

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kemiskinan merupakan fenomena global yang dihadapi setiap bangsa. Berbagai upaya penanggulangan kemiskinan menjadi agenda penting pembangunan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu komitmen yang dilakukan oleh berbagai negara untuk menanggulangi kemiskinan ditindaklanjuti dengan penandatanganan kesepakatan oleh 189 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada September 2000. Kesepakatan tersebut bertujuan untuk mengurangi kemiskinan dan membangun manusia yang seutuhnya pada tahun 2015 seperti yang tertuang dalam 8 tema dan target *Millenium Development Goal* (MDG), yaitu¹: *end poverty and hunger* (menanggulangi kemiskinan dan kelaparan); *universal education* (mencapai pendidikan dasar untuk semua); *promote gender equality and empower women* (mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan); *reduce child mortality* (menurunkan angka kematian anak); *improve maternal health* (meningkatkan kesehatan ibu); *combat HIV/AIDS, malaria and other diseases* (memerangi HIV/AIDS, penyakit malaria dan penyakit menular lainnya); *ensure environmental sustainability* (memastikan kelestarian lingkungan hidup); dan *develop a global partnership for development* (mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan).

Seperti yang dinyatakan oleh Sekjen PBB, Ban Ki-moon:

*"Looking ahead to 2015 and beyond, there is no question that we can achieve the overarching goal: we can put an end to poverty. In almost all instances, experience has demonstrated the validity of earlier agreements on the way forward; in other words, we know what to do. But it requires an unswerving, collective, long-term effort."*².

Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, antara lain: tingkat pendapatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi, geografis, gender dan kondisi lingkungan.

¹ http://www.undp.or.id/mdg/documents/M_P_Report-LowRes.pdf diakses pada 25 Mei 2009

² <http://www.undp.org/mdg/> diakses pada 25 Mei 2009

Kemiskinan seperti yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009 tidak hanya dipahami sebagai ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar³ dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

Upaya pemerintah untuk memperbaiki kondisi sosial, ekonomi dan budaya, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dengan menetapkan tiga jalur strategi pembangunan yakni⁴: (i) pembangunan pro-pertumbuhan, untuk meningkatkan dan mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui upaya menarik investasi, ekspor, dan bisnis, termasuk perbaikan iklim investasi; (ii) pembangunan pro-lapangan kerja, untuk menciptakan lapangan kerja termasuk di dalamnya menciptakan pasar tenaga kerja dan fleksibel dan menciptakan hubungan industri yang kondusif; dan (iii) pembangunan pro-masyarakat miskin, untuk meningkatkan kapasitas masyarakat agar dapat berkontribusi terhadap pembangunan, memperluas akses terhadap layanan dasar, dan merevitalisasi sektor pertanian, kehutanan, kelautan, ekonomi, pedesaan.

Strategi yang bersifat normatif di atas khususnya strategi pembangunan pro-masyarakat miskin dijabarkan dalam program penanggulangan kemiskinan yang pengelompokkannya (*clustering*) berdasarkan segmentasi masyarakat miskin penerima program sebagai berikut⁵: (i) *Cluster* pertama adalah kelompok program-program bantuan dan jaminan sosial yang ditujukan terutama bagi masyarakat termiskin diantara yang miskin, antara lain subsidi langsung tunai (SLT), bantuan tunai bersyarat (BTB), program raskin, jaminan kesehatan (Jamkesmas), program keluarga harapan (PKH); (ii) *Cluster* kedua adalah kelompok program-program yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat seperti Program Pemerintah Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri; dan (iii) *Cluster* ketiga ditujukan bagi mereka yang sudah/tidak masuk ke dalam kategori penerima cluster 1 dan 2 karena dinilai memiliki mata pencaharian atau usaha

