

BAB 1

PENDAHULUAN

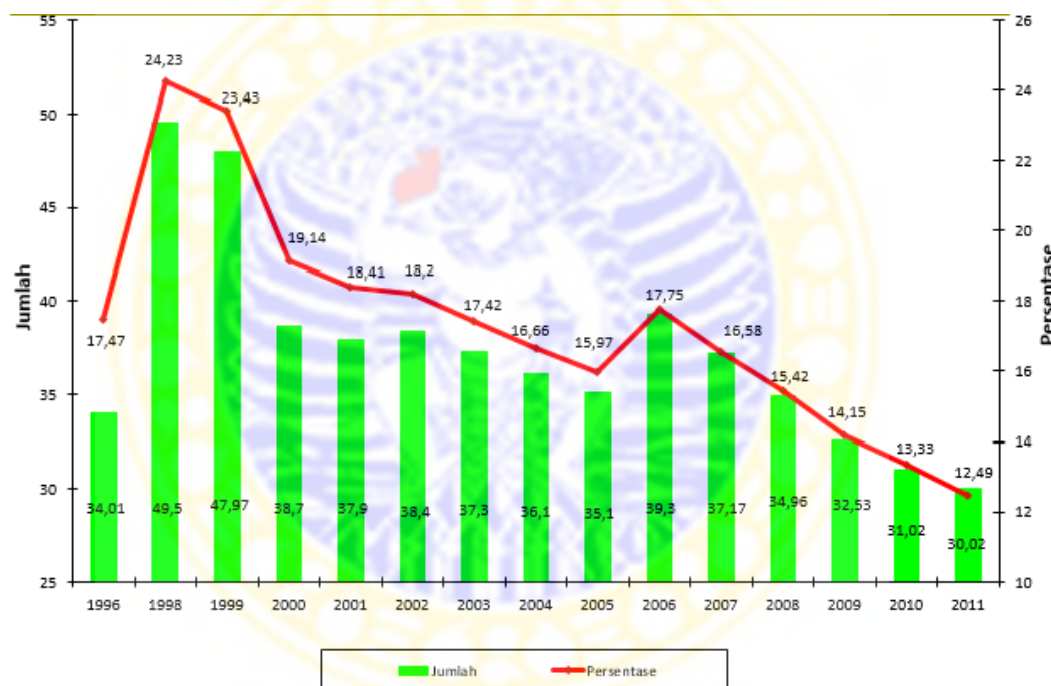
1.1. Latar Belakang

Beberapa tahun terakhir, kemiskinan menjadi isu strategis di tingkat global. Isu strategis tersebut muncul dari komitmen pemimpin dunia untuk mengurangi tingkat kemiskinan di masing-masing negara (Hulme dan Shepherd, 2003). Komitmen itu kemudian disatukan dengan adanya kerjasama global yang disebut *Millenium Development Goals (MDGs)* 2015. *MDGs* sendiri akan dilanjutkan dengan kerjasama pembangunan pasca-2015. Inti pembangunan pasca-2015 adalah penurunan tingkat kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan bagi semua penduduk dunia (PBB, 2013).

Penurunan tingkat kemiskinan juga menjadi prioritas Pemerintah Indonesia. Prioritas ini terlihat dari target mengurangi tingkat kemiskinan hingga 7,5 persen dari jumlah penduduk pada tahun 2015 (Bappenas, 2008). Target tersebut kemudian didukung dengan munculnya Perpres No.13 Tahun 2009 tentang koordinasi penanggulangan kemiskinan dan disempurnakan lewat percepatan penanggulangan kemiskinan nasional melalui Perpres No. 15 Tahun 2010. Dukungan lain terwujud dari penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan Nasional mulai dari RPJPN 2005-2025, RPJMN 2010-2014, Rencana Kerja Program Tahunan (RKPT), hingga pada dokumen APBN (Lhatifa, 2011).

