

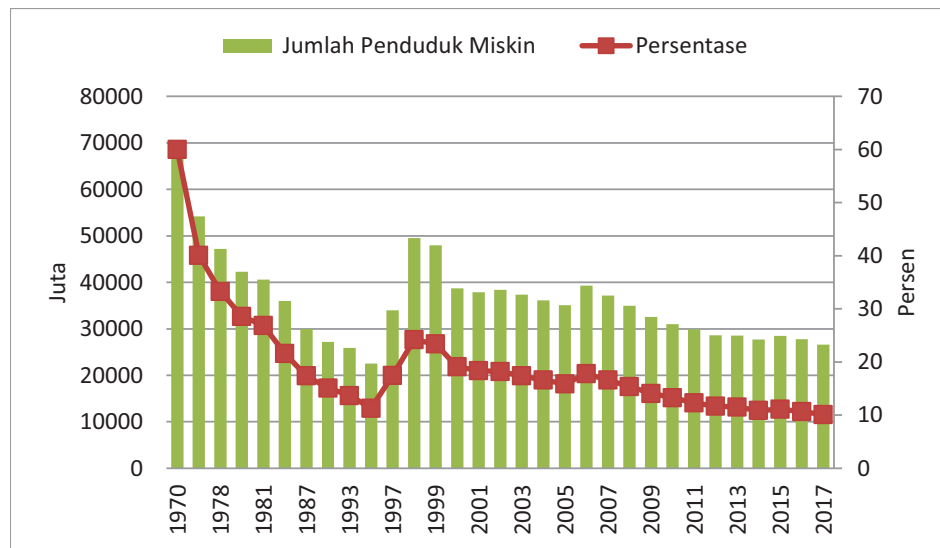
BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kemiskinan selalu menjadi isu utama dalam pembangunan banyak negara di dunia termasuk Indonesia. Beragam fase dan derajat kemiskinan itu sendiri sudah dialami oleh masyarakat Indonesia sejak masa pemerintahan orde lama sampai dengan saat ini. Meskipun tidak diketahui secara pasti berapa jumlah penduduk miskin pada awal kemerdekaan di masa pemerintahan Presiden Soekarno, namun dengan situasi keamanan pasca perang kemerdekaan diketahui bahwa kondisi ekonomi makro nasional tidak dalam kondisi yang baik. Hal tersebut ditandai dengan antara lain tingginya laju pertumbuhan penduduk, permasalahan *hyper* inflasi, ketidakmampuan pemerintah memenuhi kebutuhan dalam negeri, dan turunnya nilai rupiah terhadap US Dollar. Jika kondisi krisis yang digambarkan tersebut dibawa ke dalam konteks saat ini situasi tersebut dapat memberikan gambaran mengenai beratnya permasalahan kemiskinan yang dihadapi penduduk Indonesia pada saat itu. Seiring dengan berjalannya waktu perkembangan kemiskinan di Indonesia menunjukkan perubahan status kemiskinan dan mulai tercatat secara resmi pada tahun 1970. Jumlah penduduk miskin saat itu mencapai 60 persen dari total penduduk dan menurun menjadi 40,1 persen pada tahun 1976. Dalam tempo delapan tahun persentase penduduk miskin dapat diturunkan menjadi 21,2 persen atau sebesar 35 juta jiwa. Di sepuluh tahun terakhir masa pemerintahan orde baru angka kemiskinan tercatat fluktuatif dimana pada tahun 1987 tercatat sebesar 17,4 persen, dan pada tahun 1990 dan 1993 mengalami

penurunan berturut-turut sebesar 15,1 persen dan 13,7 persen. Namun di akhir masa pemerintahan orde baru terjadi krisis ekonomi yang berujung pada turunnya kepercayaan masyarakat pada pemerintah dan berimbas pada kembali meningkatnya angka kemiskinan menjadi 17,4 persen pada tahun 1996.



