

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Masalah kemiskinan yang dihadapi, terutama, oleh negara-negara yang sedang berkembang, memang sangatlah kompleks. Kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang bersifat multidimensional, yang berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, budaya, dan aspek lainnya (Sumodiningrat, 1998:26). Kemiskinan dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, antara lain: tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi, geografis, gender, dan kondisi lingkungan. Mengacu pada strategi nasional penanggulangan kemiskinan definisi kemiskinan adalah kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Definisi ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam, dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Dimensi permasalahan kemiskinan yang sangat luas seperti dijelaskan di atas mengharuskan adanya kebijakan menyeluruh serta terukur pencapaiannya.

Mengatasi masalah kemiskinan pada akhirnya tidak hanya soal mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin, melainkan lebih penting adalah bagaimana meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin. Penanggulangan kemiskinan harus dilaksanakan secara menyeluruh, menyangkut multi-sektor, multi-pelaku, dan multi-waktu. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya yang komprehensif dan berkesinambungan untuk mengatasi kemiskinan. Komitmen tersebut kemudian diterjemahkan dalam *Millenium Development Goals (MDGs)* atau Tujuan Pembangunan Milenium, yang

merupakan komitmen 189 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium 2000. Pemerintah dari negara-negara tersebut sepakat untuk mengadopsi deklarasi milenium untuk menangani isu perdamaian, keamanan, pembangunan, hak asasi manusia dan kebebasan fundamental dalam satu paket. Deklarasi Milenium menandai abad perjuangan yang lebih menitikberatkan pada hak ekonomi sosial dan budaya, dan mendorong menguatnya gerakan global yang ditujukan untuk penghapusan kemiskinan. Adapun delapan tujuan Pembangunan Milenium (Bappenas, 2007), yaitu:

1. Menanggulangi kemiskinan dan kelaparan (*eradicate extreme poverty and hunger*).
2. Mencapai pendidikan dasar untuk semua (*achieve universal primary education*)
3. Mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan (*promote gender equality and empower women*)
4. Menurunkan Angka Kematian anak (*reduce child mortality*).
5. Meningkatkan kesehatan Ibu (*increase maternal health*)
6. Memerangi HIV/AIDS, Malaria dan penyakit lainnya (*combat HIV/AIDS, malaria and other diseases*)
7. Memastikan kelestarian lingkungan hidup (*ensure environment sustainability*).
8. Membangun kemitraan global untuk pembangunan (*develop a global partnership for development*).

Sejalan dengan hal tersebut di atas, paradigma penanggulangan kemiskinan yang dianut dalam konstitusi UUD 1945 serta dokumen strategi nasional penanggulangan kemiskinan, maka pendekatan dalam upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan berbasis pada hak dasar. Hak dasar yang menjadi acuan dalam penanggulangan kemiskinan terdiri dari 10 (sepuluh) hak dasar yang meliputi: (1) hak atas pangan; (2) hak atas layanan kesehatan; (3) hak atas layanan pendidikan; (4) hak atas pekerjaan dan berusaha; (5) hak atas perumahan; (6) hak atas air bersih dan aman serta sanitasi yang baik; (7) hak atas tanah; (8) hak atas sumber daya alam; (9) hak atas rasa aman; serta (10) hak untuk berpartisipasi.

Paradigma ini, telah diimplementasikan dalam berbagai program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan pemerintah selama ini.

Program-program penanggulangan kemiskinan yang ada, dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) kelompok program, yaitu :

1. Kelompok Program Berbasis Bantuan dan Perlindungan Sosial.
2. Kelompok Program Berbasis Pemberdayaan Masyarakat.
3. Kelompok Program Berbasis Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil.

Setiap kelompok program, mempunyai fokus dan tujuan yang berbeda dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Oleh sebab itu, setiap kelompok tersebut mempunyai ciri dan karakteristik yang berbeda. Ciri dan karakteristik setiap kelompok program penanggulangan kemiskinan mempunyai hubungan yang erat dengan cakupan kegiatan dan penerima manfaat yang menjadi target dari pelaksanaan kelompok program penanggulangan kemiskinan.

Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial, bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. Fokus pemenuhan hak dasar ditujukan untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat miskin untuk kehidupan lebih baik, seperti pemenuhan hak atas pangan, pelayanan kesehatan, dan pendidikan. Ciri lain dari kelompok program ini adalah mekanisme pelaksanaan kegiatan yang bersifat langsung dan manfaatnya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat miskin.

Beberapa program bantuan dan perlindungan sosial yang telah dijalankan pemerintah, diantaranya :

- a. ***Bantuan Operasional Sekolah (BOS)***, dimulai sejak tahun 2005. Program ini bertujuan meningkatkan keberadaan fasilitas dan peralatan untuk memperbaiki proses pengajaran. Selain itu program ini diharapkan mampu menurunkan biaya-biaya operasional sekolah, sehingga masyarakat dapat menggunakan fasilitas pendidikan berbiaya murah, bahkan cuma-cuma.
- b. ***Beras untuk masyarakat miskin (Raskin)***, yang diluncurkan di tahun 2007. Program ini bertujuan untuk memenuhi sebagian kebutuhan pangan (beras) sehingga diharapkan dapat mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin, melalui penyediaan beras bersubsidi (beras murah).

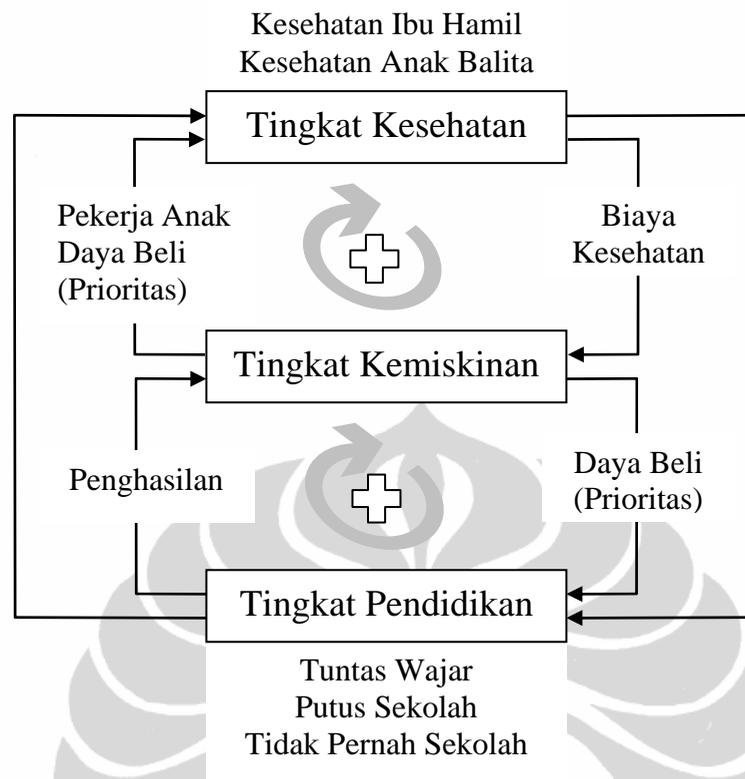
- c. **Bantuan Langsung Tunai (BLT)**, pemberian uang tunai secara langsung kepada rumahtangga miskin dan hampir miskin sebesar Rp.100.000. Bantuan ini diberikan dalam 3 bulan sekali, selama satu tahun. BLT ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat miskin terhadap dampak kenaikan harga BBM. BLT digelar pemerintah tahun 2005/2006.
- d. **Bantuan Tunai Bersyarat (BTB)**. Pada pertengahan 2007, Pemerintah Indonesia memperkenalkan dua program uji coba dalam kerangka Program Tunai Bersyarat yang juga dikenal sebagai *Conditional Cash Transfer (CCT)*, yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Generasi Sehat dan Cerdas, atau disingkat menjadi PNPM Generasi (*Community Conditional Cash Transfer atau Comm-CCT*), dan Program Keluarga Harapan atau PKH (*Household Conditional Cash Transfer atau HH-CCT*). Kedua program uji coba tersebut dilaksanakan di tujuh provinsi, dimulai dari Gorontalo dan diteruskan ke Sumatera Barat, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Sulawesi Utara, dan NTT. Kedua program tersebut didesain untuk mencapai sejumlah tujuan yang sama yaitu pengurangan penduduk miskin dan kelaparan, pendidikan dasar untuk semua, kesetaraan gender, pengurangan angka kematian anak, dan pengurangan kematian ibu melahirkan. Tujuan-tujuan tersebut merupakan lima dari delapan target MDGs.

Berbeda dengan PNPM Generasi, yang menargetkan penerimanya berdasarkan komunitas, PKH ditujukan bagi rumahtangga sangat miskin yang memiliki ibu hamil, balita dan anak usia sekolah 7 sampai 15 tahun. Setiap keluarga akan mendapat bantuan dana tunai sebesar Rp 600 ribu - Rp 2,2 juta per tahun. Besarnya tergantung dari banyaknya anggota keluarga tersebut. Dana tersebut disalurkan langsung atas nama ibu melalui kantor pos terdekat. Tujuannya, agar rumahtangga miskin mampu menjaga kesehatan ibu selama masa kehamilan dan nifas, membiayai pemenuhan gizi balita atau menyekolahkan anak hingga lulus SMP. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa tujuan utama PKH adalah untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia, melalui peningkatan aspek kesehatan dan pendidikan kelompok masyarakat miskin.

Lahirnya PKH dilatarbelakangi oleh kenyataan rendahnya derajat kesehatan masyarakat miskin. Derajat kesehatan yang rendah tersebut, disebabkan rendahnya akses dan mutu layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat serta kurangnya layanan kesehatan reproduksi. Berdasarkan Survei Dasar Kesehatan Indonesia (2007), menunjukkan bahwa 48,7 persen masalah dalam mendapatkan pelayanan kesehatan adalah karena kendala biaya, jarak dan transportasi. Pemanfaatan rumah sakit masih didominasi oleh golongan mampu, sedang masyarakat miskin cenderung memanfaatkan pelayanan di puskesmas. Demikian juga persalinan oleh tenaga kesehatan pada penduduk miskin, hanya sebesar 39,1 persen dibanding 82,3 persen pada penduduk kaya. Asuransi kesehatan sebagai suatu bentuk sistem jaminan sosial hanya menjangkau 18,74 persen penduduk, yang sebagian besar diantaranya pegawai negeri dan penduduk mampu. Rendahnya layanan kesehatan juga disebabkan oleh mahalnya alat kontrasepsi yang disediakan oleh swasta sehingga masyarakat miskin tidak mampu mendapatkan layanan kesehatan reproduksi. Rendahnya mutu dan terbatasnya ketersediaan layanan kesehatan reproduksi mengakibatkan tingginya angka kematian ibu dan tingginya angka aborsi.

Selain itu, hal lain yang juga melatarbelakangi peluncuran PKH adalah keterbatasan masyarakat miskin untuk mengakses layanan pendidikan dasar, terutama disebabkan tingginya beban biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung. Meskipun SPP untuk jenjang SD/MI telah secara resmi dihapuskan oleh Pemerintah tetapi pada kenyataannya masyarakat tetap harus membayar iuran sekolah. Pengeluaran lain diluar iuran sekolah, seperti pembelian buku, alat tulis, seragam, uang transport, dan uang saku menjadi faktor penghambat pula bagi masyarakat miskin untuk menyekolahkan anak.

PKH memberikan bantuan tunai kepada rumah tangga miskin, melalui ketentuan dan persyaratan yang terkait dengan upaya peningkatan kualitas sumberdaya manusia (SDM), yaitu pendidikan dan kesehatan. Dengan mensyaratkan keluarga peserta PKH untuk memanfaatkan pelayanan kesehatan dan pendidikan. Diharapkan PKH akan memperbaiki kualitas SDM, sehingga dalam jangka panjang program ini akan memutus mata rantai kemiskinan antar generasi (skema 1).



Gambar 1: Memutus Perangkap Kemiskinan

Sumber : Pedoman Umum Program Keluarga Harapan 2007

Widiyanto (2010), mengutarakan bahwa secara umum manfaat program ini dapat berupa :

1. Untuk jangka pendek, memberikan *income effect* kepada rumah tangga miskin melalui pengurangan beban pengeluaran rumah tangga miskin.
2. Untuk jangka panjang dapat memutus rantai kemiskinan antar generasi melalui:
  - a. Peningkatan kualitas kesehatan/nutrisi, pendidikan dan kapasitas pendapatan anak di masa depan.
  - b. Mengurangi pekerja anak dan mencegah turunnya anak-anak bekerja di jalanan, serta mencegah rumah tangga miskin menjadi tuna sosial dan atau penyandang masalah kesejahteraan sosial.
  - c. Peningkatan kualitas pelayanan melalui perbaikan akses pendidikan dan kesehatan keluarga miskin, penyempurnaan sistem perlindungan sosial.

## 1.2. Perumusan Masalah

PKH merupakan salah satu program yang dalam jangka panjang diharapkan dapat memutus lingkaran kemiskinan. Penelitian terhadap pelaksanaan PKH menjadi penting, sebagai acuan untuk tindak lanjut dan pengembangan baik terhadap PKH itu sendiri, maupun terhadap program-program pengentasan kemiskinan lainnya. Oleh karena itu, penelitian ini akan menganalisis permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah penetapan penerima PKH sudah tepat sasaran?
2. Bagaimana dampak program tersebut terhadap pesertanya?
3. Bagaimanakah persepsi peserta PKH terhadap program tersebut?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah di atas, penelitian ini ditujukan untuk:

1. Mengevaluasi ketepatan sasaran PKH.
2. Menganalisis dampak PKH terhadap pesertanya.
3. Menganalisis persepsi peserta PKH terhadap program tersebut.

## 1.4. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam rangka mendapatkan hasil evaluasi yang menyeluruh, penelitian ini akan melingkupi :

1. Prinsip, tujuan, sasaran dan alur pelaksanaan PKH.
2. Penetapan sasaran penerima manfaat PKH.
3. Dampak program terhadap pesertanya
4. Persepsi peserta program terhadap PKH.

## 1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat :

1. Meningkatkan wawasan mengenai praktek pelaksanaan Program penanggulangan kemiskinan, khususnya PKH.
2. Menjadi bahan rujukan dalam melakukan penelaahan dan peninjauan lebih lanjut sehubungan dengan PKH.
3. Sebagai masukan bagi pemerintah, khususnya Departemen Sosial sebagai pihak penyelenggaran PKH.

### **1.5. Sistematika Penulisan**

Hasil penelitian ini disusun dalam bentuk tesis dengan sistematika penyajian sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang penelitian, permasalahan, pembatasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, hipotesis penelitian dan sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bagian ini akan dipaparkan landasan teoritis, termasuk kajian tentang kebijakan-kebijakan yang menjadi dasar pelaksanaan PKH. Pada Bab ini juga akan dikemukakan pengalaman negara-negara lain dalam melaksanakan program yang sejenis dengan PKH.

#### **BAB III METHODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini menguraikan sistematika, prosedur serta alat analisa yang digunakan dalam penelitian, dalam rangka mencapai tujuan penelitian yang telah ditetapkan.

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN**

Bab ini merupakan bagian yang memaparkan pelaksanaan PKH di daerah penelitian. Selain itu, hasil pengumpulan data akan diolah dan dianalisa sehingga terdapat intepretasi yang jelas terhadap variabel-variabel penelitian. Hasil analisis ini selanjutnya digunakan sebagai dasar untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian.

#### **BAB V PENUTUP**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai kesimpulan dan saran dari hasil penelitian