Berbagai upaya penanggulangan kemiskinan tersebut di atas memberikan hasil yang cukup baik. Hal ini ditandai dengan penghargaan dunia internasional atas pencapaian Indonesia dalam mengurangi kemiskinan (Dartanto dan Nurkholis,

2013). Pencapaian tersebut juga terlihat dari publikasi Badan Pusat Statistik (BPS) yang menunjukkan pola tingkat kemiskinan yang terus menurun setiap tahun. Pada tahun 1996 jumlah penduduk miskin di Indonesia adalah 34,01 juta jiwa atau 17,47 persen dan pada tahun 2011 adalah sebesar 30,02 juta jiwa atau 12,49 persen dari jumlah penduduk. Peningkatan jumlah penduduk miskin secara tajam terjadi pada tahun 1998 dan 1999 akibat adanya krisis ekonomi. Secara lebih ringkas, perkembangan kemiskinan dapat dilihat dari grafik dibawah ini.



Sumber : Suryahadi, 2012

Gambar 1.1. Kemiskinan di Indonesia Tahun 1996-2011

Pencapaian perkembangan kemiskinan yang cukup baik tersebut masih menghadapi beberapa tantangan. Tantangan tersebut adalah kompleksnya penanggulangan kemiskinan akibat tingkat kemiskinan di Indonesia yang semakin rendah (Komite Ekonomi Nasional, 2013). Tantangan lainnya adalah distribusi pendapatan di Indonesia yang terus mengalami penurunan. Indeks Gini meningkat

dari tahun 1996 sebesar 0,35 menjadi 0,41 pada tahun 2012. Padahal pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan peningkatan distribusi pendapatan adalah kunci penurunan tingkat kemiskinan di Indonesia (Balisacan dkk., 2002; Suryahadi dkk., 2009; Miranti, 2010). Studi yang dilakukan oleh Suryadarma dkk (2010) juga menemukan bahwa penurunan tingkat kemiskinan akan maksimal ketika distribusi pendapatan berada di posisi yang rendah.

Pemerintah Indonesia sendiri menyelesaikan tantangan penurunan kemiskinan dengan menyempurnakan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Upaya penyempurnaan tersebut adalah merubah pendekatan kebijakan anti kemiskinan dari *macro top-down approach* menjadi *community participatory approach* (Dartanto dan Nurkholis, 2013). Secara spesifik, contoh kebijakan berbasis masyarakat terwujud dengan adanya empat kluster program utama yang dilaksanakan oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Kluster program tersebut adalah: Penanggulangan Kemiskinan bersasaran keluarga seperti Program Keluarga Harapan (PKH), kluster bersasaran komunitas seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri), kluster bersasaran usaha mikro kecil dan menengah seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR), dan kluster bersasaran pro-rakyat seperti rumah murah (TNP2K, 2011).

Berbagai kebijakan program anti kemiskinan yang telah dilaksanakan Pemerintah Indonesia perlu dievaluasi. Evaluasi ini dilaksanakan untuk mengetahui tingkat efektifitas program dalam menanggulangi kemiskinan. Selain itu, evaluasi kebijakan perlu dilakukan karena pengambilan kebijakan kemiskinan saat ini masih

didasarkan pada pengukuran dan penelitian yang bersifat statis (Dartanto dan Nurkholis, 2013). Padahal kemiskinan bukan sebuah fenomena statis (Muller, 2002; Dercon dan Shapiro, 2007). Ada rumah tangga yang saat ini tidak miskin menjadi miskin dimasa depan karena gagal panen atau kenaikan harga BBM. Sementara itu ada rumah tangga yang diawal miskin dan tetap miskin dimasa yang akan datang karena tidak mendapatkan kesempatan kerja yang lebih baik, akses pendidikan yang rendah (Harrera, 1999), dan infrastruktur yang terbatas (Sawada dkk, 2008). Pemahaman kemiskinan sebagai fenomena statis dapat berakibat pada distorsi kebijakan karena ketidakpahaman karakteristik penduduk miskin yang bersifat kompleks. Pendapat ini dikemukakan oleh Sen (1981) sebagai berikut.

