

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Sejak awal kemerdekaan, bangsa Indonesia telah memiliki perhatian besar terhadap terciptanya masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “mewujudkan kesejahteraan umum dan ikut mencerdaskan kehidupan bangsa” dan Pancasila dalam sila kelima yaitu “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” sebagai pedoman bernegara bagi Bangsa Indonesia. Pembangunan di Indonesia yang terus berlangsung hingga kini terus memberikan perhatian yang besar terhadap upaya pengentasan kemiskinan, karena pada dasarnya pembangunan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemerataan dan peningkatan pendapatan. Meskipun demikian, masalah kemiskinan sampai saat ini terus-menerus menjadi masalah yang berkepanjangan.

Pertumbuhan ekonomi yang telah berhasil diwujudkan secara nyata juga telah menyebabkan turunnya jumlah penduduk miskin. Namun, masalah kemiskinan masih perlu dituntaskan lagi mengingat jumlah penduduk yang saat ini masih termasuk dalam kategori penduduk miskin cukup besar, dimana angka pengangguran cukup tinggi. Selain demi alasan perikemanusiaan, mengatasi masalah kemiskinan juga merupakan usaha untuk menghindari biaya pembangunan yang besar dimasa yang akan datang.

Jika hal yang paling mendasar tidak terpenuhi maka hal pendukung yang digunakan untuk mendukung pembangunan negara tidak akan tercapai. Dan hal

ini akan menempatkan Indonesia pada posisi yang sulit bersaing di dunia internasional mengingat kualitas sumber daya manusia yang tidak mendukung dan masalah-masalah sosial yang dapat menghambat jalannya pembangunan kedepan. Kemiskinan telah menjadi masalah yang membutuhkan penyelesaian secara signifikan dan harus segera ditangani. Karena masalah kemiskinan di Indonesia merupakan masalah pembangunan yang menyangkut berbagai aspek, baik ekonomi, struktural, maupun budaya.<sup>1</sup>

Saat ini masalah kemiskinan sudah menjadi bagian dari permasalahan dunia. Wujud dari kepedulian dunia terhadap kemiskinan adalah dengan diselenggarakannya Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bulan September 2000, yang diikuti oleh 189 negara anggota PBB yang sebagian besar diwakili oleh kepala pemerintahan, sepakat untuk mengadopsi Deklarasi Milenium. Deklarasi ini menghimpun komitmen para pemimpin dunia yang tidak pernah ada sebelumnya untuk menangani isu perdamaian, keamanan, pembangunan, hak asasi dan kebebasan fundamental dalam satu paket. Dalam konteks inilah, negara-negara anggota PBB kemudian mengadopsi Tujuan Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals/MDGs*).

MDGs mengandung delapan tujuan yang dijadikan tolak ukur objektif bagi proses pembangunan di negara-negara berkembang dan negara-negara miskin terutama untuk mengentaskan kemiskinan, dimana setiap tujuan memiliki satu atau beberapa target dan disertai indikatornya, yang wajib dipenuhi sebelum

---

<sup>1</sup> “ Program Penanguulangan Kemiskinan di Perkotaan sebagai Alternatif Pengentasan Kemiskinan”, *Ganeshā*, Vol V, No. 10, Mei 2004

2015. Kedelapan poin tujuan yang tergabung dalam (Millennium Development Goals/MDGs) adalah sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. *Eradicate extreme poverty and hunger/* Menanggulangi kemiskinan dan kelaparan

Target :

- Mengurangi proporsi penduduk yang tingkat pendapatannya dibawah 1 \$ perhari
- Menurunkan jumlah penduduk yang menderita kelaparan menjadi separuhnya

2. *Achieve universal primary education/* Menyelenggarakan pendidikan dasar

Target :

- Menjamin pendidikan dasar bagi semua anak-anak, baik laki-laki maupun perempuan pada 2015

3. *Promote gender equality and empower women/*Mendorong kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan

Target :

- Menghapus perbedaan dalam mendapatkan akses pendidikan dasar bagi perempuan, yang diharapkan dapat tercapai pada 2015

4. *Reduce child mortality/* Mengurangi tingkat kematian balita 2015

Target :

- Mengurangi dua pertiga kematian balita antara 1990- 2015

---

<sup>2</sup> The United Nations, *The Millenium Development Goals Report 2005*, Published by The United Nations of Public Information, New York, December 2005.

