

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang kaya sumber daya manusia dan sumber daya alamnya. Namun sebagian wilayah yang ada di Indonesia rakyatnya tergolong miskin. Kemiskinan di Indonesia terjadi karena dilatarbelakangi banyak hal, antara lain adalah kesempatan kerja yang kurang yang menyebabkan masyarakat sulit mencari pekerjaan untuk sekedar mengentaskan dirinya dari kemiskinan, banyak juga yang punya pekerjaan namun upah yang diterima tidak cukup. Sumber daya manusia yang masih di bawah standar juga melatar belakangi masalah kemiskinan ini, masyarakat miskin tidak punya keahlian khusus karena tidak berpendidikan ataupun tidak pernah mengikuti pelatihan tertentu, selain itu pengalaman masyarakat miskin juga tidak banyak. Hal itu tentu mempengaruhi kualitas sumber daya manusia yang ada di Indonesia.

**Tabel 1.1**  
**Perkembangan Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 2006-2011**

Tahun	Jumlah penduduk miskin (dalam juta orang)		Persentase penduduk miskin (dalam persen)	
	Kota	Desa	Kota	Desa
2006	14,49	24,81	13,47	21,81
2007	13,56	23,61	12,52	20,37
2008	12,77	22,19	11,65	18,93
2009	11,91	20,62	10,72	17,35
2010	11,10	19,93	9,87	16,56
2011	11,05	18,87	9,23	15,72

Sumber : BPS Indonesia, 2013

Berdasarkan data pada tabel 1.1 di atas, dapat di lihat bahwa perbandingan antara penduduk kota dan desa yang miskin terus mengalami penurunan. Penurunan persentase penduduk miskin di daerah perdesaan lebih cepat dibandingkan dengan daerah perkotaan. Pada tahun 2006, jumlah penduduk miskin di daerah perdesaan mencapai 24,81 juta orang atau sekitar 21,81 % dari total penduduk perdesaan, jumlah ini kemudian menurun pada tahun 2011 menjadi 18,87 atau sekitar 15,72 % dari total penduduk perdesaan. Di perkotaan, pada tahun 2006 jumlah penduduk miskin mencapai 14,49 juta orang atau sekitar 13,475 dari total penduduk perkotaan, jumlah ini juga menurun pada tahun 2011 menjadi 11,05 atau sekitar 9,23 % dari total penduduk perkotaan.

Fenomena kemiskinan di Indonesia termasuk di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tingkat kemiskinan relatif lebih tinggi jika dibandingkan dengan tingkat kemiskinan provinsi lainnya yang ada di pulau Jawa. Salah satu ukuran yang dijadikan sebagai indikator kesejahteraan adalah tingkat kemiskinan. Dimensi kemiskinan tidak hanya menyangkut aspek ekonomi, namun juga aspek sosial, kultural maupun politik. Meskipun demikian, pengukuran kemiskinan yang saat ini digunakan di Indonesia masih menggunakan pendekatan ekonomi (*income*) kekayaan dan mengacu pada kebutuhan dasar minimum. Kebutuhan pokok minimum mencakup kebutuhan makanan (disetarakan dengan 2100 kalori perkapita perhari) dan non makanan (pakaian, perumahan, pendidikan, kesehatan, dan kebutuhan dasar lainnya) yang digunakan sebagai ukuran finansial dalam bentuk uang dan disebut garis kemiskinan. Seseorang dikatakan miskin jika

memiliki pendapatan/pengeluaran di bawah garis kemiskinan. Garis kemiskinan dihitung dalam bentuk absolut berdasarkan survei pengeluaran rumah tangga.

**Tabel 1.2**  
**Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di D. I. Yogyakarta**  
**Menurut wilayah, 2007-2011**

Tahun	Perkotaan (K)		Perdesaan (D)		Kota + Desa	
	HC (000)	HCI (%)	HC (000)	HCI (%)	HC (000)	HCI (%)
2000	436,6	24,58	599,2	45,17	1.035,8	33,39
2001	266,8	14,56	500,8	38,65	767,6	24,53
2002	303,8	16,17	331,9	25,96	635,7	20,14
2003	303,3	16,44	333,5	24,48	636,8	19,86
2004	301,4	15,96	314,8	23,65	616,2	19,14
2005	340,3	16,02	285,5	24,23	625,8	18,95
2006	346,0	17,85	302,7	27,64	648,7	19,15
2007	335,3	15,63	298,2	25,03	633,5	18,99
2008	324,2	14,99	292,1	24,32	616,3	18,32
2009	311,5	14,25	274,3	22,60	585,8	17,23
2010	308,4	13,98	268,9	21,95	577,3	16,83
2011	304,3	13,16	256,6	21,82	560,9	16,08