A small peasant and landless laborer may both be poor, but their fortunes are not tied together. In understating the proneness to starvation of either we have to view them as members of particular classes, belonging to particular occupational groups, having different endowments, being governed by rather different entitlement relations. The category of the poor is not merely inadequate for evaluative exercises and a nuisance for causal analysis, it can also have distorting effects on policy matters.

Argumentasi tersebut juga didukung oleh Hulme dan Shepherd (2003) yang menyatakan bahwa penilaian terhadap penduduk miskin sebagai suatu kelompok masyarakat yang memiliki karakteristik tunggal merupakan analisis yang lemah.

Berdasarkan alasan tersebut, evaluasi kebijakan kemiskinan dapat dilakukan dengan analisis pendekatan kemiskinan dinamis. Pendekatan kemiskinan dinamis menggunakan dimensi waktu sebagai bagian penting dalam proses pengamatan. Pengukuran ini akan memberikan gambaran yang lebih dalam terkait dengan kondisi kemiskinan yang dialami suatu rumah tangga (Kimsun, 2012). Dacucuy dan Lim (2013) berpendapat bahwa analisis kemiskinan dinamis muncul

dari kesadaran peneliti untuk menggunakan dimensi waktu sebagai tambahan pengukuran kemiskinan dalam rangka meningkatkan efektifitas kebijakan yang akan diambil.

Hasil analisis kemiskinan dinamis akan memberikan implikasi kebijakan yang berbeda. Perbedaan ini muncul karena adanya klasifikasi penduduk miskin menjadi dua bagian yaitu penduduk miskin kronis (*chronic poverty*) dan miskin transisi (*transient poverty*). *Chronic poverty* adalah kemiskinan dalam durasi waktu yang relatif lama, sementara *transient poverty* adalah peristiwa kemiskinan yang berfluktuasi atau kemiskinan yang relatif singkat. Menurut Jallan dan Ravallion (1998), kedua jenis kemiskinan tersebut memiliki implikasi kebijakan yang berbeda yaitu:

Increasing the human and physical assets of poor people or the returns to those assets, is thought to be more appropriate to alleviate chronic poverty. Insurance and income-stabilization schemes are seen to be more important policy instruments when poverty is transient (Lipton and Ravallion, 1995). Knowing how much the currently observed level of poverty is transient may thus inform policy choices.

Perbedaan kebijakan untuk *chronic poverty* dan *transient poverty* juga tidak terlepas dari determinannya yang juga berbeda. Determinan *chronic poverty* adalah faktor struktural atau bawaan sebuah rumah tangga (Wardhana, 2010). Faktor-faktor struktural tersebut adalah tingkat pendidikan yang rendah (Harrera, 1999), berada di wilayah perdesaan (Jallan dan Ravallion, 1998), bekerja di sektor pertanian (Edig dan Stefan, 2011), memiliki ukuran rumah tangga yang besar dengan tingkat ketergantungan yang tinggi (Dacuycuy dan Lim, 2013) serta kepala rumah tangga seorang wanita (Muyanga, 2008). Sementara itu, *transient poverty*

muncul karena adanya guncangan ekonomi baik internal maupun eksternal (Wardhana, 2010). Contoh guncangan internal adalah kematian kepala rumah tangga yang menyebabkan hilangnya mata pencaharian atau gagal panen. Sedangkan contoh guncangan eksternal adalah kenaikan harga BBM atau krisis ekonomi.

Faktor pendidikan yang rendah menjadikan rumah tangga mengalami kemiskinan kronis (Jallan dan Ravallion, 2000). Hal ini terjadi karena mereka tidak mendapatkan kesempatan untuk memperoleh pekerjaan dan layanan publik yang layak (Warda, 2010). Pengetahuan yang terbatas membuat mereka tidak mampu mengakses berbagai macam sumber daya untuk dapat keluar dari kemiskinan (Todaro, 2006).

