonom melihat pembangunan dari sisi ekonomi semata yaitu peningkatan akumulasi *capital stock* (baik dalam bentuk transfer dari luar negeri maupun peningkatan simpanan dalam negeri) dan peningkatan alokasi sumber daya. Yang membedakannya adalah strategi peningkatan alokasi sumber daya dan peranan pemerintah di dalamnya. Ada ekonom yang berpendapat bahwa diperlukan campur tangan pemerintah untuk meningkatkan alokasi sumber daya maka ada pula ekonom yang lebih mengacu pada mekanisme pasar.

Kemiskinan juga telah menjadi perhatian dunia, terutama sejak krisis ekonomi melanda Asia sejak tahun 1997. Salah satu bentuk perhatian dunia terhadap kemiskinan dan ketimpangan sosial adalah berkumpulnya 192 negara anggota PBB dan paling sedikit 23 organisasi internasional pada tahun 2000, untuk menyetujui pencapaian tujuan millennium (*Millennium Development Goals, MDGs*) pada tahun 2015. Termasuk dalam delapan tujuan tersebut adalah mengurangi kemiskinan ekstrim (hidup dibawah 1 dolar Amerika per hari), gizi buruk dan tingkat kematian balita serta meningkatkan pendidikan dasar masyarakat.

Menurut Konferensi Dunia Untuk Pembangunan Sosial di Kopenhagen 1995 (dalam Kementerian Koordinator Bidang Kesra, 2002) kemiskinan dalam arti luas di negara-negara berkembang memiliki wujud yang multidimensi yang meliputi sangat rendahnya tingkat pendapatan dan sumberdaya produktif yang menjamin kehidupan berkesinambungan; kelaparan dan kekurangan gizi; keterbatasan dan kurangnya akses kepada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya; kondisi tak wajar dan kematian akibat penyakit yang terus meningkat; kehidupan bergelandang dan tempat tinggal yang jauh dari memadai; lingkungan yang tidak aman; serta diskriminasi dan keterasingan sosial.

Wujud kemiskinan sebagaimana yang dikemukakan di atas tercermin pada rumah tangga miskin yang terdapat di Indonesia, baik di perkotaan maupun di pedesaan. Dalam hubungan ini Badan Pusat Statistik (BPS, 1992) mengemukakan karakteristik rumah tangga miskin dapat dilihat dari jumlah pekerja dan tempat tinggal, kepemilikan dan penguasaan tanah (pertanian), tingkat pendidikan dan jam kerja kepala rumah tangga, serta jenis dan status pekerjaan rumah tangga. Dikemukakan pula bahwa rumah tangga miskin hanya mempunyai satu orang

pekerja yang menghasilkan pendapatan. Sebagian besar kondisi tempat tinggal mereka belum memenuhi persyaratan kesehatan yang memadai. Rumah tangga miskin hanya memiliki lahan (pertanian) yang sangat kecil atau bahkan banyak diantaranya tidak memilikinya sama sekali. Tingkat pendidikan kepala rumah tangganya sangat rendah. Jam kerja mereka rata-rata per minggu relatif jauh lebih lama. Disamping itu jenis dan status pekerjaan kepala rumah tangga di pedesaan sebagian besar adalah petani kecil atau buruh tani dan di perkotaan berupa usaha atau kegiatan sendiri kecil-kecilan, terutama sektor informal baik yang legal maupun yang ilegal. Hart (1981), mengemukakan sebagai ilustrasi bahwa sektor informal yang legal itu adalah berupa tukang kayu/batu, pedagang kecil eceran dan asongan, tukang ojek/becak, tukang cukur, tukang sol/semir sepatu, dan sebagainya. Sedangkan sektor informal yang ilegal contohnya adalah pencopet, pencuri, penadah barang curian, prostitusi, penyelundup, dan lain-lain.