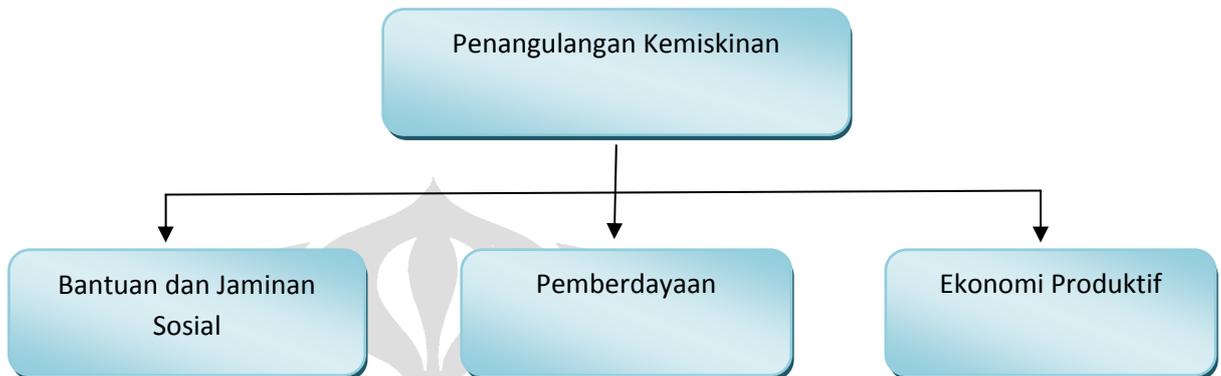
³ Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam, dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan.

⁴ Penjelasan dan Tanya Jawab Seputar Program PNPM Mandiri, hal. 4

⁵ Op cit hal.5

yang cukup untuk dapat membiayai kebutuhan dasar, namun tetap perlu ditingkatkan.

Gambar 1.1
Cluster Program-Program Penanggulangan Kemiskinan



Sumber: Penjelasan dan Tanya Jawab Seputar PNPM Mandiri

Fenomena kemiskinan di Indonesia dalam kurun 10 tahun terakhir menunjukkan bahwa jumlah dan persentase penduduk miskin mengalami penurunan. Berdasarkan komposisi penduduk miskin menurut wilayah kota dan desa, maka penduduk miskin lebih banyak terdapat di wilayah perdesaan. Jumlah penduduk miskin yang berada di desa pada tahun 2007 sebesar 23,61 juta jiwa atau sebesar 20,37 persen. Sedangkan jumlah penduduk miskin yang berada di wilayah perkotaan sebesar 13,56 juta jiwa atau 12,52 persen. Perbedaan kondisi geografis dan sebaran penduduk yang ada pada masyarakat perdesaan dan perkotaan berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan itu sendiri. Hal ini dapat diamati selengkapnya pada tabel 1.1. Tahun 2009, pemerintah merevisi target penurunan angka kemiskinan dari 8,2 persen total penduduk menjadi 12-14 persen⁶. Hal ini mengindikasikan bahwa program penanggulangan kemiskinan yang dicanangkan sebelumnya belum dapat mengurangi jumlah penduduk miskin secara signifikan.

⁶ Berita Resmi Statistik BPS No.37/07/Th. XI, 1 Juli 2008

Tabel 1.1.
Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia
menurut Daerah, 1996 – 2008

Tahun	Jumlah penduduk miskin (Juta)			Persentasi Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+ Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1996	9,42	24,59	34,01	13,39	19,78	17,47
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,23
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43
2000	12,30	26,40	38,70	14,60	22,38	19,14
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	24,84	18,41
2002	13,30	25,10	38,40	14,46	21,10	18,20
2003	12,20	25,10	37,30	13,57	20,23	17,42
2004	11,40	24,80	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	11,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58
2008	12,77	22,19	34,96	11,65	18,93	15,42

Sumber: BPS Maret 2008

Program penanggulangan kemiskinan yang telah digulirkan oleh pemerintah antara lain program SLT dalam rangka memberikan kompensasi kepada rumah tangga miskin (RTM) guna mengurangi beban pengeluaran RTM akibat kenaikan harga bahan bakar minyak pada tahun 2005, dalam kajian yang dikoordinasi oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat untuk pemanfaatan SLT oleh RTM tahun 2006, menunjukkan bahwa 75 persen penerima SLT berada dalam usia produktif (15-55 tahun) dan 90,4 persen dalam keadaan sehat fisik. Hal ini menggambarkan bahwa penerima SLT merupakan kelompok potensial untuk menerima pendekatan pemberdayaan.