Faktor lokasi rumah tangga di wilayah perdesaan juga cenderung menjadikan rumah tangga mengalami kemiskinan kronis (Jallan dan Ravallion, 2000). Menurut Blank (2004), rumah tangga yang berada di wilayah perdesaan menghadapi permasalahan berupa iklim, sumber daya alam dan isolasi akibat keterbatasan infrastruktur. Salah satu contoh keterbatasan infrastruktur perdesaan adalah akses jalan raya yang minim sehingga mengakibatkan aktifitas perekonomian terhambat dan pada akhirnya masyarakat tidak mampu menjalankan kegiatan ekonominya dengan baik.

Faktor demografis lain yang juga menjadi faktor penting dalam kemiskinan kronis adalah jumlah anggota rumah tangga yang besar dengan tingkat ketergantungan yang tinggi (Dacuycuy dan Lim, 2013). Hal ini merupakan akibat dari keterbatasan infrastruktur dibidang kesehatan. Akses informasi kesehatan

yang minim, fasilitas kesehatan yang belum cukup memadai, serta budaya yang primitif menjadikan rumah tangga miskin yang rata-rata tinggal di perdesaan memiliki jumlah anggota rumah tangga yang besar (Stefan dan Edig, 2011). Tingkat pendapatan yang rendah dengan jumlah anggota keluarga yang besar akan semakin memperkecil pendapatan perkapita mereka. Tingkat pendapatan perkapita yang rendah akibat faktor demografi ini akan membuat rumah tangga mengalami kemiskinan dalam durasi waktu yang lama.

Faktor ekonomi berupa pekerjaan kepala rumah tangga di sektor pertanian juga menjadi faktor kunci kemiskinan kronis di Indonesia (Dartanto dan Nurkholis, 2013). Banyak kepala rumah tangga di Indonesia bekerja di sektor pertanian dengan kondisi kepemilikan lahan pertanian yang sempit dan bekerja sebagai buruh tani (Swastika dan Supriyatna, 2008). Lahan yang sempit menjadikan produktivitas sektor pertanian rendah sehingga pendapatan yang diperoleh juga rendah. Selain itu, bekerja sebagai buruh tani juga memiliki konsekuensi memiliki pendapatan yang rendah.

Faktor penting lain yang dapat menjadikan rumah tangga berada pada kemiskinan dalam durasi waktu yang lama adalah jenis kelamin kepala rumah tangga. Kepala rumah tangga wanita cenderung berada pada kemiskinan dalam durasi waktu yang lebih lama (Edig dan Stefan, 2011). Hal ini tidak terlepas dari kondisi sosial budaya masyarakat di negara sedang berkembang dalam memposisikan wanita. Peran wanita masih sangat terbatas dalam urusan publik serta masih adanya diskriminasi dalam hal pekerjaan karena wanita dianggap tidak lebih terampil dari pria.