Berdasarkan data statistik BPS (2008), kondisi kemiskinan dan beberapa indikator utama Indonesia dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut ini:

Tabel 1.1. Beberapa Indikator Utama Indonesia

	Unit	2005	2006	2007	2008
Jumlah Penduduk Miskin	Juta orang	35,1	39,3	37,2	34,9
Persentase Penduduk Miskin	%	15,97	17,75	16,58	15,42
Garis Kemiskinan	Rp/Kapita/bln	129,108	151,997	166,697	183,363
Indeks Gini	%	0,33	0,36	0,36	n/a
APS penduduk 7-12th	%	97,4	97,39	97,61	n/a
APS penduduk 13-15th	%	84,02	84,08	84,09	n/a
APS penduduk 16-18th	%	53,86	53,92	54,10	n/a
APS penduduk 19-24th	%	12,23	11,38	12,61	n/a

Sumber: BPS (2008)

Dari tabel 1.1 di atas, terlihat bahwa jumlah penduduk miskin cenderung meningkat pada tahun 2006 apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin di tahun 2005. Pada tahun 2006 terjadi peningkatan persentase penduduk miskin sebanyak 1,78 %, namun terus menurun pada tahun-tahun berikutnya. Tingkat ketimpangan yang ditunjukkan oleh koefisien Gini mengalami kenaikan dari 0,33

di tahun 2005 menjadi 0,36 di tahun 2006 dan bertahan di tahun 2007. Angka Partisipasi Sekolah (APS) untuk penduduk usia SD (7 – 12 tahun), SMP (13 -15 tahun) dan SMA (16 – 18 tahun) cenderung meningkat, sedangkan untuk usia perguruan tinggi (19 – 24 tahun) walaupun sempat menurun di tahun 2006, namun kembali membaik di tahun 2007.

Kegagalan negara-negara sedang berkembang memberantas kemiskinan tidak terlepas dari model pembangunan yang diterapkannya. Menurut para ahli, kegagalan yang terjadi dikarenakan model pembangunan yang berlaku di negara tersebut tidak memberi kesempatan pada rakyat miskin untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut pemilihan, perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan (Ala, 1996). Dengan kata lain, rakyat miskin hanyalah sekedar obyek dari pembangunan yang bercirikan *top down* dan memihak kepada segelintir orang serta pemerintahan yang sentralistik.

Mekanisme perekonomian dalam pasar yang akan melahirkan "si kalah" merupakan hal yang wajar. Yang ganjil adalah sikap tidak acuh terhadap nasib si kalah, baik oleh masyarakat maupun negara. Itulah yang sedang terjadi dalam berbagai temuan kasus kemiskinan belakangan ini. Busung lapar terjadi di berbagai provinsi meski otonomi daerah telah dilaksanakan sekitar lima tahun. Seharusnya dengan adanya otonomi daerah mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Hal tersebut, salah satunya, dijelaskan oleh peraih Nobel Bidang Ekonomi tahun 1993, Douglas North. North (dalam Mutasya, 2005) menyusun teori yang disebut ilmu ekonomi kelembagaan. Menurutnya, kinerja perekonomian hanya bisa bagus jika aspek kelembagaan berdinamika sesuai kebutuhan. Tanpa itu, mustahil kebijakan ekonomi - bahkan yang ideal secara teknis dan keilmuan - mampu menyelesaikan berbagai permasalahan, termasuk kemiskinan.

Modal sosial telah berfungsi dengan baik sebagai jaring pengaman sosial bagi kaum miskin di Indonesia. Bantuan pada tingkat keluarga besar, komunitas, atau dalam relasi pertemanan telah menyelamatkan banyak kaum miskin. Saat terjadi krisis ekonomi 1997-1998, lonjakan kaum miskin tidak sebesar yang diduga. Hal tersebut disebabkan karena banyak orang yang terkena imbas krisis diselamatkan oleh relasi dan kerabat. Namun, modal sosial dalam bentuk-bentuk seperti itu sedang dan akan menyusut. Karena memerlukan hubungan personal.