Sumber : BPS D. I. Yogyakarta, 2013

Berdasarkan penyebarannya, sampai dengan satu dekade terakhir tingkat kemiskinan di daerah perdesaan selalu lebih tinggi dibandingkan dengan daerah perkotaan, meskipun dari sisi jumlah (HC) daerah perkotaan masih jauh lebih banyak. Pola perkembangan kemiskinan di daerah perkotaan mencapai level tertinggi di tahun 2000 (24,58 %) sebagai dampak krisis ekonomi 1997/1998 dan menurun secara bertahap hingga menjadi 13,16 % di tahun 2011. Dalam rentang waktu 2000-2011 kemiskinan perkotaan mengalami kenaikan sebanyak dua kali, yakni tahun 2002/2003 sebagai akibat dari meningkatnya harga pangan dunia di tahun 2002 dan pada 2005/2006 sebagai dampak kenaikan harga BBM di akhir tahun 2005. Sementara, kemiskinan daerah perdesaan mencapai level tertinggi

pada tahun 2000 sebesar 45,17 %. Dampak kenaikan harga BBM juga cukup signifikan dalam meningkatkan kemiskinan perdesaan di tahun 2006 hingga mencapai 27,4 %, meskipun pada periode berikutnya secara bertahap kembali menurun hingga mencapai level 21,82 % di tahun 2011 (BPS D.I.Yogyakarta).

Berdasarkan tabel 1.2, distribusi penduduk miskin menurut kabupaten/kota di D.I.Yogyakarta menunjukkan pola yang tidak merata. Ketidakmerataan ini ditunjukkan oleh level kemiskinan (HCI) yang sangat bervariasi. Di satu sisi, terdapat daerah yang memiliki persentase penduduk miskin cukup rendah yakni Kota Yogyakarta (9,75 %) dan Sleman (10,7 %). Di sisi yang lain, masih terdapat daerah yang memiliki level kemiskinan sangat tinggi, yakni Kabupaten Kulonprogo dan Gunungkidul dengan nilai masing-masing sebesar 23,15 % dan 22,05 %. Perbedaan tersebut juga merepresentasikan tingkat kesejahteraan penduduk antar wilayah yang sangat heterogen. Perbedaan kualitas infrastruktur terutama pendidikan, kesehatan serta pasar, baik dari sisi ketersediaan maupun kemudahan dalam mengakses menjadi penjabar perbedaan kualitas kesejahteraan yang cukup mencolok tersebut dapat di lihat pada tabel 1.3 berikut ini.

**Tabel 1.3**

**Sebaran Penduduk Miskin DIY menurut Kabupaten/Kota, 2009-2010.**

Kabupaten/Kota	2009			2010		
	GK	HC	HCI	GK	HC	HCI
Kulonprogo	205,585	89,91	24,65	225,059	90,0	23,15
Bantul	224,373	158,52	17,64	245,626	146,9	16,09
Gunungkidul	186,232	163,67	24,44	203,873	148,7	22,05
Sleman	226,256	117,53	11,45	247,688	117,0	10,7
Yogyakarta	265,168	45,29	10,05	290,286	37,8	9,75
DIY	220,830	574,92	16,86	224,258	540,4	16,83

Sumber : BPS D.I.Yogyakarta, 2013

Kota Yogyakarta merupakan salah satu kota di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, termasuk kota madya yang mempunyai persentase penduduk miskin. Meskipun persentase penduduk miskinnya sedikit yaitu 37,80 jiwa pada tahun 2011, namun kemiskinan yang ada di kabupaten kota Yogyakarta cukup menonjol dibandingkan dengan kabupaten lainnya. Hal ini dapat dilihat pada tabel 1.4 persentase jumlah penduduk miskin menurut kabupaten/kota di DIY.

**Tabel 1.4**  
**Persentase Jumlah Penduduk Miskin menurut Kabupaten/D. I.Yogyakarta**  
**tahun 2006–2010 (dalam orang)**

Kabupaten/Kota	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Jumlh	%										
Kulon Progo	106,12	28,39	103,82	28,61	97,92	28,85	89,91	24,65	90,00	23,15	90,00	23,15
Bantul	178,16	20,25	169,32	19,43	164,33	18,54	158,52	17,64	146,90	16,09	146,90	16,09
Gunung Kidul	194,44	28,45	192,07	28,90	173,52	25,96	163,67	24,44	148,70	22,05	148,70	22,05
Sleman	128,09	12,70	125,35	12,56	125,05	12,34	117,53	11,45	117,00	10,70	117,00	10,70
Yogyakarta	48,18	10,22	42,93	9,78	48,11	10,81	45,29	10,05	37,80	9,75	37,80	9,75
<b>D.I.Yogyakarta</b>	<b>654,99</b>	<b>19,15</b>	<b>633,49</b>	<b>18,99</b>	<b>608,93</b>	<b>18,02</b>	<b>574,92</b>	<b>16,86</b>	<b>540,40</b>	<b>16,18</b>	<b>540,40</b>	<b>16,18</b>

Sumber : BPS D.I.Yogyakarta, 2013

Berdasarkan pola penyebarannya, dapat dilihat pada tabel 1.4 bahwa jumlah penduduk miskin yang ada di kabupaten kota Yogyakarta pada tahun 2006 mencapai 48,17 (10,22 %). Namun pada tahun 2011 jumlah penduduk miskin menurun 37,80 atau sebesar 9,75 %. Dari penyebaran jumlah penduduk miskin pada tabel di atas menunjukkan bahwa pola penyebarannya tidak merata.