Demikian pula dengan program raskin yang bertujuan membantu rumah tangga miskin dalam memenuhi kecukupan kebutuhan pangan dan mengurangi beban finansial melalui penyediaan beras bersubsidi. Program ini merupakan

kelanjutan program Operasi Pasar Khusus (OPK) yang diluncurkan pada Juli 1998. Hasil kajian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU, Februari 2008 terhadap program raskin pun menunjukkan bahwa efektivitas pelaksanaan program relatif lemah. Hal ini ditandai oleh sosialisasi dan transparansi yang kurang; target penerima, harga, jumlah, dan frekuensi penerimaan beras yang kurang tepat; biaya pengelolaan program yang tinggi, pelaksanaan monitoring yang belum optimal; dan mekanisme pengaduan yang kurang berfungsi. Penduduk miskin pada kedua program di atas digambarkan sebagai objek yang perlu mendapat bantuan pemerintah tanpa mempertimbangkan bahwa mereka memiliki potensi yang dapat digali diharapkan dapat berperan sebagai subyek pembangunan dan secara mandiri mampu menyelesaikan permasalahan kemiskinannya.

Karakteristik yang berbeda antara desa dan kota membuat penurunan kemiskinan di desa lebih cepat dibandingkan dengan di kota. Identifikasi karakteristik kemiskinan masing-masing wilayah membantu perencanaan pelaksanaan program anti kemiskinan yang sesuai. Kabupaten Bogor, tempat yang direncanakan menjadi daerah fokus penelitian ini, menunjukkan peningkatan Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) setiap tahunnya. LPE tahun 2003 sebesar 5,30 persen dan tahun 2004 sebesar 5,56 persen kemudian 5,58 persen untuk tahun 2005. Tahun berikutnya LPE meningkat menjadi 5,95 persen dan 6,04 persen untuk tahun 2007. Setelah mengalami peningkatan LPE selama 4 tahun berturut-turut, LPE tahun 2008 mengalami penurunan menjadi 5,74 persen. Adapun PDRB atas dasar harga konstan maupun harga berlaku Kabupaten Bogor mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dengan kontribusi terbesar berasal dari sektor sekunder (industri pengolahan dan konstruksi). Untuk selengkapnya dapat dilihat pada tabel 1.2. di bawah.

Tabel 1.2.
PDRB Kabupaten Bogor (Rp juta)

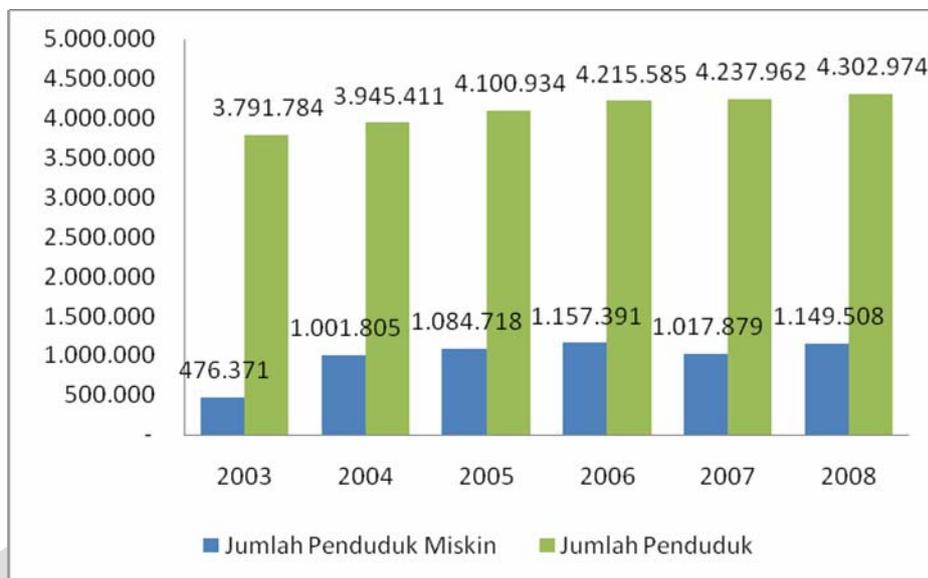
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Harga Berlaku	25.369.472,89	28.832.435,46	35.893.216,72	44.792.710,00	51.830.580,00	59.603.096,00
Primer	7,42%	7,46%	4,55%	5,83%	6,04%	6,23%
Sekunder	58,78%	67,76%	46,92%	70,79%	70,87%	69,81%
Tersier	21,36%	24,78%	17,78%	23,28%	23,09%	23,97%
Harga Konstan (tahun dasar 2000)	21.083.381,75	22.256.364,04	23.558.830,60	26.546.200,00	28.150.050,00	29.765.228,00
Primer	7,92%	7,45%	5,92%	6,31%	6,36%	6,14%
Sekunder	63,09%	67,08%	56,15%	69,90%	69,69%	69,27%
Tersier	22,78%	25,47%	21,63%	23,79%	23,95%	24,60%
Laju Pertumbuhan Ekonomi	5,30	5,56	5,85	5,95	6,04	5,74