Padahal, spesialisasi dan pembagian kerja (*division of labor*) cenderung mengarahkan hubungan antar orang menjadi bersifat impersonal. Ditambah lagi waktu dan ruang interaksi yang tersedia kian sempit. Hal ini terutama tampak jelas di kota-kota besar. Akibatnya, warga kota besar yang berkecukupan secara ekonomi tidak terdorong membantu kaum miskin meski kemiskinan hadir begitu dekat, misalnya dalam bentuk rumah kumuh dan tunawisma. Kepedulian mungkin saja masih besar, tetapi relasi yang bersifat impersonal menyulitkan aktualisasi kepedulian itu. Oleh karena itu perlu dilakukan upaya pemberdayaan masyarakat.

Soetrisno (1999) mengemukakan paradigma pemberdayaan (*empowerment*) adalah mengubah kondisi tersebut dengan cara memberi kesempatan pada kelompok orang miskin untuk merencanakan dan melaksanakan program pembangunan yang juga mereka pilih sendiri. Kelompok orang miskin ini juga diberi kesempatan untuk mengelola dana pembangunan baik yang berasal dari pemerintah maupun dari pihak lain. Urgensi pemberdayaan masyarakat adalah menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*). Belakangan ini konsep tersebut dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan di masa yang lalu. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang oleh Friedmann disebut sebagai *alternative development*, yang menghendaki *inclusive democracy, economic growth, gender equality and intergenerational equity* (Kartasamita, 1996).

Karena itulah sebagaimana dikatakan Chambers (1987), bahwa inti kemiskinan dan kesenjangan sebenarnya terletak pada *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan yang terdiri dari lima unsur: ketidakberdayaan (*powerlessness*), kerawanan (*vulnerability*), kelemahan fisik (*physical weakness*), kemiskinan (*poverty*) itu sendiri, dan keterisolasian (*isolation*).

Berdasarkan hal tersebut dikembangkan beberapa pendekatan yang memungkinkan bisa diterapkan dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat, yaitu (1) upaya pemberdayaan masyarakat harus terarah kepada yang miskin atau lemah, (2) pendekatan kelompok untuk memudahkan pemecahan masalah yang dihadapi bersama-sama, (3) pendampingan selama proses pemberdayaan yang dilakukan dengan pembentukan kelompok masyarakat dilakukan oleh pendamping yang

sifatnya lokal, teknis dan khusus. Saat ini pemerintah merumuskan suatu kebijakan pemberdayaan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dimana syarat utamanya adalah kebijakan pemberdayaan harus sesuai dengan karakter lokal masyarakat yang akan diberdayakan.

Kesiapan Indonesia yang menyatakan akan bebas dari kemiskinan pada 2015 perlu dipertanyakan apabila berbagai langkah yang diambil ternyata hanya sekedar tambal sulam. Karena itu tantangan utama Indonesia pada tahun akan datang adalah sejauh mana pemerintah menerapkan langkah-langkah yang terencana dan efektif untuk memberantas kemiskinan. Upaya pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan tersebut telah lebih diintensifkan sejak tahun 1994 melalui program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (PDT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Jaring Pengaman Sosial (JPS) dan PNPM Mandiri (2007) yang berusaha untuk mengintegrasikan program penanggulangan kemiskinan yang berjalan di Indonesiaa.

Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun "gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan", yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip universal.

Pemberdayaan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal menjadi sangat penting dengan adanya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang Desentralisasi dimana didalamnya terdapat perubahan definisi peran, tanggung jawab dan akuntabilitas dari pemerintah daerah. Dengan desentralisasi, pemerintah daerah (dalam hal ini kabupaten dan kota) bertanggung jawab langsung dalam memberikan pelayanan publik bagi masyarakat setempat. Dengan tujuan utama desentralisasi yaitu memberikan pelayanan publik yang lebih baik terhadap masyarakat, maka hal tersebut akan sulit dicapai tanpa adanya peningkatan kapasitas pemerintah daerah. Partisipasi *stakeholder* dan pemberdayaan masyarakat juga menjadi suatu keharusan dalam konsep desentralisasi.