5. *Improve maternal health/ Meningkatkan kesehatan ibu melahirkan*

Target :

- Mengurangi tiga perempat rasio kematian ibu melahirkan

6. *Combat HIV/AIDS, malaria and other disease/ Memerangi HIV/AIDS, Malaria dan penyakit lainnya*

Target :

- Pada 2015 harus menghentikan penyebaran HIV/AIDS, malaria dan penyakit menular lainnya

7. *Ensure environmental sustainability/ Menjamin kelangsungan lingkungan*

Target :

- mengintegrasikan prinsip-prinsip kelangsungan pembangunan kedalam kebijakan negara dan mengembalikan sumber daya yang telah hilang
- Pada 2015 telah mengurangi separuh proporsi penduduk yang tidak memiliki akses terhadap air bersih dan sanitasi.

8. *Develop a global partnership for development/ Membangun kerjasama Global untuk pembangunan di dunia ketiga*

Target :

- Menempatkan kebutuhan khusus bagi negara kurang berkembang, landlocked, dan kepulauan-kepulauan kecil.
- Membangun subuah peraturan dasar bagi perdagangan dan investasi non-diskriminasi dalam sistem pasar terbuka.
- Bekerjasama dengan negara berkembang untuk menyepakati dibentuknya lapangan pekerjaan bagi pemuda

Partisipasi Indonesia dalam *Millenium Summit* kemudian memaksa pemerintah Indonesia untuk memegang komitmen terutama pada rakyat Indonesia dan masyarakat internasional untuk mengurangi minimal separuh dari jumlah penduduk Indonesia yang hidup dibawah garis kemiskinan dan telah mencapai target-target terpenting MDGs sebelum 2015. Pemerintah Indonesia dibawah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan dukungan dari PBB telah berhasil menyusun laporan pada 2005 yang dilaporkan dalam Sidang Umum PBB September 2005.

Melalui laporan tersebut Pemerintah telah menunjukkan komitmen untuk mencapai target yang ditetapkan dalam Millenium Development Goals/MDGs pada 2015. Sejumlah kebijakan dan program nasional pemberdayaan masyarakat, penguatan keluarga, pemerataan pendidikan dasar, jaminan sosial dan jaminan kesehatan, dan peningkatan kesehatan lingkungan telah diluncurkan.<sup>3</sup>

Berdasarkan laporan "*A Future Within Reach*" maupun laporan MDGs (Millenium Development Goals) Asia Pasifik tahun 2006, Indonesia menempati kategori terbawah bersama Bangladesh, Laos, Mongolia, Myanmar, Pakistan, Papua Nugini, dan Filipina. Bahkan, Indonesia dimasukkan dalam kelompok negara dengan status semakin tertinggal, yaitu negara dengan skor negatif untuk indeks kemajuan dan indeks status terkini. Indonesia masuk dalam kategori negara yang membelanjakan produk domestik brutonya dalam jumlah relatif kecil untuk pendidikan dan kesehatan.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *MDGs dan Kesiapan Pemerintah*, oleh Sirojudin Abbas (accessed May 14, 2007); available from <http://www.mediaindonesiaonline.htm>

<sup>4</sup> *Laporan MDGs 2005* diakses tanggal 7 July 2007 dari <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0610/18/utama/3041099.htm>

Di Indonesia MDGs ditargetkan dapat mengurangi jumlah penduduk yang berpenghasilan 1 dollar perhari menjadi separuhnya. Namun persentase jumlah penduduk miskin dari tahun ketahun terus mengalami peningkatan. Saat MDGs diluncurkan pertama kali pada tahun 2000 jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 37,3 juta setara dengan 19% dari total jumlah penduduk Indonesia.<sup>5</sup>

Target MDGs di Indonesia adalah diharapkan mampu mengurangi minimal separuh jumlah penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan, meningkatkan pendaftaran anak-anak yang terdaftar di tiga tingkat pendidikan dasar, penurunan tingkat kematian pada kelahiran dan ibu melahirkan, dan peningkatan kesadaran lingkungan.

Di Indonesia, hingga paruh pertama target pencapaian MDGs masih belum menunjukkan angka optimis, dari 2002 hingga 2006 persentase kemiskinan belum menunjukkan angka yang diinginkan oleh target, bahkan angka kemiskinan cenderung meningkat dari 16, 6 % pada tahun 2005 (35, 1 juta) meningkat menjadi 17,75 % (39,05 juta) pada Maret 2006.<sup>6</sup> Di samping itu, jumlah penganggur meningkat menjadi 40,4 juta jiwa, sekitar 38 % dari jumlah angkatan kerja<sup>7</sup>. Indonesia juga masih menyisakan masalah kemiskinan berupa 52 persen penduduk miskin tidak memiliki akses terhadap air bersih, 44 persenya tidak memiliki fasilitas sanitasi dasar yang memadai. Ratio angka kematian ibu melahirkan merupakan yang tertinggi di Asia Tenggara, dimana kematian sebesar 307 dari 100.000 kelahiran.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>MDGs dan Indonesia oleh Gunawan Sumodiningrat (accessed May 07, 2007) diperoleh dari <http://els.bappens.go.id/upload/other/MDGs%20dan%20Indonesia-Kps.htm>

<sup>6</sup> ibid

<sup>7</sup>Mdgs, Tersisa Separuh Waktu (accessed May 26,2007) available from <http://www.atmajaya.ac.id/content.asp?f=0&id=3550>

<sup>8</sup> MDGs dan Indonesia, diakses pada 14 Juni 2007 dari <http://www.undp.or.id>

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Mengapa program Tujuan Pembangunan Millennium (*Millenium Development Goals*) tidak dapat memenuhi target di Indonesia?

## **C. KERANGKA KONSEPTUAL**

Dalam menjelaskan suatu fenomena kita membutuhkan dasar-dasar atau kerangka-kerangka berfikir yang akan digunakan untuk membantu kita dalam menjelaskan fenomena tersebut.

Oleh karena itu disini kerangka dasar berfikir yang digunakan adalah konsep kemiskinan dan teori peran.

### **1. Konsep Kemiskinan**

Istilah kemiskinan selalu melekat dan begitu populer dalam masyarakat yang sedang berkembang. Akan tetapi tidak mudah menentukan masyarakat yang bagaimana yang tergolong miskin dan siapa yang tergolong penduduk miskin. Untuk memberi pemahaman konseptual terdapat dua pengertian kemiskinan dilihat secara kualitatif dan kuantitatif. Secara kualitatif, kemiskinan adalah suatu kondisi yang didalamnya hidup manusia tidak bermartabat manusia (Broto Semedi, 1995). Secara kuantitatif, kemiskinan adalah suatu keadaan dimana manusia hidup dalam kondisi serba kekurangan.<sup>9</sup>

Jika kita melihat indikator yang pada umumnya digunakan, maka istilah kemiskinan lebih banyak dipahami secara kuantitatif. Dari berbagai ahli dan instansi yang telah merumuskan dan menentukan kriteria kemiskinan, maka kita akan mendapatkan cara pandang dan kepentingan yang berbeda. Akan tetapi,

---

<sup>9</sup>Broto Semedi, *Kemiskinan (Kajian) Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1995, hal. 10.

sebagian besar menentukannya secara ekonomis, indikator semacam ini lebih dikenal dengan Indikator Kemiskinan Absolut. Namun, yang umum dipakai dan dianggap resmi untuk mengukur kemiskinan di Indonesia adalah pengukuran dari Badan Pusat Statistik (BPS).<sup>10</sup>

Kemiskinan telah menjadi pusat dari segala permasalahan dalam kehidupan masyarakat, baik lokal maupun nasional, bahkan internasional. Berbagai program pembangunan tidak akan terlaksana dengan baik apabila masalah kemiskinan belum dapat diselesaikan secara tuntas. Seringkali terjadi kesalahpahaman dan kebingungan dalam memahami dan membaca kinerja pemerintah Indonesia khususnya yang terkait program pembangunan dengan tujuan mengurangi jumlah penduduk miskin.

Berkaitan dengan pencapaian Indonesia terhadap MDGs, kemiskinan kemudian menjadi fokus utama program pembangunan pemerintah Indonesia. Garis kemiskinan yang selama ini digunakan adalah garis kemiskinan yang ditetapkan oleh BPS, namun garis kemiskinan tersebut akan menyulitkan perhitungann untuk membandingkan kemiskinan dengan negara lain, maka digunakan garis kemiskinan internasional yang ditetapkan oleh Bank Dunia. Dimana kemiskinan menurut Bank Dunia adalah seseorang yang tidak memiliki tempat tinggal, menderita kelaparan, dan ketika sakit tidak dapat berobat ke dokter. Kemiskinan adalah tidak mengetahui bagaimana cara membaca. Kemiskinan adalah tidak memiliki pekerjaan. Kemiskinan adalah kehilangan anak karena sakit yang diakibatkan oleh air yang tidak bersih.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> ibid

<sup>11</sup> *Understanding Poverty* diakses pada 25 Januari 2008 dari <http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpoverty>

Kemiskinan meliputi berbagai dimensi kehidupan yang harus dilihat melalui berbagai indikator, selain tingkat pendapatan dan konsumsi, juga melalui indikator sosial. Selama ini telah banyak yang dilakukan dengan menggunakan indikator ekonomi, namun dimensi non-pendapatan juga sangat perlu diperhatikan. Untuk mengukur tingkat kemiskinan dalam skala global diperlukan referensi yang sama dan dapat mewakili berbagai unit diberbagai negara. Oleh karena itu, dengan tujuan untuk menyamakan metode pengumpulan dan untuk pembandingan, Bank Dunia menggunakan batas tujuan yang ditetapkan \$ 1 dan \$ 2 perhari (lebih tepatnya \$ 1.08 dan \$2.10 PPP 1993)<sup>12</sup>

Akan tetapi garis kemiskinan 1 dollar AS perhari tidak dapat mewakili golongan penduduk miskin secara signifikan. Garis kemiskinan tersebut hanya menunjukkan pada penduduk dengan kondisi termiskin, dengan jumlah 7,2 persen pada 2002. Indonesia digolongkan negara dengan berpenghasilan menengah, oleh karena itu indikator garis kemiskinan yang mendekati tepat adalah 2 dollar AS perhari, namun menunjukkan separuh dari penduduk Indonesia tergolong miskin. Selain itu setiap tahun Bank Dunia dalam laporannya mengeluarkan *Human Development Index* (HDI, Indeks Pembangunan Manusia) dengan komponen antara lain tingkat harapan hidup, tingkat melek huruf penduduk dewasa, tingkat penyelesaian studi pada sekolah dasar dan menengah, dan PDB riil per kapita.<sup>13</sup>

## 2. Teori Peran

Role atau peran merupakan “seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok sosial”. Peranan politik adalah perilaku yang diharapkan dari pemegang posisi tertentu, seperti

---

<sup>12</sup> ibid

<sup>13</sup> ibid

pembuat undang-undang, pemimpin partai, pemilih/revolusioner, berkenaan dengan pengambilan dan pelaksanaan keputusan-keputusan yang sah bagi masyarakat.<sup>14</sup>

Dalam kehidupan sosial, peran seseorang yang memiliki jabatan tertentu dinilai memiliki peran berlebih yang mengakibatkan timbulnya harapan pada suatu masyarakat akan para pemimpinnya untuk memenuhi harapan mereka. Dimana masyarakat menuntut sesuatu yang memang dirasa sebagai hak mereka. Begitu juga dengan para penyelenggara negara yang bertanggung jawab atas terselenggaranya suatu negara, dengan salah satu tujuan utama yaitu kesejahteraan rakyat, terutama bagi masyarakat yang hidup dibawah garis kemiskinan.

Rakyat Indonesia khususnya mengharapkan peran lebih dari sebuah institusi yang dianggap dapat membantu mereka dalam memenuhi kesejahteraan hidup. Pemerintah sebagai pihak yang memiliki akses paling luas bagi terciptanya suatu kesejahteraan telah dianggap tidak lagi dapat menyelesaikan masalah-masalah mendasar yang dibutuhkan oleh masyarakat. Terutama saat ini, dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, khususnya dengan semakin menurunnya peran pemerintah sebagai lembaga yang "menjalankan segala-galanya" dan semakin meningkatnya kapabilitas masyarakat dalam ikut serta mengelola urusan-urusan bersama.

Dengan demikian saat ini desakan terhadap *Good Governance* terus bermunculan seiring dengan semakin meningkatnya pengetahuan dan kompetensi masyarakat (masyarakat semakin menuntut pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik diperlukan sebuah penyelenggaraan pemerintahan yang

---

<sup>14</sup> Jack C. Plano, Robert E. Riggs, Helenan S. Robin, *Kamus Analisa Politik*, Rajawali, 1986.

baik, karena pola-pola lama sudah tidak mampu merespon kepentingan masyarakat).<sup>15</sup>

Indonesia merupakan bagian dari masyarakat internasional yang juga memerlukan peran dari suatu lembaga/institusi atau negara lain yang memiliki posisi tawar lebih tinggi dan dianggap dapat membantu Indonesia untuk memenuhi kepentingannya. Dalam hal ini Indonesia memerlukan dukungan dari berbagai kalangan di dunia internasional dalam mengatasi masalah kemiskinan.

#### **D. HIPOTESIS**

Terhalangnya pencapaian MDGs di Indonesia diakibatkan karena lemahnya komitmen pemerintah Indonesia dan kurangnya komitmen dari negara-negara maju dalam mendukung target MDGs.

#### **E. JANGKAUAN PENELITIAN**

Ruang lingkup kajian penelitian ini adalah sekitar tahun 2000 sampai dengan 2006. Dimana pada tahun 2000 *the Millenium Declaration* yang menghasilkan Millenium Development Goals mulai disepakati bersama. Meskipun demikian tidak menutup kemungkinan pembahasan tahun-tahun sebelumnya untuk dibahas dalam penelitian ini.

#### **F. METODE PENELITIAN**

Ruang lingkup kajian penelitian ini adalah sekitar tahun 2000 sampai dengan 2006. Dimana pada tahun 2000 *the Millenium Declaration* yang menghasilkan Millenium Development Goals mulai disepakati bersama. Meskipun

---

<sup>15</sup> Tadjuddin Noer Effendi "Globalisasi dan Kemiskinan," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM*, Vol 7 No. 20 November 2003.

demikian tidak menutup kemungkinan pembahasan tahun-tahun sebelumnya untuk dibahas dalam penelitian ini.

## **G. SISTEMATIKA PENILISAN**

### **Bab I**

Merupakan bab pembuka yang berisikan tentang latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka berpikir, hipotesis, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### **Bab II**

Dalam bab ini berisi tentang pengertian kemiskinan dan masalah kemiskinan yang disertai dengan data-data kemiskinan di Indonesia sebelum pelaksanaan deklarasi millennium dan setelahnya.

### **Bab III**

Bab ini memaparkan tentang latar belakang MDGs dan kemiskinan, dan data-data mengenai hasil dari implementasi lima tahun pertama MDGs

### **Bab IV**

Membahas tentang faktor-faktor penghambat dalam pencapaian MDGs, dimana faktor-faktor tersebut berasal dari dalam (internal) dan juga pengaruh dari luar (eksternal).

### **Bab V**

Pada bab terakhir ini berisikan tentang kesimpulan dari bab keseluruhan.

## **H. KERANGKA PENULISAN**

### **Bab I Pendahuluan**

- A. Alasan Pemilihan Judul
- B. Tujuan Penelitian
- C. Latar Belakang Masalah
- D. Perumusan Masalah
- E. Kerangka Konseptual
- F. Hipotesis
- G. Jangkauan Penelitian
- H. Metode Penelitian
- I. Sistematika Penulisan
- J. Kerangka Penulisan

### **Bab II Kemiskinan di Indonesia**

- A. Pengertian Kemiskinan
- B. Masalah Kemiskinan

### **Bab III Millenium Development Goals**

- A. Latar Belakang MDGs
- B. MDGs dan Kemiskinan di Indonesia
- C. Putaran Pertama Pencapaian MDGs

### **Bab IV Program MDGs tidak Memenuhi Target**

- A. Faktor Internal
- B. Faktor Eksternal

### **Bab V Kesimpulan**