Sumber:

BPS Kab. Bogor dan Bappeda Kab. Bogor

Seiring dengan peningkatan LPE, jumlah penduduk miskin Kabupaten Bogor pun mengalami peningkatan yakni pada tahun 2004 sebesar 25,39 persen atau 1.001.805 jiwa dari 12,56 persen atau 476.371 jiwa di tahun sebelumnya. Kemudian pada tahun berikutnya juga mengalami peningkatan menjadi 1.084.718 jiwa atau 26,45 persen. Dan pada tahun 2007 jumlah penduduk miskin mengalami penurunan menjadi 24,02 persen atau 1.017.879 jiwa. Namun pada tahun 2008 jumlah penduduk miskin kembali meningkat menjadi 1.149.508 jiwa atau 26,71 persen. Rumah tangga miskin Kabupaten Bogor yang menerima Bantuan Langsung Tunai (BLT) tahap II tahun 2008 berada pada urutan kedua setelah Kabupaten Bandung yaitu sebanyak 256.792 rumah tangga dari total 2.897.807 rumah tangga penerima BLT untuk propinsi Jawa Barat.

Grafik 1.1.
Penduduk Miskin Kabupaten Bogor



Sumber: BPS Kab. Bogor dan Bappeda Kab. Bogor

Kecamatan Cisarua Kabupaten Bogor, merupakan salah satu daerah tujuan wisata yang banyak dikunjungi terutama oleh turis domestik sebagai tempat peristirahatan. Tumbuhnya kawasan ini sebagai tujuan wisata mendorong pembangunan fisik tempat-tempat peristirahatan yang mengubah lahan pertanian menjadi vila-vila peristirahatan. Perubahan pemanfaatan tanah dari lahan pertanian menjadi bangunan mempengaruhi kehidupan masyarakat desa Jogjogan baik dari segi sosial maupun ekonomi. Secara sosial terjadi perubahan status pekerjaan dari umumnya petani pemilik lahan menjadi buruh tani, buruh kasar, pengojek, dan penjaga vila. Secara ekonomi tingkat pendapatan masyarakat desa Jogjogan terutama buruh tani yang berada dibawah US\$1 PPP. Upah yang diterima oleh buruh tani laki-laki adalah Rp10.000-12.000 per hari dan buruh tani perempuan Rp6.000-7.000. Masyarakat desa Jogjogan umumnya mengenyam pendidikan hanya sampai tingkat pendidikan dasar. Jumlah penduduk yang mencapai pendidikan tinggi tidak lebih dari 1 persen dari total jumlah penduduk.