Berbagai pendekatan yang dilakukan P2KP ditujukan untuk mendorong proses percepatan terbangunnya landasan yang kokoh bagi terwujudnya kemandirian penanggulangan kemiskinan dan juga melembaganya pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Dengan demikian, pelaksanaan P2KP sebagai “gerakan bersama membangun kemandirian dan pembangunan berkelanjutan yang berbasis nilai-nilai universal” diyakini akan mampu membangun kesadaran kritis dan perubahan perilaku individu ke arah yang lebih baik. Konsep strategis P2KP adalah menciptakan transformasi sosial pada masyarakat yaitu dari masyarakat miskin dan tidak berdaya menjadi berdaya, kemudian mandiri dan akhirnya mencapai masyarakat madani.

Yang menarik dari P2KP adalah Program ini telah dilaksanakan sejak tahun 1999 (P2KP 1), yang didasari oleh meningkatnya tingkat kemiskinan di Indonesia akibat dari krisis ekonomi, untuk beberapa wilayah di area DKI Jakarta dan Pulau Jawa. Program ini dianggap cukup berhasil sehingga dilakukan perluasan penerapan ke wilayah lainnya di Indonesia yaitu P2KP2 dan P2KP3 (khusus daerah Nangro Aceh Darussalam). P2KP 2 sendiri dilaksanakan dari tahun 2004 hingga Juni 2008.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh mengenai Evaluasi Dampak Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan tahap dua (P2KP – 2) terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Jawa Barat.

1.2 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan P2KP2 di Jawa Barat dapat meningkatkan kesejahteraan rumah tangga apabila dihitung berdasarkan konsumsi per kapita riil.
2. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan P2KP2 dapat mengeluarkan rumah tangga miskin dari kemiskinan.

1.3 Manfaat Penelitian

Manfaat dari dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk memberikan masukan bagi lembaga pemerintah yang bertugas dalam proses penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

2. Untuk memberikan masukan kepada lembaga yang terkait dengan proses pelaksanaan P2KP khususnya P2KP2 dalam melakukan evaluasinya.
3. Untuk memberikan masukan bagi perkembangan ilmu tentang kebijakan publik di Indonesia khususnya yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan.
4. Sebagai bahan kajian bagi peneliti selanjutnya yang akan membahas mengenai P2KP di Indonesia.

1.4 Batasan dan Metodologi Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis membatasi penelitian pada evaluasi dampak Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan tahap dua (P2KP – 2) terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat di Jawa Barat, yang dihitung berdasarkan tingkat konsumsi perkapita rumah tangga. Sedangkan metodologi yang digunakan adalah metode statistik deskriptif dengan pendekatan evaluasi dampak (*impact evaluation*), dimana tingkat konsumsi masyarakat diamati pada saat sebelum intervensi dimulai (baseline data) pada tahun 2004 dan setelah intervensi berakhir pada Juni 2008 (impact data). Tingkat konsumsi juga diamati pada dua kelompok masyarakat yaitu masyarakat yang tinggal di kelurahan-kelurahan penerima manfaat program (kelompok aksi), dan masyarakat yang tinggal di kelurahan-kelurahan bukan penerima manfaat program (kelompok kontrol) yang digunakan sebagai pembanding karena dinilai memiliki karakteristik yang relatif sama dengan kelurahan penerima manfaat (Ezemenari dkk, 1999).

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penyusunan tesis ini adalah:

1. Bab I memuat latar belakang, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan dan metodologi penelitian serta sistematika penulisan.
2. Bab II memuat tinjauan pustaka.
3. Bab III memuat metode penelitian, data dan sampel, metode identifikasi dampak, dan metode analisis.
4. Bab IV memuat pembahasan.
5. Bab V memuat kesimpulan dan saran.