Dari jumlah penduduk miskin yang ada di kabupaten kota Yogyakarta dari 14 kecamatan terdapat 2 kecamatan yang mempunyai jumlah penduduk miskin paling banyak yaitu kecamatan Tegalrejo tahun 2007 mencapai 58.096 orang kemudian pada tahun 2011 turun hingga 3.666 dan kecamatan Mantrijeron tahun 2007 mencapai 10.100 orang kemudian turun hingga 4.983 orang. Sebaran penduduk miskin tersebut dapat di lihat pada tabel 1.5.

**Tabel 1.5**  
**Jumlah Penduduk Miskin menurut Kecamatan Kota Yogyakarta**  
**Tahun 2007-2011 (dalam orang)**

No	Kecamatan	2007	2008	2009	2010	2011
1	Tegalrejo	58.096	9.701	9.731	9.731	3.666
2	Jetis	5.400	5.400	5.400	5.400	5.237
3	Gondokusuman	6.153	6.153	6.153	6.153	5.798
4	Danurejan	2.096	2.096	2.146	2.146	4.281
5	Gedongtengen	5.375	5.375	4.807	4.807	4.424
6	Ngampilan	2.171	2.171	2.170	2.170	3.436
7	Wirobrajan	5.749	5.749	3.679	3.679	4.672
8	Mantrijeron	10.100	7.541	7.541	7.541	4.983
9	Kraton	3.582	3.582	3.582	3.582	2.301
10	Gondomanan	4.771	4.771	4.754	4.754	10.497
11	Pakualaman	2.808	2.808	2.808	2.808	643
12	Mergangsan	7.918	7.918	7.918	7.918	3.761
13	Umbulharjo	4.786	4.786	5.102	5.202	7.402
14	Kotagede	7.420	7.420	7.420	7.420	2.841
<b>Total</b>		<b>126.425</b>	<b>75.471</b>	<b>73.211</b>	<b>73.211</b>	<b>63.924</b>

Sumber: Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta, 2013

Berdasarkan penyebaran jumlah penduduk, banyaknya penduduk miskin di kecamatan Tegalrejo disebabkan oleh adanya urbanisasi dan pemukiman yang padat. Kecamatan Tegalrejo memiliki 4 kelurahan, yaitu kelurahan Kricak, kelurahan Karangwaru, kelurahan Bener dan kelurahan Tegalrejo.

Pada tabel 1.6 dapat di lihat perkembangan jumlah penduduk miskin di Kecamatan Tegalrejo. Pada tahun 2007 di Kelurahan Kricak memiliki jumlah penduduk miskin sebanyak 52.445 orang kemudian pada tahun 2011 turun menjadi 2.033 orang. Kemudian di Kelurahan Karangwaru, pada tahun 2007 memiliki jumlah penduduk miskin sebanyak 2.516 orang yang kemudian turun menjadi 1 orang saja. Selanjutnya, di Kelurahan Bener pada tahun 2007 memiliki jumlah penduduk miskin sebanyak 1.056 orang yang kemudian pada tahun 2011 penduduk miskin tidak ada. Di Kelurahan Tegalrejo, pada tahun 2007 memiliki

jumlah penduduk sebanyak 2.079 yang kemudian pada tahun 2011 turun menjadi 1.632 orang. Penurunan jumlah penduduk miskin di Kecamatan Tegalrejo tentu di pengaruhi masyarakat itu sendiri untuk maju dan di pengaruhi juga oleh program pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan yang ada di perkotaan.

**Tabel 1.6**  
**Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kelurahan di Kecamatan**  
**Tegalrejo Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011**

<b>Kelurahan</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Kricak	52.445	3.469	3.498	3.498	2.033
Karangwaru	2.516	2.516	2.516	2.516	1
Bener	1.056	1.638	1.638	1.638	0
Tegalrejo	2.079	2.079	2.079	2.079	1.632
<b>Jumlah</b>	<b>58.096</b>	<b>9.701</b>	<b>9.731</b>	<b>9.731</b>	<b>3.666</b>

Sumber: Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta, 2013

Untuk mengurangi angka kemiskinan akibat krisis ekonomi tersebut, pemerintah kemudian menetapkan upaya penanggulangan kemiskinan sebagai salah satu prioritas pemerintah Indonesia. Salah satu program pemerintah dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang ada di perkotaan adalah program Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri Perkotaan).

Pelaksanaan PNPM Mandiri kemudian dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai dasar pengembangan pemberdayaan masyarakat di pedesaan beserta program pendukungnya seperti PNPM Generasi; Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) sebagai dasar bagi pengembangan pemberdayaan masyarakat di perkotaan; dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) untuk pengembangan daerah tertinggal, pasca bencana, dan konflik.

Selanjutnya, program PNPM Mandiri Perkotaan diperluas lagi dengan melibatkan Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) untuk mengintegrasikan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dengan daerah sekitarnya dan Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PPIP), yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa melalui perbaikan akses masyarakat miskin terhadap pelayanan infrastruktur pedesaan. Selain itu Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi (PAMSIMAS), serta beberapa program lain telah disatukan menjadi bagian dari PNPM. Program tersebut adalah PNPM Mandiri agribisnis pedesaan, PNPM Mandiri Kelautan dan Perikanan, PNPM Mandiri Pariwisata, dan PNPM Mandiri Perumahan Permukiman. PNPM Mandiri diperkuat dengan berbagai program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh berbagai departemen/sektor dan pemerintah daerah.

Berdasarkan program-program pengentasan kemiskinan yang telah diuraikan, salah satu program yang masih dijalankan hingga saat ini adalah program Dana Bergulir PNPM Mandiri Perkotaan. Program ini dijalankan berkelompok dengan beranggotakan 5 sampai 30 orang per kelompok.

Tujuan program pinjaman bergulir adalah untuk membantu kegiatan yang bersifat produktif dalam rangka menciptakan peluang usaha dan kesempatan kerja. Pinjaman yang diperoleh dari PNPM Mandiri Perkotaan dapat digunakan untuk memulai usaha baru yang tidak bertentangan dengan undang – undang, kesusilaan dan keopanan dalam rangka meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat (Pedoman Teknis Kegiatan Pinjaman Bergulir, 2010).

Menurut Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan (BPMP) salah satu kecamatan dari 14 kecamatan yang mempunyai proporsi penduduk miskin di Kota Yogyakarta adalah Kecamatan Tegalrejo dan menjadi salah satu Kelurahan yang melaksanakan program Dana Bergulir PNPM Mandiri Perkotaan adalah Kelurahan Kricak. Kelurahan Kricak merupakan Kelurahan yang mempunyai jumlah penduduk miskin paling banyak berdasarkan data dari Tata Pemerintahan Kota pada tahun 2007.

Menurut Dinsakertrans D.I.Yogyakarta, Kota Yogyakarta menjadi salah satu daerah yang melaksanakan pemberdayaan fakir miskin. Program ini merupakan salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat miskin melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan dengan sektor pemberdayaan yang dikelola oleh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kota (LPMK).

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka perumusan masalahnya adalah apakah ada Pengaruh Pelaksanaan Program Dana Bergulir PNPM Mandiri Perkotaan terhadap Pendapatan Masyarakat di Kelurahan Kricak, Kecamatan Tegalrejo, Kota Yogyakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

### **1.3. Tujuan Penulisan**

Tujuan penulisan yang hendak dicapai dalam melakukan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui profil penerima/pemanfaat Dana Bergulir PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Kricak, Kecamatan Tegalrejo, Kota Yogyakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 2) Untuk mengevaluasi pengaruh pelaksanaan program Dana Bergulir PNPM Mandiri Perkotaan terhadap pendapatan masyarakat.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan agar dapat memberikan manfaat:

- 1) Sebagai pertanggungjawaban akademik di dalam memperoleh gelar kesarjanaan strata 1 (S1) pada Program Studi Ekonomi Pembangunan di Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- 2) Sebagai masukan dari pemerintah khususnya bagi para penentu kebijakan program PNPM Mandiri Perkotaan.

### **1.5. Sistematika Penulisan**

Pada bagian sistematika penulisan ini terdiri dari beberapa bab, yaitu:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi beberapa unsur yang terdiri dari latarbelakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, hipotesis dan sistematika pelaporan atau penulisan.

**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi konsep atau teori yang relevan dengan permasalahan penelitian yang dilakukan. Dalam bab ini juga disajikan studi terkait/penelitian terdahulu yang diacu dalam penulisan penelitian.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan tentang lokasi riset, data, model, metode analisis dan batasan operasional yang digunakan dalam penelitian.

**BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi semua temuan – temuan yang dihasilkan dalam penelitian. Menguraikan tentang deskripsi data penelitian dan penjelasan tentang analisis data dan hasilnya.

**BAB V : PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan hasil analisis data. Di samping itu juga diharapkan implikasi dari hasil penelitian tersebut.