Sumber: BPS, diolah.

Gambar 1.1. Perkembangan Angka Kemiskinan Indonesia

Pada era presiden selanjutnya angka kemiskinan mengalami peningkatan menjadi 24,2 persen dengan jumlah penduduk miskin sebesar 49,5 juta jiwa pada tahun 1998. Angka kemiskinan dua digit ini masih tetap bertahan sebagai dampak dari krisis ekonomi dunia yang terjadi di tahun sebelumnya dengan situasi makro ekonomi yang kurang menguntungkan. Namun demikian angka kemiskinan mengalami penurunan menjadi 23,43 persen pada tahun berikutnya.

Meskipun tidak banyak mengalami penurunan namun pada tahun 2000 – 2001 angka kemiskinan tercatat sebesar 19,14 persen pada tahun 2000 dan 18,41 persen pada tahun 2001. Angka ini terus menurun dan pada tahun 2004 persentase

penduduk miskin secara nasional belum banyak bergeser dari periode presiden sebelumnya meskipun mengalami penurunan menjadi 16,6 persen atau sejumlah 36,15 juta jiwa. Di tahun 2005 jumlah penduduk miskin adalah sebesar 36,8 juta jiwa atau 16,6 persen dari total penduduk Indonesia. Pada masa sepuluh ini terjadi penurunan persentase kemiskinan yang cukup signifikan bila dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Pada masa ini pula situasi perekonomian Indonesia lebih stabil, dan meskipun terjadi krisis ekonomi pada tahun 2008 situasi tersebut tidak berdampak besar pada kesejahteraan penduduk secara keseluruhan. Pada masa ini pula kebijakan penanggulangan kemiskinan mulai difokuskan pada dua sisi yaitu: 1) Sisi pengentasan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, antara lain seperti program pemenuhan pangan, kesehatan dan pendidikan, dan infrastruktur; dan 2) Upaya peningkatan kesejahteraan melalui sisi ekonomi antara lain melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi melalui industrialisasi.

Indikator keberhasilan dari rangkaian program tersebut setidaknya terlihat dari semakin menurunnya jumlah penduduk miskin atau persentase kemiskinan dalam beberapa waktu terakhir. Terlepas dari banyak ragam program penanggulangan kemiskinan yang mencakup baik sisi permintaan dan penawaran, persentase penduduk miskin dan angka ketimpangan distribusi pendapatan Indonesia di sepanjang masa pengamatan masih belum memperlihatkan penurunan yang signifikan. Bisa jadi hal ini disebabkan oleh program penanggulangan kemiskinan yang saat ini sudah dilakukan masih dianalisis dalam jangka pendek. Sebagai contoh, dua program jangka pendek seperti beras untuk masyarakat miskin dan bantuan langsung tunai tujuannya adalah untuk mengatasi

permasalahan pemenuhan kebutuhan dasar. Program ini akan sulit dibandingkan efektivitasnya dalam mengatasi kemiskinan melalui program jangka panjang seperti program pemberdayaan masyarakat atau subsidi pendidikan dan kesehatan. Demikian pula jika dilihat dari target penduduk miskin yang ingin disasar oleh program tersebut. Berdasarkan klasterisasi program penanggulangan dan pengentasan kemiskinan terdapat beberapa klaster yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan kemiskinan, yaitu: 1) Program – program yang berbasis bantuan dan perlindungan sosial; 2) Program yang berbasis pada tujuan pemberdayaan; dan 3) Program yang berbasis pada penguatan kapasitas ekonomi masyarakat. Lebih lanjut klaster-klaster tersebut dimaksudkan untuk menanggulangi dan mengentaskan kemiskinan pada jenis yang berbeda, yaitu kemiskinan sementara (*transient*) dan kemiskinan kronis.

Pengukuran kemiskinan dengan menggunakan pendekatan waktu dalam jangka pendek, atau yang disebut juga dengan kemiskinan statis diartikan sebagai pengukuran kemiskinan yang dilakukan setiap tahun dengan mengesampingkan karakteristik kemiskinan si miskin. Pengukuran kemiskinan yang bersifat statis berpotensi menyebabkan tujuan pengentasan kemiskinan kurang dapat tercapai dan kurang tepat sasaran. Berbeda dengan pengukuran yang bersifat dinamis, pengukuran statis tidak mempertimbangkan perubahan status kemiskinan seseorang berdasarkan waktu. Pada kemiskinan dinamis kebijakan yang diimplementasikan akan didasarkan pada pertimbangan dinamika jenis kemiskinan antar waktu dengan memperhatikan perubahan apakah seseorang berada pada posisi tidak pernah miskin, miskin dan tidak miskin, atau selalu miskin dalam kurun waktu tertentu. Pengukuran kemiskinan yang bersifat dinamis

menurut peneliti tidak hanya penting untuk membuat ukuran kemiskinan yang lebih akurat, tetapi juga akan menghasilkan kebijakan yang lebih tepat sasaran karena masing-masing tipe kemiskinan membutuhkan strategi yang berbeda-beda. Salah satu dari manfaat pengukuran kemiskinan dinamis adalah diperolehnya model yang dapat menjelaskan determinan kemiskinan baik kemiskinan sementara maupun kemiskinan kronis. Hal ini penting untuk diketahui karena akan berimplikasi pada perbedaan karakteristik kemiskinan dan perbedaan strategi yang diimplementasikan dalam penanggulangan kedua jenis kemiskinan. Program penganggulangan kemiskinan yang dilaksanakan tentu disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat misalnya program jaring pengaman sosial untuk menahan agar kemiskinan tidak menjadi lebih dalam, atau program pemberdayaan ekonomi sehingga si miskin dapat keluar dari garis kemiskinan.

Berbagai literatur menyebutkan bahwa terdapat beragam variabel yang mempengaruhi kemiskinan secara umum antara lain sumberdaya manusia seperti usia, pendidikan, jenis kelamin, wilayah domisili rumah tangga, kepemilikan aset, dan status pekerjaan seseorang. Umumnya kemiskinan kronis dipengaruhi oleh beragam faktor seperti faktor struktural rumah tangga, antara lain tingkat pendidikan yang rendah, berdomisili di wilayah perdesaan, bekerja di sektor pertanian, memiliki rasio ketergantungan yang tinggi, dan kepala rumah tangga wanita. Sedangkan kemiskinan sementara lebih disebabkan oleh hal internal dan eksternal seperti kematian kepala rumah tangga, gagal panen, krisis ekonomi atau inflasi. Penentuan kesejahteraan seseorang salah satunya dapat dilihat dari ukuran produktivitas. Saat seseorang memiliki produktivitas tinggi maka artinya individu dimaksud menghasilkan barang/jasa dan mampu menghasilkan pendapatan untuk

menopang dirinya sendiri ataupun anggota keluarganya. Kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidup ini direfleksikan dengan peningkatan pengeluaran, dimana semakin tinggi pengeluaran maka semakin tinggi pula kemungkinan individu tersebut menjadi tidak miskin (Adnyani dan Sugiharti, 2022; Pakpahan, dkk., 2009; Dartanto dan Nurkholis, 2013).

Usia memiliki peran yang krusial dalam menentukan produktivitas seseorang dan secara umum seseorang yang berada pada usia kerja akan memiliki produktivitas yang lebih tinggi dibandingkan dengan mereka yang berada di luar usia tersebut. Selain itu menurut peneliti kerentanan tersebut bisa jadi juga disebabkan oleh kondisi struktural yang kurang mendukung dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat terutama untuk mereka yang berusia tua. Sebagaimana diketahui semakin tingginya proporsi penduduk usia produktif (terutama di negara berkembang seperti Indonesia) berimplikasi pada semakin banyaknya jumlah pencari kerja, dan semakin tingginya kompetisi. Penduduk produktif yang masih berusia muda dapat dikatakan memiliki kecakapan dan keterampilan yang lebih baik dibandingkan dengan penduduk yang berusia tua. Akibatnya penduduk yang kurang dapat berkompetisi (faktor keterampilan atau peningkatan usia) secara alamiah akan ‘terpinggirkan’ jika tidak dapat bersaing. Sama halnya dengan usia, faktor pendidikan sebagai salah satu variabel pembentuk sumberdaya manusia juga berpengaruh terhadap kesejahteraan seseorang. Semakin tinggi tingkat pendidikan semakin kecil probabilitas seseorang untuk jatuh dalam kemiskinan kronis dan pendidikan secara empiris dapat meningkatkan kemampuan rumah tangga menghadapi guncangan (Jalan dan Ravallion, 1998; Alisjahbana dan Yusuf, 2003).

Pengukuran kemiskinan berdasarkan gender merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari kajian tentang kemiskinan secara umum meskipun sebenarnya gender tidak dapat disamakan dengan jenis kelamin sebagai identitas biologis. Namun bagi peneliti-peneliti sosial terutama feminis gender merupakan salah satu hal krusial yang harus dilakukan dalam agenda pengentasan kemiskinan. Menurut Steward kebijakan penanggulangan kemiskinan harus memperhatikan tidak hanya masalah ketimpangan pendapatan/kesejahteraan, melainkan juga memahami tentang permasalahan ‘ketimpangan horisontal’ (Steward, 2002). Menurutnya jenis ketimpangan dalam studi tentang gender dan kemiskinan, yaitu ketimpangan vertikal dan ketimpangan horisontal. Ketimpangan vertikal adalah perbedaan individu atau rumah tangga berdasarkan hirarki pendapatan/kesejahteraan, sedangkan ketimpangan horizontal diartikan sebagai perbedaan yang didasarkan pada identitas sosial seperti gender, ras, agama, atau kasta. Terdapat bias gender dalam sudut pandang kemiskinan dimana terdapat kemungkinan lebih besar bagi seorang perempuan untuk tetap berada dalam kemiskinan atau menjadi lebih miskin (Schaner, 2012; Azier, 2010).

Pendidikan dibuktikan menjadi salah satu cara untuk meningkatkan keterampilan, mempertinggi produktivitas, dan akhirnya meningkatkan pendapatan untuk kemudian digunakan sebagai konsumsi, dan pada gilirannya berperan dalam pengentasan kemiskinan (Sugiharti dkk., 2022; Hofmarcher, 2021; Taufiq dan Dartanto, 2020; Nawaz dan Iqbal, 2016; Holmlund dkk., 2011). Semakin tinggi konsumsi diartikan sebagai semakin seseorang tidak berada dalam kategori miskin. Pada sisi demografi jumlah tanggungan rumah tangga berpengaruh positif terhadap kemiskinan kronis (Jalan dan Ravallion, 1998;

McCulloch dan Baulch, 2000; Widyanti dkk., 2009; Dacuycuy dan Lim, 2013), demikian pula dengan usia kepala rumah tangga, perubahan jenis kelamin kepala rumah tangga, penambahan jumlah anak, dan wilayah domisili apakah tinggal di perkotaan atau perdesaan (Fields dkk., 2003; Muyanga dkk., 2006). Kemiskinan di perdesaan maupun perkotaan adalah permasalahan yang umum dihadapi oleh negara-negara berkembang termasuk Indonesia (Lucci, 2017; Elzaki, 2019). Terutama di wilayah perkotaan tren peningkatan angka kemiskinan juga terus mengalami peningkatan dari 19 persen menjadi 24 persen pada periode waktu 1993 sampai dengan 2002, dan seringkali didorong oleh faktor urbanisasi yang tinggi dan semakin meningkatnya pertumbuhan kota-kota baru (Ravallion, 2007; Elhadary dan Samat, 2012). Meskipun kemiskinan kronis pada umumnya ditemukan di wilayah pedesaan terutama daerah yang terisolir (McCulloch dan Calandrino, 2003), namun studi menemukan bahwa rumah tangga yang tinggal di daerah perkotaan memiliki probabilitas yang lebih tinggi untuk keluar dari status miskin dibandingkan dengan rumah tangga yang berdomisili di wilayah perdesaan. Disebutkan rumah tangga di wilayah perdesaan cenderung menghadapi permasalahan keterbatasan infrastruktur seperti transportasi jalan sehingga kesempatan untuk mengembangkan ekonomi menjadi lebih terbatas.

Sektor pekerjaan kepala rumah tangga di bidang pertanian menjadi faktor penting determinan kemiskinan kronis di Indonesia (Balisacan dan Pernia, 2003) (Dartanto dan Nurkholis, 2013), terutama apabila kepala rumah tangga di sektor tersebut memiliki lahan pertanian yang sempit atau bekerja sebagai buruh tani (Swastika dan Supriyatna, 2008). Umumnya situasi di negara-negara berkembang lainnya sektor pertanian diketahui memiliki produktivitas yang lebih rendah

dibandingkan dengan sektor yang lain seperti industri atau jasa (Byres, 1998). Banyak hal yang menyebabkan rendahnya produktivitas sektor ini, misalnya keterbatasan penggunaan teknologi, produk-produk pertanian yang ada masih belum diolah lebih lanjut untuk meningkatkan nilai tambah dan kecenderungan tenaga kerja sektor pertanian mendapatkan upah yang relatif lebih rendah (Leng, 2021). Mengacu pada kesulitan menggunakan teknologi bagi umumnya seseorang yang berusia tinggi bisa menjadi salah satu penyebab kurangnya produktivitas pekerja di sektor pertanian.

Kepemilikan lahan pertanian sangat menunjang produktivitas sektor pertanian, artinya jika lahan pertanian yang diusahakan oleh petani sempit maka pendapatan yang diperoleh dari sektor tersebut juga rendah. Demikian pula halnya dengan buruh tani yang pada umumnya dibayar rendah dibandingkan dengan upah yang diterima oleh pekerja di sektor lain. Dibandingkan dengan sektor non pertanian studi menunjukkan produktivitas tenaga kerjanya lebih tinggi yang disebabkan oleh upah yang diterima pada sektor tersebut relatif lebih besar (Gutierrez dkk., 2007). Studi lain yang sejalan dengan hasil temuan penelitian ini adalah Hull (2009) dan Carcillo, dkk. (2017) yang menyebutkan terdapat bukti yang kuat untuk menyatakan bahwa pertumbuhan tenaga kerja di sektor sekunder (manufaktur, konstruksi, pertambangan, listrik/air/gas) berkorelasi dengan pengentasan kemiskinan di negara-negara berkembang. Penelitian ini juga menyebutkan bahwa berbanding terbalik dengan sektor lainnya, pertumbuhan tenaga kerja di sektor pertanian justru meningkatkan angka kemiskinan. Namun jika sektor pertanian tersebut memiliki tenaga kerja dengan produktivitas yang tinggi maka efeknya angka kemiskinan akan menurun.

Peran pemerintah terkait penanggulangan kemiskinan dapat dikatakan cukup besar, baik dalam bentuk kebijakan dan program yang secara langsung atau tidak ditujukan untuk mengurangi jumlah penduduk miskin, maupun dalam bentuk komitmen anggaran. Di Indonesia sendiri pengentasan dan penanggulangan kemiskinan dilaksanakan oleh sekaligus beberapa kementerian dan lembaga, dan program yang terkait antara satu dengan yang lain. Sebagaimana negara-negara lain program pengentasan kemiskinan memiliki dua karakteristik yaitu yang bersifat bantuan sosial, dan pemberdayaan. Bantuan sosial diimplementasikan dalam beragam bentuk dengan tujuan yang juga bervariasi seperti peningkatan konsumsi masyarakat, perluasan akses terhadap fasilitas dan kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan, peningkatan kapasitas ekonomi masyarakat, serta mekanisme mempertahankan daya beli akibat krisis. Studi mengenai dampak program-program dimaksud terhadap kesejahteraan masyarakat miskin telah banyak dilakukan dan menghasilkan temuan yang variatif, baik dampak positif maupun negatif. Pada program yang sifatnya bantuan terdapat kecenderungan terjadi fenomena kontraproduktif dimana justru terjadi pengurangan jumlah jam kerja anggota rumah tangga, dan tidak ditemukan dampak pada tingkat pendidikan anggota rumah tangga yang berada pada usia sekolah. Namun demikian dampak positif dari program tersebut adalah ditemukannya bukti terjadinya peningkatan pengeluaran konsumsi rumah tangga dan berakibat pada pengurangan jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan (del Boca, dkk, 2021; Supandi, 2021; Seth dan Tutor, 2021; Tariq dkk, 2021; Izzati dkk., 2020; Lin dkk., 2019; Rasyid, 2012).

Literatur mengenai kemiskinan dinamis di Indonesia memang cukup variatif dengan beragam pendekatan yang digunakan, namun demikian literatur mengenai kemiskinan dinamis yang secara spesifik menganalisis kemungkinan seseorang untuk berada pada jenis kemiskinan tertentu masih cukup terbatas. Oleh sebab itu analisis mengenai kemiskinan dinamis yang dikembangkan dalam disertasi ini sangat penting untuk dilakukan. Harapannya hasil penelitian ini dapat berkontribusi dalam upaya pemerintah untuk menanggulangi permasalahan kemiskinan di Indonesia sekaligus menjadi referensi bagi kajian-kajian selanjutnya.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka terdapat tiga permasalahan yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah:

- 1) Berapa tingkat kemiskinan dinamis di Indonesia?
- 2) Apakah variabel-variabel pada faktor demografi yang terdiri dari variabel usia kepala rumah tangga, jenis kelamin kepala rumah tangga, pendidikan, rasio ketergantungan rumah tangga, dan wilayah domisili; faktor ekonomi yang terdiri atas status bekerja kepala rumah tangga, sektor pekerjaan kepala rumah tangga, kepemilikan aset, akses kredit; dan faktor kebijakan pemerintah yaitu variabel bantuan, dan program beras sejahtera berpengaruh terhadap kemiskinan dinamis?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang diharapkan dari penelitian mengenai determinan kemiskinan dinamis adalah sebagai berikut:

- 1) Menghitung dan menganalisis kemiskinan dinamis di Indonesia
- 2) Menguji dan menganalisis determinan kemiskinan dinamis berdasarkan variabel-variabel pada faktor demografi yang terdiri dari variabel usia kepala rumah tangga, jenis kelamin kepala rumah tangga, pendidikan, rasio ketergantungan rumah tangga, dan wilayah domisili; faktor ekonomi yang terdiri atas status bekerja kepala rumah tangga, sektor pekerjaan kepala rumah tangga, kepemilikan aset, akses kredit, bantuan pemerintah, dan program beras sejahtera.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari disertasi ini antara lain adalah:

- 1) Memperluas khazanah pengetahuan dan referensi mengenai kemiskinan dinamis di Indonesia terutama bagi peneliti/akademisi yang tertarik pada topik yang sama.
- 2) Memberikan referensi kepada para pengambil kebijakan terkait kemiskinan dinamis, baik dalam hal jumlah, sebaran kemiskinan, karakteristik rumah tangga, dan pergeseran status kemiskinan dinamis. Informasi ini diharapkan dapat digunakan untuk merancang kebijakan yang tepat dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia.