

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1. Latar Belakang**

Bagaimanapun, pembangunan harus menempatkan manusia sebagai subjek yang berperan aktif, sedangkan proses pembangunannya harus menguntungkan semua pihak. Dalam konteks ini masalah kemiskinan, kelompok rentan dan semakin meningkatnya pengangguran perlu mendapat perhatian utama. Jika mau jujur, masalah-masalah tersebut dapat berubah menjadi penyebab instabilitas yang sangat membahayakan pelaksanaan pembangunan. Permasalahan tersebut juga membawa pengaruh negatif, seperti semakin melonggarnya ikatan-ikatan sosial dan melemahnya nilai-nilai serta hubungan antar manusia (Kadji, 2013).

Dengan demikian kemiskinan merupakan agenda utama dalam setiap proses pembangunan di berbagai belahan dunia termasuk Indonesia dan Provinsi Sumatera Barat. Secara global, proporsi penduduk yang hidup dalam kemiskinan menurun dari 29% pada tahun 1987 ke 26% pada tahun 1998, akan tetapi jumlah total orang miskin tetap tidak berubah di sekitar 1,2 miliar. Insiden meningkat dari 2% menjadi 5% atau bertambah 24 juta orang yang hidup dalam kemiskinan (World Bank, 2000).

Sementara itu indikator sosial telah meningkat selama tiga dekade terakhir. Harapan hidup di negara-negara berkembang meningkat dari 55 tahun di 1970 menjadi 65 tahun pada 1998. Semua wilayah kecuali Eropa Timur, Asia Tengah dan Afrika Sub-Sahara mengalami kemajuan tersebut. Pendaftaran anak ke sekolah dasar meningkat dari 78% pada tahun 1980 menjadi 84% pada tahun

1998, dan keaksaraan orang dewasa meningkat. Namun, orang-orang miskin merasa belum dapat memanfaatkan peluang ekonomi baru karena kurangnya koneksi dan kurangnya informasi, serta keterampilan (World Bank, 2000).

Negara-negara berkembang di Asia juga menunjukkan *progress* dalam mengurangi kemiskinan. Selama periode 1990 dan 2010 negara-negara di Asia telah berhasil mengeluarkan 786 juta penduduk dari kemiskinan, namun kemiskinan tetap merupakan masalah yang menakutkan dan sulit diatasi karena 758 juta penduduk di Asia masih hidup dibawah garis kemiskinan dunia yaitu US\$ 1,25. Disamping itu jumlah penduduk miskin Asia masih penyumbang terbesar populasi penduduk miskin dunia yaitu sebesar 62,4 % (Mathur, 2013).

Fenomena kemiskinan juga terjadi pada daerah perkotaan sebagaimana yang dijelaskan oleh Ravallion dan kawan-kawan yang mengatakan bahwa pada tahun 2002 sebanyak 75% penduduk miskin pada negara berkembang hidup di daerah perdesaan. Jumlah dan proporsi penduduk miskin perdesaan terhadap total penduduk miskin mengalami penurunan dalam kurun waktu 10 tahun, sementara itu dalam periode yang sama pertumbuhan dan proporsi penduduk miskin perkotaan terhadap jumlah penduduk miskin meningkat sangat cepat. Diperkirakan pada tahun 2030 sebanyak 50% penduduk miskin akan hidup di daerah perkotaan (Ravallion, Chen, and Sangraula, 2007).

Jumlah yang besar disertai perkembangan yang cepat dan semakin meluas merupakan fenomena kemiskinan perkotaan yang terjadi pada beberapa negara di Asia. Selama periode 1990-2008 kemiskinan pada penduduk perkotaan di Asia meningkat dari 15,7 % menjadi 21,9 % (Mathur, 2013). Sejalan dengan permasalahan diatas, Indonesia pada tahap-tahap awal selama dua dekade (1976-

1996) penurunan angka kemiskinan terjadi dalam jumlah yang cukup besar, namun di perkotaan hampir tidak terjadi penurunan jumlahnya. Ini berarti terjadinya tren penurunan yang cukup besar di Indonesia hanya terdapat di perdesaan. Bahkan secara persentase terhadap total kemiskinan di Indonesia, kemiskinan di perkotaan selama dua dekade cenderung meningkat yaitu dari 19,27% (1967) hingga menjadi 32,33% (1987). Sejak tahun 1987 persentase penduduk miskin perkotaan terhadap total penduduk miskin Indonesia ternyata hampir tidak mengalami perubahan dari tahun ke tahun, yaitu tetap dalam kondisi dimana rata-rata setiap tahun hampir sepertiganya (32,12%) berada di daerah perkotaan (Kamaluddin, 2003).

Selanjutnya oleh Bank Dunia dalam paparannya (World Bank, 2006) dikemukakan bahwa antara tahun 1996-1999, dalam hal indeks kemiskinan perkotaan di Indonesia dengan perhitungan per kapita, kesenjangan kemiskinan dan parahnya kemiskinan, telah semakin meningkat sebesar dua kali lebih tinggi dibandingkan dengan di perdesaan.

Pada dasarnya kemiskinan di wilayah perdesaan dan perkotaan merupakan suatu siklus yang saling memengaruhi satu sama lain dimana upaya penurunan kemiskinan perdesaan akan menciptakan permintaan terhadap barang dan jasa yang diproduksi di perkotaan dan akan memperlambat proses migrasi dari desa ke kota. Dengan meningkatkan pertumbuhan ekonomi di kota dan melakukan upaya penurunan kemiskinan perkotaan akan membantu dan dapat memberikan efek positif terhadap penurunan kemiskinan perdesaan melalui semakin luasnya kesempatan kerja bagi penduduk desa yang bermigrasi ke kota,

dan melalui meningkatnya permintaan terhadap barang yang diproduksi di desa (Linn, 2010).

Lebih lanjut, sektor industri yang berkembang di perkotaan sebagai pengaruh globalisasi di negara berkembang ternyata tidak mampu memberikan *trickle down effect* (efek penetesan) ke wilayah perdesaan, sehingga kecenderungan yang terjadi adalah semakin melebarnya kesenjangan sosial dan spasial antara kota besar dan perdesaan. Kemiskinan yang diakibatkan adanya kesenjangan ini terjadi terutama di wilayah perdesaan di Asia. Kesenjangan pendapatan dan disparitas antara perkotaan dan perdesaan semakin memperburuk kesejahteraan penduduk di wilayah perdesaan. Pada akhirnya, penduduk desa dengan kemampuan rendah pindah ke kota dengan pengharapan mendapatkan hidup yang lebih baik sehingga penduduk kota semakin banyak dan kebutuhan penduduk semakin meningkat. Namun, sektor formal yang berkembang di perkotaan tidak mampu menyerap tenaga kerja dengan kemampuan dan keahlian rendah tersebut sehingga mereka bekerja di sektor informal seperti buruh, aktivitas tradisional dalam skala kecil, pedagang kaki lima, dan sebagainya. Sektor informal ini tidak memiliki kesempatan masuk dalam ekonomi pasar karena cenderung memiliki pendapatan kecil, sehingga tidak terjadi aliran kapital dari kota ke desa (Linn, 2010).

Walaupun kemiskinan perdesaan dan perkotaan saling memengaruhi terdapat beberapa perbedaan kunci antara faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan pada rumah tangga perkotaan terkait pendidikan, ketenagakerjaan, ukuran rumah tangga, akses terhadap pelayanan, jaminan kepemilikan dan kondisi perumahan. Kepala rumah tangga perkotaan yang miskin kemungkinan besar

bekerja sendiri dan lebih kecil kemungkinannya untuk menjadi karyawan yang menerima upah dibandingkan kepala rumah tangga yang tidak miskin, yang mana hal ini mengindikasikan tingkat kepentingan yang lebih tinggi bagi kepala rumah tangga miskin untuk bekerja di sektor informal. Kemiskinan perkotaan juga disebabkan karena rumah tangga miskin memiliki pendidikan yang lebih rendah dibanding yang tidak miskin, dengan satu pertiganya memiliki pendidikan kurang dari pendidikan primer (Baker, 2008).

Kemiskinan pada daerah perkotaan sebagian besar disebabkan oleh rendahnya kualitas kesehatan yang disebabkan karena permasalahan infrastruktur dan pelayanan dasar yang menjadi semakin akut pada penduduk miskin perkotaan. Ketika akses terhadap kedua hal tersebut sangat mudah pada daerah perkotaan dibandingkan dengan perdesaan, akan tetapi menjadi sangat sulit bagi masyarakat miskin perkotaan (Baker, 2008).

Penyebab kemiskinan perkotaan di Indonesia hampir serupa dengan negara lain, yang disebabkan karena tingkat pendidikan rendah, bekerja di sektor informal dengan upah rendah, hidup di permukiman berkualitas rendah, kurang memiliki jaminan pekerjaan, dan mempunyai akses yang lebih rendah terhadap layanan dasar. Sub kelompok masyarakat miskin perkotaan yang sangat rentan meliputi pendatang baru di perkotaan, tenaga kerja anak, anak jalanan, dan mereka yang hidup di permukiman informal (Baker, 2013).

Berdasarkan studi yang dipimpin oleh Baker (2013) ini ditemukan bahwa tantangan bagi kelompok miskin ini adalah penghasilan yang tidak memadai, kesulitan mendapatkan pekerjaan, dan besarnya biaya sekolah. Tema lain yang muncul adalah kurangnya infrastruktur dan modal. Disamping itu berdasarkan

studi mengenai kondisi permukiman kumuh di Indonesia juga mengidentifikasi buruknya fasilitas perumahan dan kurangnya akses terhadap air, sanitasi, drainase, dan listrik sebagai permasalahan utama kemiskinan di perkotaan (Chomistriana, 2011).

Sementara itu menurut Mathur (2013), kemiskinan yang terjadi pada daerah perkotaan bersifat kompleks dan multi-dimensional yang tidak hanya meliputi kekurangan pendapatan atau konsumsi akan tetapi melibatkan dimensi lainnya meliputi akses terhadap tanah dan perumahan, pelayanan dan infrastruktur dasar, sumber ekonomi, fasilitas pendidikan dan kesehatan, jaringan pengamanan sosial dan pemberdayaan. Pada kebanyakan negara berkembang kemiskinan perkotaan diikuti oleh munculnya permukiman kumuh, sektor informal, penurunan kondisi lingkungan hidup dan peningkatan resiko perubahan iklim (Mathur, 2013).

Bappenas melaporkan proporsi rumah tangga dengan akses berkelanjutan terhadap sumber air yang telah diperbaiki di wilayah perkotaan hanya 49,8% dan proporsi rumah tangga dengan akses berkelanjutan terhadap sanitasi yang telah diperbaiki adalah 69,5 % pada tahun 2009 (Bappenas, 2010).

Disamping beberapa hal diatas, kemiskinan disebabkan oleh besarnya jumlah anggota keluarga karena menggambarkan beban keluarga. Menurut Jinghan (2000), penambahan penduduk sebagai akibat dari tingginya kelahiran menyebabkan beban hidup keluarga semakin berat. Beban hidup keluarga semakin berat apabila menanggung kerabat misalnya orang tua maupun sanak famili. Beban yang berat ini apabila tidak disertai dengan peningkatan

penghasilan akan berakibat masuknya suatu rumah tangga kedalam perangkap kemiskinan.

Selain itu, kemiskinan rumah tangga juga berkaitan dengan kepemilikan asset. Semakin besar asset yang dimiliki masyarakat, semakin besar peluang untuk menjadi tidak miskin, karena mempunyai modal awal untuk memulai kehidupan baru. Indikator dari kepemilikan asset diantaranya kepemilikan lahan, kepemilikan tempat tinggal, maupun kepemilikan kendaraan atau alat transportasi yang dimiliki. Menurut Samuelson dan Nordhaus (1997) salah satu penyebab terjadinya kemiskinan di negara berkembang adalah kekurangan modal (*asset*) yang dimilikinya, yang berupa kepemilikan lahan pertanian, peralatan yang sederhana (modal tetap), dan kurangnya bantuan modal dari pemerintah setempat.

Gambaran di atas memberikan profil masyarakat miskin perkotaan dan tren kemiskinan perkotaan yang menyoroti semakin bertambahnya jumlah masyarakat miskin perkotaan disebabkan permasalahan yang bersifat multidimensional meliputi rendahnya penghasilan, sulitnya mendapatkan pekerjaan, dan tingginya biaya sekolah. Data kondisi hidup juga menunjukkan adanya kebutuhan terkait kualitas permukiman, infrastruktur dasar dan layanan sosial.

Dengan demikian dapat dikatakan kemiskinan perkotaan menjadi salah satu fenomena di Indonesia bahkan di negara-negara berkembang di seluruh dunia. Demikian juga halnya Pemerintah Provinsi Sumatera Barat yang tidak luput dari jerat kemiskinan dimana jumlah penduduk miskin pada September 2015 adalah 349.529 jiwa mengalami penurunan 0,6% dibandingkan kondisi Maret 2015. Lebih dari dua per tiga, tepatnya 66,10%, penduduk miskin tinggal di

daerah perdesaan. Jadi sekitar 33,89% penduduk miskin tinggal di perkotaan. Sebanyak 5,73% penduduk perkotaan dikategorikan sebagai penduduk miskin, sementara itu, di daerah perdesaan, persentase penduduk miskin lebih tinggi dibanding daerah perkotaan yaitu sekitar 7,35% (BPS, 2015).

Trend perkembangan tingkat kemiskinan perkotaan di Provinsi Sumatera Barat menunjukkan perbedaan dengan trend perkembangan tingkat kemiskinan pada daerah perdesaan dan provinsi Sumatera Barat dimana selama periode September 2014 sampai September 2015 terdapat kenaikan tingkat kemiskinan perkotaan dari 5,41% menjadi 5,73%. Walaupun peningkatan ini relatif kecil tetapi perlu mendapat perhatian karena selama periode Maret 2011 sampai September 2015 penurunan kemiskinan perkotaan hanya menyumbang 22,7% terhadap total penurunan tingkat kemiskinan Propinsi Sumatera Barat (BPS, 2015).

Sebagaimana kita ketahui bahwa upaya pengentasan kemiskinan bukan hanya ditujukan untuk mengurangi jumlah penduduk miskin namun juga mengurangi keparahan dan kedalaman kemiskinan. Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) di perdesaan maupun perkotaan mengalami peningkatan. Pada daerah perkotaan P1 meningkat dari 0,536 pada September 2014 menjadi 0,875 pada Maret 2015.

Sebagaimana halnya jumlah penduduk miskin dan P1, indeks ketimpangan (P2) pengeluaran penduduk miskin juga mengalami kenaikan. Indeks untuk daerah perkotaan dan perdesaan menunjukkan bahwa ketimpangan pengeluaran penduduk miskin juga meningkat. P2 pada daerah perkotaan meningkat sebesar 59,6% dari 0,096% pada September 2014 menjadi 0,161%



pada Maret 2015. Peningkatan yang terjadi di daerah perkotaan lebih besar daripada peningkatan yang terjadi pada daerah perdesaan.

Meningkatnya tingkat kemiskinan yang diikuti oleh peningkatan P1 dan P2 merupakan masalah yang berat sebagaimana ungkapan Deputi Bidang Kemiskinan Ketenagakerjaan dan UKM Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Rahma Iryanti (2014) yang mengakui, tidak mudah mengentaskan kemiskinan lantaran kemiskinan kronis terus berlanjut. Dari berbagai upaya yang dilakukan ternyata masih banyak masyarakat yang rawan miskin dan berpotensi kembali miskin sehingga penanggulangan kemiskinan tak kunjung selesai.

Kondisi kemiskinan yang seperti ini mendeskripsikan upaya penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan pemerintah daerah dengan menggunakan anggaran yang berasal Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah maupun stakeholder lainnya tidak efektif mereduksi kemiskinan khususnya pada daerah perkotaan yang disebabkan antara lain karena rendahnya komitmen dan kemampuan pemerintah daerah dalam merancang kebijakan *pro-poor*, yang didasari oleh pemahaman kemiskinan yang bersifat multidimensional dan memiliki karakteristik yang berbeda baik karakteristik wilayah perkotaan atau perdesaan maupun karakteristik rumah tangga miskin itu sendiri.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Walaupun kemiskinan perdesaan dan perkotaan saling memengaruhi terdapat beberapa perbedaan kunci faktor penyebab kemiskinan rumah tangga perkotaan terkait pendidikan, ketenagakerjaan, ukuran rumah tangga, akses

terhadap pelayanan, jaminan kepemilikan dan kondisi perumahan (Baker, 2008). Tantangan utama yang dihadapi masyarakat miskin meliputi rendahnya penghasilan, sulitnya mendapatkan pekerjaan, dan biaya terkait sekolah. Data kondisi hidup juga menunjukkan adanya kebutuhan terkait kualitas permukiman, infrastruktur dasar dan layanan sosial.

Pemerintah Provinsi Sumatera Barat tidak luput dari jerat kemiskinan dimana jumlah penduduk miskin pada September 2015 adalah 349.529 jiwa mengalami penurunan 0,6% dibandingkan kondisi Maret 2015. Lebih dari dua per tiga, tepatnya 66,10%, penduduk miskin tinggal di daerah perdesaan. Jadi sekitar 33,89% penduduk miskin tinggal di perkotaan. Sebanyak 5,73% penduduk perkotaan dikategorikan sebagai penduduk miskin, sementara itu, di daerah perdesaan, persentase penduduk miskin lebih tinggi dibanding daerah perkotaan yaitu sekitar 7,35% (BPS, 2015).

Trend perkembangan tingkat kemiskinan perkotaan di Provinsi Sumatera Barat menunjukkan perbedaan dengan trend perkembangan tingkat kemiskinan perdesaan dan provinsi Sumatera Barat dimana selama periode September 2014 sampai September 2015 terdapat kenaikan tingkat kemiskinan perkotaan dari 5,41% menjadi 5,73%. Walaupun peningkatan ini relatif kecil tetapi perlu mendapat perhatian karena selama periode Maret 2011 sampai September 2015 penurunan kemiskinan perkotaan hanya menyumbang 22,7% terhadap total penurunan tingkat kemiskinan Propinsi Sumatera Barat (BPS, 2015).

Berdasarkan paparan diatas maka perlu identifikasi karakteristik dan hubungan antara karakteristik sebagai faktor penyebab dengan terjadinya kemiskinan rumah tangga pada daerah perkotaan. Hal ini merupakan salah satu

informasi penting yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk mendukung kebijakan pemerintah dalam rangka mengatasi permasalahan kemiskinan terutama di wilayah perkotaan.

Dengan demikian maka pertanyaan penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana karakteristik rumah tangga miskin pada daerah perkotaan di Provinsi Sumatera Barat?
- b. Faktor-faktor apa saja yang memengaruhi kemiskinan pada daerah perkotaan di Provinsi Sumatera Barat?
- c. Implikasi kebijakan apa saja yang dapat dilakukan untuk mengentaskan kemiskinan di wilayah perkotaan di Provinsi Sumatera Barat?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan sebagaimana yang diungkapkan pada latar belakang dan perumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Mendeskripsikan karakteristik rumah tangga miskin pada daerah perkotaan di Provinsi Sumatera Barat.
- b. Menganalisis keterkaitan faktor-faktor tingkat pendidikan kepala rumah tangga, status pekerjaan kepala rumah tangga, jenis lapangan usaha kepala rumah tangga, jumlah anggota rumah tangga, status penguasaan bangunan tempat tinggal, akses sanitasi dan kondisi perumahan dengan terjadinya kemiskinan pada daerah perkotaan di Provinsi Sumatera Barat.
- c. Memberikan rekomendasi program kebijakan pengentasan kemiskinan pada daerah perkotaan di Provinsi Sumatera Barat.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik dari sisi metodologis, teoritis maupun dari sisi kebijakan sebagaimana berikut :

- a. Dari sisi metodologis, diharapkan dapat memberikan kontribusi metodologi dan ukuran variabel yang digunakan dalam menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi kemiskinan rumah tangga khusus nya pada daerah perkotaan.
- b. Dari sisi teoritis diharapkan dapat memberikan implikasi teoritis terhadap faktor-faktor yang memengaruhi kemiskinan rumah tangga khusus nya pada daerah perkotaan.
- c. Dari segi kebijakan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap kebijakan dalam rangka mengentaskan kemiskinan pada daerah perkotaan khusus nya di Provinsi Sumatera Barat.

#### **1.5. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini meliputi tiga hal. Pertama, memberikan gambaran karakteristik kemiskinan rumah tangga pada daerah perkotaan di Provinsi Sumatera Barat menurut faktor yang memengaruhinya. Kedua, mengeksplorasi bagaimana faktor-faktor tersebut memengaruhi kemiskinan rumah tangga pada daerah perkotaan secara parsial dan secara bersama-sama. Adapun faktor yang diduga memengaruhi kemiskinan dibatasi pada tingkat pendidikan kepala rumah tangga, status pekerjaan kepala rumah tangga, jenis lapangan usaha kepala rumah tangga, jumlah anggota rumah tangga, status penguasaan bangunan tempat tinggal, akses sanitasi dan kondisi perumahan. Ketiga, merumuskan kebijakan

dalam rangka penanggulangan kemiskinan daerah perkotaan berdasarkan hasil penelitian terhadap dua tujuan diatas.

Adapun data yang dipakai dalam penelitian ini yaitu raw data Susenas 2014 baik Kor maupun Modul Konsumsi. Susenas merupakan survei yang unit observasinya rumah tangga biasa yang tinggal pada bangunan sensus tertentu. Rumah tangga khusus seperti panti asuhan dan rumah tangga yang tinggal di kolong jembatan yang sering berpindah-pindah tidak dicakup dalam Susenas. Untuk data pendukung digunakan data publikasi yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) RI dan BPS Provinsi Sumatera Barat.

#### **1.6. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Berisikan pokok pikiran yang melandasi perwujudan penelitian secara keseluruhan yang meliputi, latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN LITERATUR**

Berisikan gambaran tentang konsep kemiskinan, konsep kemiskinan perkotaan, teori-teori kemiskinan, penyebab kemiskinan, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan hipotesis.

#### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Metodologi penelitian berisikan tentang daerah penelitian, data dan sumber data, metode analisis data, dan definisi operasional variabel.

#### **BAB IV GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN**

Bab ini berisikan tentang gambaran umum daerah penelitian.

#### **BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN**

Berisikan tentang hasil dari penelitian serta pembahasan dari hasil penelitian yang telah dirumuskan pada BAB I

#### **BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

Berisikan tentang kesimpulan dari hasil penelitian dan saran.