1.2. Perumusan Masalah

Dari latar belakang permasalahan yang diuraikan di atas bahwa kemiskinan adalah masalah yang harus ditanggulangi oleh negara agar sesuai

dengan cita-cita pembangunan yaitu menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sementara itu, data Kabupaten Bogor menunjukkan tingkat kemiskinan yang cenderung meningkat, padahal laju pertumbuhan ekonomi cukup tinggi. Dengan demikian, dirasakan sangat penting untuk dilakukan penelitian tentang profil dan karakteristik rumah tangga miskin serta faktor-faktor penyebab kemiskinan di Kabupaten Bogor. Faktor penyebab kemiskinan tersebut tidak hanya dilihat dari aspek ekonomi saja, tetapi akan bersumber pada aspek-aspek non-ekonomi juga, sehingga kemiskinan dilihat secara multidimensi.

Analisa kuantitatif tentang gambaran umum rumah tangga miskin dan tingkat kemiskinan di Kabupaten Bogor di atas akan dilengkapi dengan analisa kualitatif pada masyarakat miskin di satu desa di Kabupaten Bogor. Desa Jogjogan, di kecamatan Cisarua akan dijadikan sampel penelitian kualitatif untuk menangkap aspek "mengapa" dan "bagaimana" nya dari kemiskinan di Kabupaten Bogor yang tidak dapat ditangkap dari analisa kuantitatif. Dengan penelitian lapangan ini dapat diteliti lebih dalam mengapa terjadi penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat di Desa Jogjogan. Perkiraan sementara menunjukkan bahwa dengan semakin berkurangnya lahan garapan memaksa petani di Desa Jogjogan beralih profesi untuk memenuhi kebutuhan hidup. Kendala yang dihadapi dengan peralihan pekerjaan yang paling utama yaitu rendahnya tingkat pendidikan dan keterbatasan keterampilan yang dimiliki oleh penduduk desa.

Dari paparan di atas dapat diringkas perumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Bagaimana kondisi dan karakteristik rumah tangga miskin di wilayah Kabupaten Bogor.
- Diantara berbagai karakteristik rumah tangga tersebut, karakteristik apa saja yang berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan di Kabupaten Bogor.
- Mengapa terjadi proses penurunan kesejahteraan penduduk di Desa Jogjogan dan bagaimana strategi yang tepat untuk menanggulangi kemiskinan di Desa Jogjogan dan desa-desa lain yang serupa di Kabupaten Bogor?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Untuk mengetahui dan menyediakan informasi karakteristik masyarakat miskin Kabupaten Bogor
- Menjelaskan karakteristik apa saja yang berpengaruh terhadap kondisi kemiskinan di Kabupaten Bogor.
- Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan penduduk desa Jogjogan dan strategi yang tepat dalam menanggulangi kemiskinan penduduk Desa Jogjogan.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, untuk:

- a. Memberikan sumbangan informasi kepada para pengambil kebijakan guna menangani masalah-masalah kemiskinan pada rumah tangga Kabupaten Bogor.
- b. Memberikan sumbangan bagi studi dan penelitian pengaruh karakteristik kemiskinan di dalam masyarakat.
- c. Untuk mengetahui faktor lain yang mendorong timbulnya kemiskinan pada masyarakat Desa Jogjogan dan bentuk program penanggulangan kemiskinan yang sesuai dengan karakteristik masyarakat Desa Jogjogan.