Sementara itu, faktor penting *transient poverty* adalah kepemilikan asuransi kesehatan dan juga akses terhadap kredit mikro (Jalan dan Ravallion, 1998; Dartanto dan Nurkholis, 2013). Asuransi kesehatan diyakini mampu menghilangkan kemiskinan akibat adanya guncangan ekonomi seperti sakitnya kepala rumah tangga yang membuat rumah tangga tersebut kehilangan pendapatan utamanya. Pemberian asuransi bisa menekan biaya kesehatan kepala rumah tangga sehingga proses pengobatan lebih mudah dilakukan. Akses kredit mikro juga diyakini mampu mengeluarkan rumah tangga dari *transient poverty*. Kredit mikro dapat memberikan kesempatan suatu rumah tangga untuk melakukan usaha atau mengembangkannya sehingga aktifitas perekonomian sebuah rumah tangga menjadi lebih baik.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis mencoba melakukan analisis kemiskinan dinamis dengan mengacu penelitian terbaru yang dilakukan oleh Dacuycuy dan Lim (2013) di Filipina beserta Dartanto dan Nurkholis (2013) di Indonesia. Analisis lanjutan ini diharapkan menemukan fakta empiris kemiskinan dinamis di Indonesia. Temuan fakta empiris tersebut juga diharapkan dapat digunakan untuk melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya sehingga mampu menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan anti kemiskinan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah kondisi kemiskinan dinamis di Indonesia antara tahun 2008 hingga tahun 2010?
2. Apakah variabel pendidikan kepala rumah tangga, ukuran rumah tangga, jenis kelamin kepala rumah tangga, lokasi tempat tinggal rumah tangga, sektor kerja kepala rumah tangga, akses kredit dan kepemilikan asuransi kesehatan miskin (Jamkesmas) berpengaruh terhadap komponen kemiskinan kronis (*chronic component of poverty*)?
3. Apakah variabel pendidikan kepala rumah tangga, ukuran rumah tangga, jenis kelamin kepala rumah tangga, lokasi tempat tinggal rumah tangga, sektor kerja kepala rumah tangga, akses kredit dan kepemilikan asuransi kesehatan miskin (Jamkesmas) berpengaruh terhadap komponen kemiskinan transisi (*transient component of poverty*)?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui kondisi atau gambaran kemiskinan dinamis di Indonesia antara tahun 2008 hingga 2010.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh variabel pendidikan kepala rumah tangga, ukuran rumah tangga, jenis kelamin kepala rumah tangga, lokasi tempat tinggal rumah tangga, sektor kerja kepala rumah tangga, akses kredit dan kepemilikan

asuransi kesehatan miskin (Jamkesmas) terhadap komponen kemiskinan kronis (*chronic component of poverty*).

3. Menguji dan menganalisis pengaruh variabel pendidikan kepala rumah tangga, ukuran rumah tangga, jenis kelamin kepala rumah tangga, lokasi tempat tinggal rumah tangga, sektor kerja kepala rumah tangga, akses kredit dan kepemilikan asuransi kesehatan miskin (Jamkesmas) terhadap komponen kemiskinan transisi (*transient component of poverty*).

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang akan diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Bagi akademisi: menambah khasanah pengetahuan dan penelitian tentang kemiskinan dinamis sebagai referensi studi pada masa akan datang.
2. Bagi pengambil kebijakan: memberikan informasi kepada pemegang otoritas kebijakan tentang jumlah, persebaran dan karakteristik rumah tangga miskin kronis dan miskin sementara agar dapat dibuat rekomendasi kebijakan yang efektif dalam penanggulangan kemiskinan.

1.5. Sistematika Skripsi

Sistematika penulisan dalam skripsi ini terbagi menjadi lima bagian dimana pembahasannya saling terkait, yakni:

BAB 1: PENDAHULUAN

Bagian ini berisi latar belakang permasalahan dan topik yang dipilih, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

BAB 2: TINJAUAN PUSTAKA

Bagian ini berisi landasan teori seperti konsep dan identifikasi kemiskinan, indikator kemiskinan, karakteristik rumah tangga miskin, pengukuran kemiskinan dinamis, penelitian sebelumnya, hipotesis, model analisis dan kerangka berfikir.

BAB 3: METODE PENELITIAN

Bagian ini berisi pendekatan penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional, jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan data dan teknik analisis.

BAB 4: HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini berisi gambaran umum kemiskinan dan profil kemiskinan dari perspektif dinamis di Indonesia, deskripsi hasil uji empiris, analisis model dan pembuktian hipotesis, serta pembahasan hasil penelitian.

BAB 5: SIMPULAN DAN SARAN

Bagian ini berisi simpulan hasil penelitian yang ditarik oleh penulis dan saran yang diajukan berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh.