

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **I.1 LATAR BELAKANG MASALAH**

Salah satu tujuan dari kemerdekaan Indonesia seperti yang tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 adalah mewujudkan masyarakat merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Namun, seiring berjalannya waktu cita-cita mulia kemerdekaan khususnya dalam hal kemakmuran belum sepenuhnya terwujud dengan baik. Menurut data yang yang dirilis Badan Pusat Statistik (BPS) per September 2014 angka kemiskinan di Indonesia masih berada di angka 27,72 juta orang atau sekitar 10,96 persen dari total jumlah penduduk Indonesia. Angka ini sebenarnya mengalami penurunan sebanyak 0,53 juta orang dibandingkan dengan priode Maret 2014 yaitu sebanyak 28,28 juta orang dengan persentase 11,25 persen.

Menurut data yang dirilis Badan Pusat Statistik (BPS) sebelumnya, selama periode September 2013 - Maret 2014 jumlah penduduk miskin daerah perkotaan turun sebanyak 0,17 juta dari 10,68 juta pada September 2013 menjadi 10,51 juta pada Maret 2014. Sementara itu, di daerah pedesaan turun sebanyak 0,15 juta orang dari 17,92 orang pada September 2013 menjadi 17,77 juta pada Maret 2014. Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan September 2013 sebesar 8,55 persen turun menjadi 8,34 persen pada Maret 2014 sementara persentase penduduk miskin di daerah pedesaan turun 14,37 persen pada September 2013 menjadi 14,17 persen pada Maret 2014. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 1.1**  
**Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi di Indonesia Per**  
**September 2014**

Propinsi	Jumlah Penduduk Miskin (000)			Persentase Penduduk Miskin (%)		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
Aceh	158,04	679,38	837,42	11,36	19,19	16,98
Sumatera Utara	667,47	693,13	1360,60	9,81	9,89	9,85
Sumatera Barat	108,53	246,21	354,74	5,41	7,84	6,89
Riau	159,53	338,75	498,28	6,53	8,93	7,99
Kepulauan Riau	91,27	32,90	124,17	5,61	10,54	6,40
Jambi	109,07	172,68	281,75	10,67	7,39	8,39
Sumatera Selatan	370,86	714,94	1085,80	12,96	13,99	13,62
Bangka Belitung	20,27	46,96	67,23	3,04	6,84	4,97
Bengkulu	99,59	216,91	316,50	17,19	17,04	17,09
Lampung	224,21	919,73	1143,93	10,68	15,46	14,21
DKI Jakarta	412,79	0,00	412,79	4,09	0,00	4,09
Jawa Barat	2554,06	1684,90	4238,96	8,32	10,88	9,18
Banten	381,18	268,01	649,19	4,74	7,18	5,51
Jawa Tengah	1771,53	2790,29	4561,83	11,50	15,35	13,58
DI Yogyakarta	324,43	208,15	532,59	13,36	16,88	14,55
Jawa Timur	1531,89	3216,53	4748,42	8,30	15,92	12,28
Bali	109,20	86,76	195,95	4,35	5,39	4,76
Nusa Tenggara Barat	385,31	431,31	816,62	19,17	15,52	17,05
Nusa Tenggara Timur	105,70	886,18	991,88	10,68	21,78	19,60
Kalimantan Barat	78,53	303,38	381,92	5,47	9,20	8,07
Kalimantan Tengah	39,45	109,37	148,83	4,75	6,74	6,07
Kalimantan Selatan	61,21	128,28	189,50	3,68	5,64	4,81
Kalimantan Timur	98,48	154,20	252,68	3,98	10,06	6,31
Sulawesi Utara	60,08	137,48	197,56	5,57	10,47	8,26
Gorontalo	23,88	171,22	195,10	6,24	23,21	17,41
Sulawesi Tengah	71,65	315,41	387,06	10,35	14,66	13,61
Sulawesi Selatan	154,40	651,95	806,35	4,93	12,25	9,54
Sulawesi Barat	29,87	124,82	154,69	9,99	12,67	12,05
Sulawesi Tenggara	45,79	268,30	314,09	6,62	15,17	12,77
Maluku	47,58	259,44	307,02	7,35	25,49	18,44
Maluku Utara	11,17	73,62	84,79	3,58	8,85	7,41
Papua	35,61	828,50	864,11	4,46	35,87	27,80
Papua Barat	14,06	211,40	225,46	5,52	35,01	26,26
<b>Indonesia</b>	<b>10356,69</b>	<b>17371,09</b>	<b>27727,78</b>	<b>8,16</b>	<b>13,76</b>	<b>10,96</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik

Dalam kaitannya dengan penelitian ini masalah kemiskinan di Provinsi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta (BPS DIY) masih berada di angka 270.110 pada Tahun 2012 dengan persentase sebesar 15,88 persen, angka ini kemudian mengalami penurunan pada Tahun 2013 dengan persentase sebesar 15,03 persen. Sekalipun DIY merupakan ikon pendidikan dan wisata, namun menurut data yang dirilis BPS per September 2014 DIY merupakan provinsi termiskin se-Jawa, data ini tentu sangat mengejutkan berbagai pihak mengingat pertumbuhan ekonomi di DIY pada Tahun 2013 masih berada di sekitaran angka 4,5-5,5 persen, meski melambat angka ini masih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi provinsi lain. Menariknya adalah, sekalipun salah satu faktor mata rantai kemiskinan adalah tingkat pendidikan yang rendah, hal ini sepertinya tidak berlaku bagi Provinsi DIY mengingat DIY merupakan Provinsi dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tertinggi kedua di Indonesia setelah DKI Jakarta.

**Tabel 1.2**  
**Garis Kemiskinan, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1), dan Indeks**  
**Keparahan Kemiskinan (P2) Menurut Provinsi Se - Jawa**  
**Per September 2014**

Propinsi	Garis Kemiskinan (Rp/kapita/Bulan)			P1 (%)			P2 (%)		
	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa	Kota + Desa
Lampung	350024	307818	318822	1,90	2,43	2,30	0,51	0,58	0,56
DKI Jakarta	459560	0	459560	0,60	0,00	0,60	0,13	0,00	0,13
Jawa Barat	294700	285076	291474	1,31	1,55	1,39	0,32	0,35	0,33
Banten	324902	296241	315819	0,65	1,08	0,79	0,13	0,27	0,18
Jawa Tengah	286014	277802	281570	1,69	2,42	2,09	0,42	0,58	0,51
DI Yogyakarta	<b>333561</b>	<b>296429</b>	<b>321056</b>	<b>2,03</b>	<b>2,98</b>	<b>2,35</b>	<b>0,52</b>	<b>0,79</b>	<b>0,61</b>
Jawa Timur	293391	286798	289945	1,24	2,42	1,86	0,31	0,59	0,45

Sumber: Badan Pusat Statistik

**Tabel I.3**  
**Indeks Pembangunan Manusia Per Provinsi dan**  
**Nasional 2010 -2013**

Provinsi	Tahun			
	2010	2011	2012	2013
Aceh	71,7	72,16	72,51	73,05
Sumatera Utara	74,19	74,65	75,13	75,55
Sumatera Barat	73,78	74,28	74,7	75,01
Riau	76,07	76,53	76,9	77,25
Jambi	72,74	73,3	73,78	74,35
Sumatera Selatan	72,95	73,42	73,99	74,36
Bengkulu	72,92	73,4	73,93	74,41
Lampung	71,42	71,94	72,45	72,87
Kepulauan Bangka Belitung	72,86	73,37	73,78	74,29
Kepulauan Riau	75,07	75,78	76,2	76,56
DKI Jakarta	77,6	77,97	78,33	78,59
Jawa Barat	72,29	72,73	73,11	73,58
Jawa Tengah	72,49	72,94	73,36	74,05
D.I Yogyakarta	<b>75,77</b>	<b>76,32</b>	<b>76,75</b>	<b>77,37</b>
Jawa Timur	71,62	72,18	72,83	73,54
Banten	70,48	70,95	71,49	71,90
Bali	72,28	72,84	73,49	74,11
Nusa Tenggara Barat	65,2	66,23	66,89	67,73
Nusa Tenggara Timur	67,26	67,75	68,28	68,77
Kalimantan Barat	69,15	69,66	70,31	70,93
Kalimantan Tengah	74,64	75,06	75,46	75,68
Kalimantan Selatan	69,92	70,44	71,08	71,74
Kalimantan Timur	75,56	76,22	76,71	77,33
Kalimantan Utara	-	-	-	74,72
Sulawesi Utara	76,09	76,54	76,95	77,36
Sulawesi Tengah	71,14	71,62	72,14	72,54
Sulawesi Selatan	71,62	72,14	72,7	73,28
Sulawesi Tenggara	70,00	70,55	71,05	71,73
Gorontalo	70,28	70,82	71,31	71,77
Sulawesi Barat	69,64	70,11	70,73	71,41
Maluku	71,42	71,87	72,42	72,70
Maluku Utara	69,03	69,47	69,98	70,63
Papua Barat	69,15	69,65	70,22	70,62
Papua	64,94	65,36	65,86	66,25
<b>Indonesia (BPS)</b>	<b>72,27</b>	<b>72,77</b>	<b>73,29</b>	<b>73,81</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu potret daerah miskin di Indonesia. Pada dasawarsa 80'an, Gunungkidul terkenal dengan bencana kekeringan dan bahan makanan gaplek (singkong kering yang dijemur). Selain itu, Gunungkidul pada era tersebut terkenal sebagai penyuplai buruh rumah tangga di ibukota Jakarta. Kondisi semacam itulah yang menjadikan Gunungkidul dikenal sebagai daerah miskin, namun seiring berjalannya waktu imej tersebut perlahan-lahan mulai berkurang. Topik ini tentu sangat menarik untuk dikaji lebih jauh lagi, mengingat masalah yang di hadapi Kabupaten Gunungkidul sangat kompleks dibanding Kabupaten lain yang berada dalam wilayah administratif Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

*Pertama* masalah kekeringan dan masalah air bersih adalah permasalahan klasik yang tak kunjung selesai di Gunungkidul. Menurut data Badan Pusat Statistik Gunungkidul (BPS:2014), Pemerintah Kabupaten Gunungkidul sebenarnya telah menerapkan lima pola penanganan untuk mengatasi persoalan air bersih. Pertama, membuat jaringan seperti yang telah dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum, yang telah mampu membangun puluhan ribu sambungan rumah. Kedua, dengan cara swadaya mandiri, yakni kerja sama antara pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam memanfaatkan sumber air yang ada. Kemudian membangun bak-bak penampungan air di setiap rumah. Keempat, melakukan pengiriman air bersih dengan menggunakan mobil tangki ke kawasan yang kekurangan air bersih pada musim kemarau. Kelima, dengan gerakan penghijauan, diharapkan akan menambah sumber air.

*Kedua*, tingginya kasus perceraian yang terjadi di Gunungkidul, dan sebagian besar kasus perceraian di Gunungkidul berlatar belakang masalah ekonomi keluarga. Tercatat selama tahun 2013 terdapat 1.519 kasus, dan Tahun 2014 meningkat menjadi 1.700 kasus (Pengadilan Agama Gunungkidul: 2014). Rata-rata kasus perceraian di Gunungkidul mencapai 141 kasus setiap bulannya, tentu angka ini sangat memprihatinkan dan membutuhkan perhatian khusus dari Pemerintah Kabupaten Gunungkidul, tokoh agama, tokoh masyarakat, Lembaga swadaya masyarakat dan berbagai elemen masyarakat lainnya.

*Ketiga*, tingginya angka kematian akibat bunuh diri di Gunungkidul, pada tahun 2012-2014, terjadi masing-masing 40 kasus pada Tahun 2012, Tahun 2013 terdapat 29 kasus, sementara pada per Oktober 2014 terdapat 17 kasus bunuh diri, mayoritas dengan cara gantung diri (Polres Gunungkidul: 2014 dikutip oleh Berita Satu Edisi: Minggu 5 Oktober 2014).

“Motif ekonomi, rendahnya tingkat pendidikan, dan budaya menjadi penyebab utama tingginya angka kematian akibat bunuh diri di Gunungkidul, walaupun angka diatas menunjukkan tren penurunan namun selama sepuluh tahun terakhir Gunungkidul menempati peringkat pertama sebagai Kabupaten dengan tingkat kasus bunuh diri tertinggi di Indonesia.”

*Keempat* Gunungkidul adalah salah satu Kabupaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki penduduk buta aksara terbanyak, umumnya mereka terkonsentrasi di wilayah-wilayah yang susah dijangkau. Karena itu salah satu fokus pembangunan pendidikan Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul adalah memperluas akses pendidikan dan percepatan pentuntasan buta aksara. Untuk mengentaskan masalah buta aksara sudah sejak lama pemerintah Kabupaten Gunungkidul mencanangkan program pengembangan pendidikan

keaksaraan fungsional melalui Taman Bacaan Masyarakat (TBM), Selain Pemerintah Kabupaten, komitmen penuntasan buta aksara juga diberikan oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI), perguruan tinggi, dan berbagai pihak swasta lainnya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 1.4**  
**Indeks Pembangunan Manusia (IPM)**  
**Menurut Komponen dan Kabupaten/Kota di D.I. Yogyakarta**

2013							
No.	Kabupaten/ Kota	Harapan Hidup	Angka Melek Huruf	Rata-Rata Lama Sekolah	Pengeluaran Riil Per Kapita Yang Disesuaikan	IPM HDI	Peringkat IPM HDI
1.	Bantul	71,62	92,81	9,02	656,07	76,01	3
2.	Gunungkidul	71,36	85,22	7,79	634,88	71,64	5
3.	Kulonprogo	75,03	93,13	8,37	635,96	75,95	4
4.	Sleman	75,79	95,11	10,55	656,00	79,97	2
5.	Yogyakarta	73,71	98,43	11,56	658,76	80,51	1
6.	DIY	73,62	92,86	9,33	656,19	77,37	2

Sumber : Survei Sosial Ekonomi Nasional , Badan Pusat Statistik Provinsi D.I. Yogyakarta

*Kelima*, Masalah kemiskinan di Gunungkidul masih menjadi topik paling penting untuk dibahas karena adanya saling keterkaitan yang sangat erat antara masalah-masalah yang telah di jelaskan sebelumnya dengan masalah kemiskinan di Gunungkidul. Menariknya masalah kemiskinan di Gunungkidul masih didominasi daerah pedesaan. Tercatat 50 persen kecamatan dari 18 kecamatan yang ada mempunyai jumlah keluarga miskin di atas 50 persen dari jumlah KK di kecamatan yang bersangkutan, selebihnya, angka kemiskinan berkisar antara 30 - 49 persen. Kecamatan yang masuk dalam kategori kantong kemiskinan (Saptosari, Gedangsari, Tepus, Girisubo dan Rongkop) berada dalam daerah yang relatif jauh dari pusat aktivitas perekonomian dan pemerintahan yang terpusat di Wonosari (Ibukota Kabupaten).

Gambar 1.1



**Tabel 1.5**  
**Jumlah Penduduk Miskin dan Garis Kemiskinan Menurut Kabupaten/Kota di D.I. Yogyakarta**

Kabupaten / Kota	2013			2014		
	Garis Kemiskinan	Jumlah Total	%	Garis Kemiskinan	Jumlah Total	%
Bantul	277 792	159,2	16,97	292 639	156,6	16,48
Gunungkidul	228 745	157,8	22,71	238 056	152,4	21,70
Kulonprogo	250 854	93,2	23,31	259 945	86,5	21,39
Sleman	281 644	118,2	10,44	297 170	110,8	9,68
Yogyakarta	333 232	37,4	9,38	353 602	35,6	8,82
<b>DIY</b>	<b>270 110</b>	<b>565,7</b>	<b>15,88</b>	<b>303 843</b>	<b>541,9</b>	<b>15,03</b>

Sumber: BPS DIY, DIY Dalam Angka 2015

Kabupaten Gunungkidul satu-satunya kabupaten di DIY yang masuk program pengentasan kemiskinan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) Tahun 2013-2014. Masuknya Gunungkidul dalam program Bappenas karena, hingga kini Gunungkidul masuk dalam daerah lokasi rencana perluasan pengentasan kemiskinan Indonesia. Koordinator Program *Pro Poor Planning, Budgeting and Monitoring* (P3BM) Bappenas La Ega mengatakan:

“Kulon Progo dan Gunungkidul masuk dalam kategori pengentasan kemiskinan Bappenas, namun angka kemiskinan di Gunungkidul lebih tinggi dibanding Kulon Progo (Dikutip dari: Sorot Gunungkidul: Edisi Kamis 02 Mei 2013).”

Masalah kekeringan dan rendahnya tingkat pendidikan, merupakan akar kemiskinan di Gunungkidul, kemudian masalah kemiskinan memicu masalah angka perceraian yang tinggi, tingkat bunuh diri yang tinggi, dan masalah-masalah sosial lainnya. Sekalipun dalam laporan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Agama Gunungkidul mayoritas perceraian dipicu oleh Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), namun yang menarik laporan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Resor Gunungkidul penyebab utama Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) mayoritas berlatar belakang masalah ekonomi.

Kemiskinan di Gunungkidul masih menjadi topik yang menarik untuk dibahas karena adanya saling keterkaitan yang sangat erat antara masalah-masalah sosial lainnya dengan masalah kemiskinan di Gunungkidul. Dalam upaya menggali kembali upaya pengentasan kemiskinan di Indonesia dalam mewujudkan Indonesia sejahtera, adil, makmur dan demokratis, maka penulis tertarik mengangkat tema yang lebih spesifik lagi, yaitu efektivitas program Bantuan Keuangan Khusus (BKK) yang dicanangkan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengentaskan kemiskinan di DIY khususnya di Kabupaten Gunungkidul. Lebih lanjut penelitian ini akan mengkaji lebih dalam tentang bagaimana perkembangan, permasalahan, serta efek bantuan keuangan khusus tersebut terhadap pemenuhan hak dasar, peningkatan taraf hidup

masyarakat serta daya saing daerah Gunungkidul dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Untuk pembahasan yang lebih spesifik lagi, diperlukan penelusuran lanjutan yang lebih mendalam bagaimana sebenarnya upaya Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dalam mengentaskan kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul.

## **I.2 RUMUSAN MASALAH**

Melihat dari lima masalah pokok yang terjadi di Gunungkidul dalam kaitannya dengan pengentasan kemiskinan. Maka tema tentang pengentasan kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul masih membutuhkan kajian yang lebih dalam lagi. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah disebutkan diatas maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. bagaimanakah efektivitas program Bantuan Keuangan Khusus (BKK) dalam mengentaskan kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul.
2. faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi efektivitas program Bantuan Keuangan Khusus (BKK) dalam mengentaskan kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul.

### **I.3 TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui lebih dalam, rinci dan menyeluruh tentang bagaimana efektivitas program Bantuan Keuangan Khusus (BKK) dalam mengentaskan kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul. Penelitian ini juga diharapkan mampu memberi gambaran yang jelas mengenai angka kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul pasca pelaksanaan program Bantuan Keuangan Khusus (BKK) dibandingkan dengan sebelumnya. Disamping itu Penelitian ini diharapkan mampu memberikan jawaban mengenai apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas program Bantuan Keuangan Khusus (BKK) dalam upaya pengentasan kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul.

#### **2. Kegunaan Penelitian**

- a. hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang Ilmu Pemerintahan.
- b. penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan untuk penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan program-program pengentasan kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul.
- c. penelitian ini juga diharapkan dapat memberi sumbangsih pemikiran bagi pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam upaya pengentasan kemiskinan di Kabupaten Gunungkidul dimasa yang akan datang.