1.5. Hipotesis

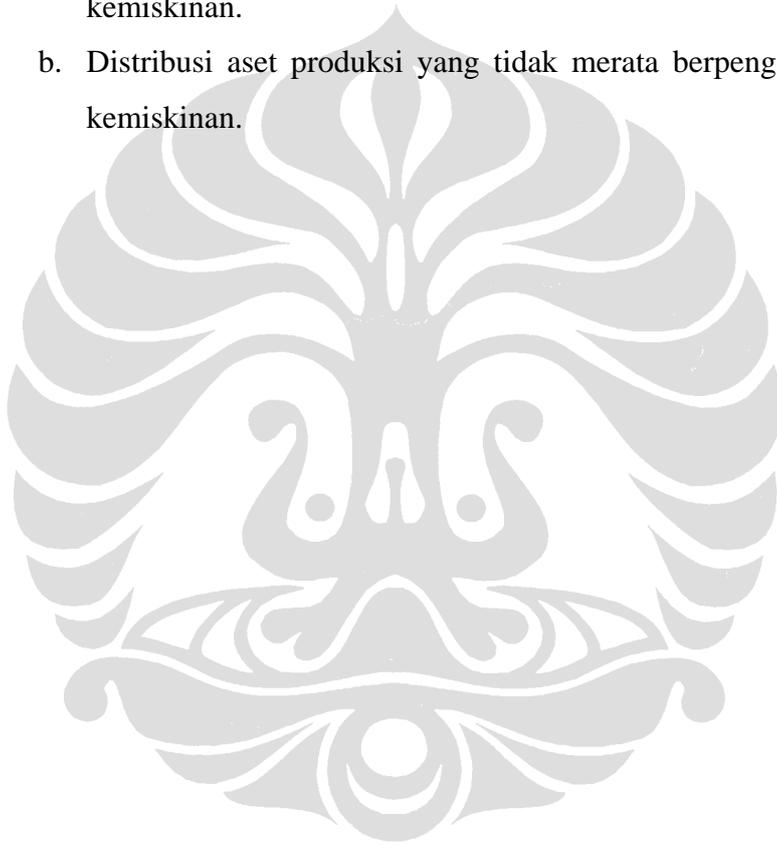
Praduga awal dari penelitian ini adalah karakteristik rumah tangga berpengaruh terhadap kemiskinan di Kabupaten Bogor. Karakteristik tersebut adalah:

- a. Tingkat pendidikan yang rendah berpengaruh positif terhadap kemiskinan.
- b. Kondisi kesehatan dan gizi makanan yang kurang baik berpengaruh positif terhadap kemiskinan.
- c. Keberadaan rumah tangga di perdesaan berpengaruh positif terhadap kemiskinan.
- d. Rumah tangga dengan jumlah anggota yang lebih besar berpengaruh positif terhadap kemiskinan.
- e. Akses terhadap air bersih dan sanitasi yang buruk berpengaruh positif terhadap kemiskinan.
- f. Wilayah yang teraliri listrik berpengaruh negatif terhadap kemiskinan

- g. Jika kepala rumah tangga adalah perempuan maka peluang menjadi miskin lebih besar.
- h. Tingkat *dependency ratio* berpengaruh positif terhadap kemiskinan.
- i. Sumber penghasilan utama keluarga, jika bekerja pada sektor pertanian maka kemungkinan miskin menjadi lebih besar.

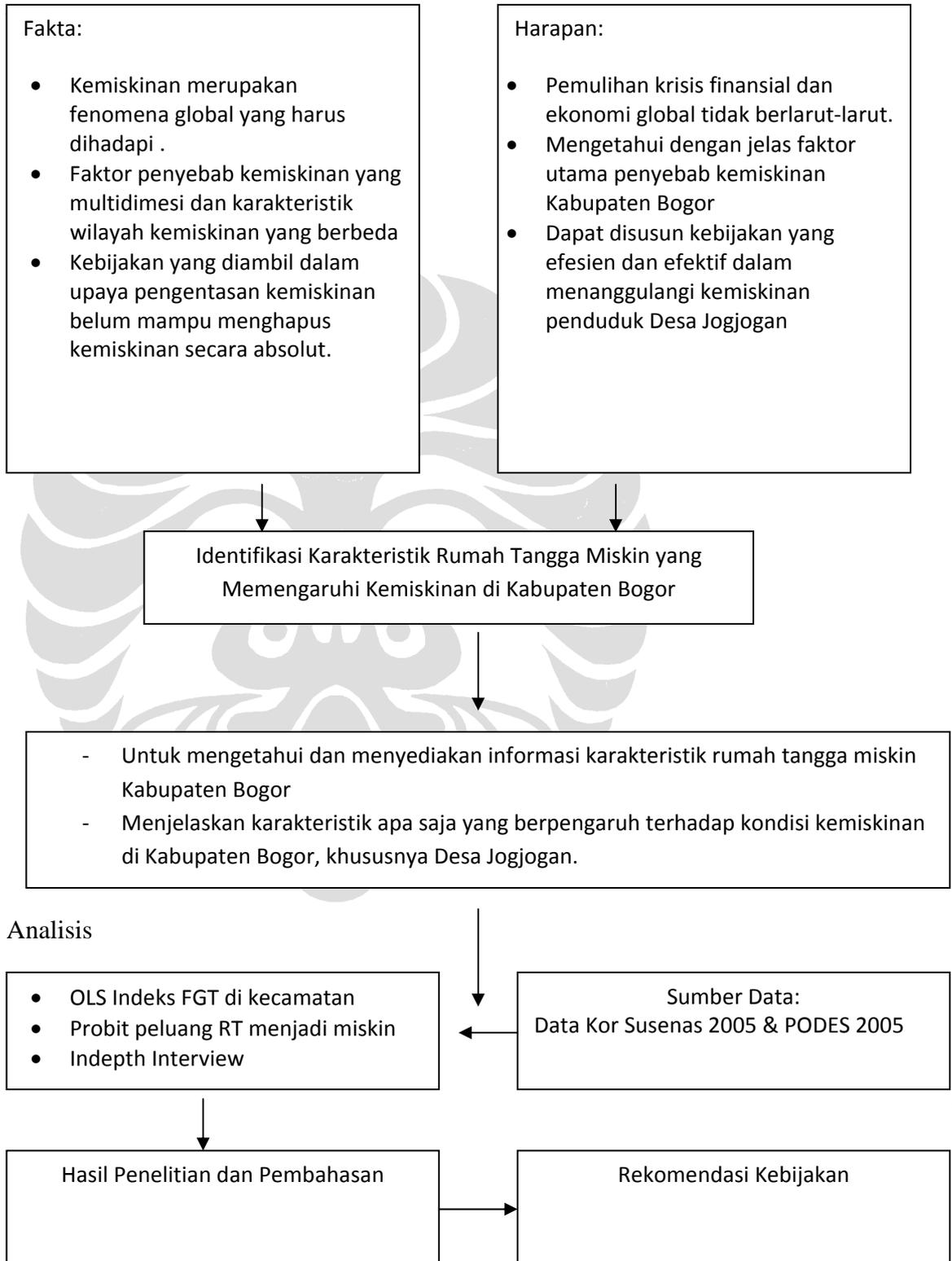
Dan praduga awal karakteristik kemiskinan desa Jogjogan adalah:

- a. Kualitas sumber daya manusia yang rendah berpengaruh positif terhadap kemiskinan.
- b. Distribusi aset produksi yang tidak merata berpengaruh positif terhadap kemiskinan.



1.6. Kerangka Penelitian

Latar Belakang



1.7. Sistematika Penulisan

Diawali dengan pendahuluan atau Bab I yang memuat tentang latar belakang mengapa penelitian ini perlu dilakukan, rumusan masalah, tujuan, manfaat, ruang lingkup, hipotesa dan sistematika penulisan.

Selanjutnya dipaparkan tinjauan pustaka pada Bab II yang berkaitan dengan aspek-aspek kronologi upaya pengentasan kemiskinan dan temuan-temuan studi yang berkaitan dengan masalah kemiskinan dan cara penanggulangannya.

Pada Bab III dijelaskan tentang metodologi yang digunakan dalam melakukan analisis terhadap kemiskinan di Bogor.

Karakteristik kemiskinan dari kondisi rumah tangga di Bogor dimuat dalam Bab IV hal ini merupakan uraian tentang kondisi kemiskinan di tempat penelitian dilakukan dan profil dari rumah tangga miskin di daerah tersebut. Selanjutnya diuraikan pula tentang pengaruh rumah tangga terhadap kemiskinan di Bogor.

Pada bab akhir yaitu Bab V tesis ini ditutup dengan kesimpulan dan saran.