

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setiap negara pasti memiliki cita-cita agar masyarakatnya sejahtera, tidak terkecuali Indonesia. Indonesia memiliki jumlah penduduk terbesar ke empat di dunia dibuktikan dengan jumlah penduduk sekitar 265 juta jiwa. Indonesia memiliki 17.504 pulau, dimana terbagi menjadi 34 provinsi. Provinsi-provinsi tersebut terbagi atas 415 kabupaten dan 93 kota. Ada sekitar 300 kelompok yang berbeda etnis pribumi di Indonesia, dan 746 bahasa dan dialek yang berbeda (BPS, 2018). Dengan jumlah penduduk yang sebesar ini, Indonesia menghadapi berbagai persoalan yang berat di masyarakat seperti kemiskinan, kemacetan, kriminalitas dan sebagainya.

Pemerintah memiliki hak untuk mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri, karena sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Tertuang dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa negara berkewajiban penuh melindungi dan memajukan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

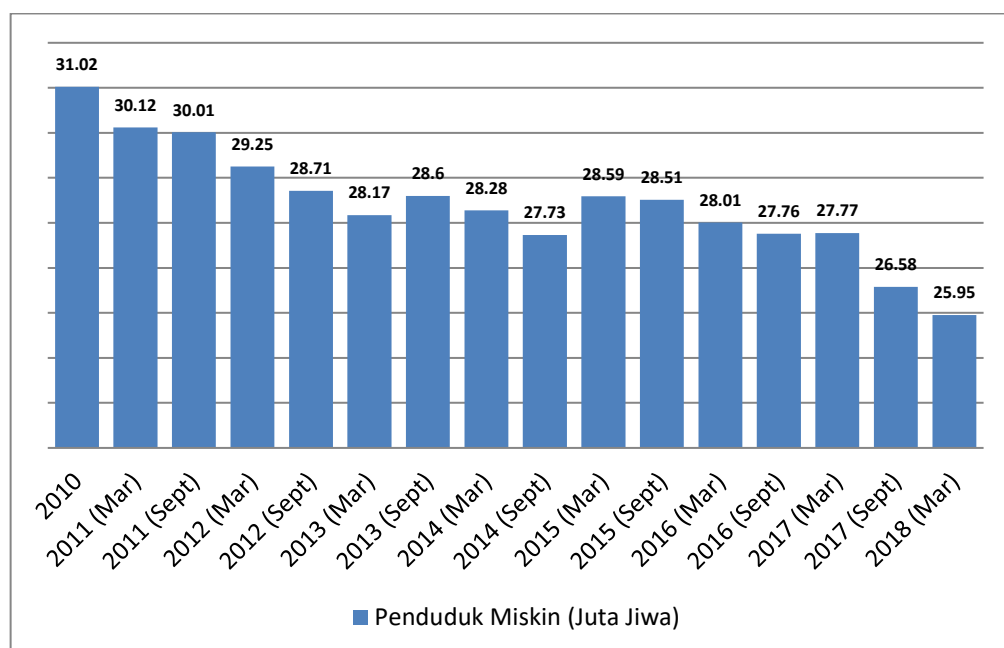
Undang-Undang yang dibuat oleh pemerintah sebenarnya sudah sangat baik dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia, namun dalam realitanya yang terjadi di lapangan belum seluruhnya sesuai dengan apa yang tertuang dalam Undang-Undang. Penduduk Indonesia saat ini masih banyak yang hidup dalam keadaan miskin, bahkan sangat miskin. Kemiskinan merupakan sebuah konsep yang sangat relatif, sehingga sulit untuk didefinisikan.

Kemiskinan merupakan masalah ekonomi yang secara terus menerus menjadi salah satu titik fokus pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Kemiskinan yang tinggi adalah salah satu penghambat pembangunan. Dampak dari kemiskinan bersifat *multiplier effect* terhadap tatanan kehidupan masyarakat secara menyeluruh. Selain itu, kemiskinan menjadi faktor utama yang memicu masalah sosial lainnya. Menurut Suparlan (1993) dalam (Mubyarto, 2010), kemiskinan dapat didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan umum yang berlaku dalam masyarakat bersangkutan. Para ahli ilmu sosial menyatakan bahwa penyebab utama kemiskinan yaitu sistem ekonomi yang berlaku di masyarakat yang bersangkutan. Namun, ada banyak ahli juga yang percaya bahwa kemiskinan itu bukan suatu gejala yang terjadi semata-mata hanya karena sistem ekonomi saja. Kemiskinan adalah perwujudan hasil interaksi yang melibatkan sebagian besar dari aspek yang dimiliki manusia dalam kehidupannya.

Kemiskinan pada umumnya diukur menggunakan tingkat pendapatan. Pada dasarnya kemiskinan dibedakan atas kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Maksud dari kemiskinan relatif yaitu apabila tingkat pendapatan seseorang ada di bawah garis kemiskinan, atau pendapatan seseorang tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup minimumnya. Kebutuhan hidup minimum bisa diukur dari kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, yang diperlukan agar mereka tetap bisa hidup dan bekerja. Sedangkan yang dimaksud dengan kemiskinan relatif yaitu keadaan perbandingan antara kelompok masyarakat dengan tingkat pendapatan di atas garis kemiskinan.

Sebenarnya tidak termasuk miskin, namun dibandingkan dengan kelompok masyarakat lain masih lebih miskin.

Menurut data Survei Sosial Ekonomi Nasional, jumlah penduduk miskin di Indonesia tahun 2010 sampai Maret 2018 relatif mengalami penurunan. Hal tersebut dapat dibuktikan pada gambar 1.1 Jumlah Penduduk Miskin, 2010-Maret 2018, sebagai berikut:



Gambar 1.1

Jumlah Penduduk Miskin Indonesia, 2010-Maret 2018

Sumber : Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), diolah 2018.

Berdasarkan data jumlah penduduk miskin Indonesia di atas, bisa dilihat bahwa kemiskinan di Indonesia yaitu fluktuatif, namun relatif menurun dari tahun ke tahun. Pada tahun 2010 jumlah penduduk miskin Indonesia yaitu sebesar 31,02 juta jiwa, kemudian menurun di tahun 2011 bulan maret menjadi 30,01 juta jiwa, terus menurun hingga maret 2013. Kemudian kemiskinan meningkat lagi sebesar 28,6 juta jiwa. Dengan berbagai upaya yang dilakukan

oleh pemerintah maka jumlah penduduk Miskin Indonesia kembali menurun sampai pada maret 2018 sebesar 25,95 juta jiwa. Hal tersebut merupakan prestasi bagi Indonesia dalam hal penurunan kemiskinan, namun kemiskinan merupakan permasalahan ekonomi suatu negara yang harus mendapat perhatian secara kontinyu dari pemerintah. Penanganan penanggulangan kemiskinan ini diperlukan untuk mencapai pembangunan ekonomi, tingkat kemiskinan negara tersebut harus rendah. Dengan demikian, pembangunan ekonomi suatu negara bisa berjalan dengan cukup baik.

Pemerintah selalu berupaya untuk mengatasi kemiskinan yang ada di Indonesia. Banyak program-program yang telah maupun sedang dilaksanakan oleh pemerintah, salah satunya dengan memberi bantuan kepada masyarakat miskin atau sering disebut dengan Bansos. Bansos bisa berupa bantuan tunai maupun bantuan material seperti, Bantuan Siswa Miskin (BSM), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Jamkesmas, Raskin, Program Nasional Berbasis Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), dan sebagainya. Namun berbagai program tersebut selama ini dirasa belum mampu memberikan impact yang besar, sehingga tujuan pembangunan nasional terkait pemerataan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat masih menjadi sebuah masalah yang berkepanjangan.

Suatu program dikatakan efektif yaitu apabila adanya kesesuaian antara yang dilakukan di lapangan dengan apa yang ada pada ketentuan yang sudah dibuat. Keefektifan suatu program bisa dilihat dari berbagai indikator sesuai dengan program itu sendiri. Semakin sesuai antara realita dengan tujuan yang sudah ditentukan, maka program tersebut semakin efektif begitu pula sebaliknya.

Sebagai salah satu usaha pemerintah untuk meminimalisasi kemiskinan, telah ditetapkan kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH). Melalui Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 yaitu tentang Jaminan Sosial, kemudian ditindaklanjuti oleh Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan. Program PKH adalah pengembangan dari sistem perlindungan sosial yang memiliki tujuan membantu permasalahan rumah tangga sangat miskin terkait akses pelayanan kesehatan maupun pendidikan dengan harapan program ini mampu mengurangi kemiskinan di Indonesia. Latar belakang adanya program ini ialah adanya permasalahan pembangunan yaitu jumlah penduduk miskin yang masih besar dan masih rendahnya kualitas sumber daya manusia.

PKH adalah *conditional cash transfer* (CCT) diberikan kepada masyarakat miskin untuk mengurangi tingkat kemiskinan serta meningkatkan kualitas dari sumber daya manusianya. Dengan tujuan tersebut melalui program bantuan bersyarat ini diharapkan bisa merubah pola pikir yaitu dengan memberikan kesempatan memperoleh pelayanan pendidikan dan kesehatan bagi keluarga sangat miskin. Peserta PKH disebut sebagai KPM (Keluarga Penerima Manfaat). Tujuan dari PKH ini juga sebagai upaya mempercepat pencapaian target dari *Millenium Development Goals* (MDGs) pada tahun 2015. MDGs memiliki 8 item, yaitu pengentasan kemiskinan, memperoleh pendidikan dasar seluruh dunia, pengurangan angka kematian anak, mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, meningkatkan kesehatan bagi ibu, pemberantasan penyakit malaria, HIV/AIDS serta penyakit lainnya, memastikan keberlangsungan lingkungan hidup, dan membangun kemitraan global untuk pembangunan (Venny, 2010) dalam Togiaratua, 2012. Dari 8 item tersebut,

dalam program keluarga harapan mencakup 5 item yaitu pengurangan penduduk yang tergolong miskin dan kelaparan, pencapaian dari bidang pendidikan yaitu pendidikan dasar, pencapaian kesetaraan gender, pengurangan angka kematian bayi dan kematian ibu melahirkan.

Di Indonesia awal mula pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) pada tahun 2007. Provinsi yang ditetapkan sebagai uji coba program ini ada tujuh, yaitu DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, Sumatera Barat, Sulawesi Utara, Gorontalo, dan NTT. Pengelola Program Keluarga Harapan adalah Kementerian Sosial, yang diawasi secara ketat oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan sejak tahun 2010 mulai mendorong adanya perluasan cakupan program keluarga harapan, hal ini berdampak pada penyelenggaraan program yang lebih baik lagi yaitu lebih efisien serta memberi dampak positif bagi penduduk miskin. Program Keluarga Harapan terus mengalami perubahan mekanisme dalam pelaksanaannya, seperti yang terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1
Perubahan Mekanisme PKH dari Tahun 2007 - 2017

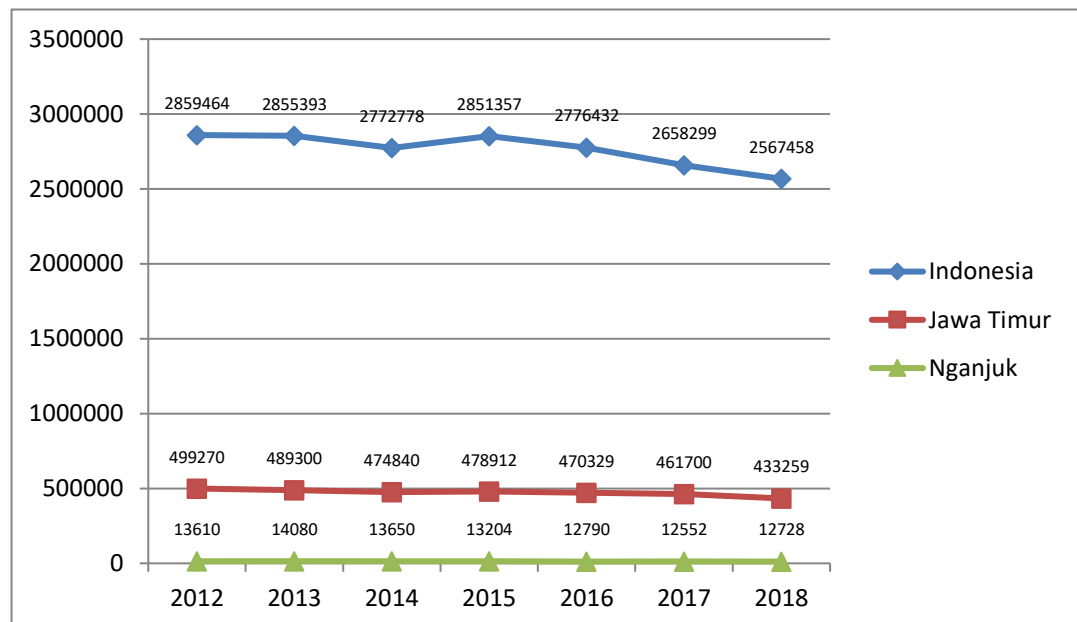
No	Jenis	2007	2013	2016	2017
1	Komponen PKH	1. Bumil/ Nifas 2. Balita 3. Apras 4. SD 5. SMP	1. Bumil/ Nifas 2. Balita 3. Apras 4. SD 5. SMP 6. SMA	1. Bumil/ Nifas 2. Balita 3. Apras 4. SD 5. SMP 6. SMA 7. Lansia 8. Disabilitas Berat	1. Bumil/ Nifas 2. Balita 3. Apras 4. SD 5. SMP 6. SMA 7. Lansia 8. Disabilitas Berat
2	Sasaran/ Target	RTSM (Rumah Tangga Sangat Miskin)	KSM (Keluarga Sangat Miskin)	KPM (Keluarga Penerima Manfaat)	KPM (Keluarga Penerima Manfaat)
3	Besaran Bantuan	600,000-2,200,000/ tahun	800,000-2,800,000/ tahun	950,000-3,100,000/ tahun	1,890,000-2,000,000/ tahun
4	Besaran bantuan per komponen:	1. 200.000 2. 600.000 3. 600.000 4. 400.000 5. 800.000	1. 300.000 2. 1.000.000 3. 1.000.000 4. 500.000 5. 1.000.000 6. 1.000.000	1. 500.000 2. 1.200.000 3. 1.200.000 4. 450.000 5. 750.000 6. 1.000.000 7. 1.900.000 8. 3.100.000	1.- 2.- 3.- 4.- 5.- 6.- 7.- 8.-
5	Lembaga Penyalur	Kantor Pos	Kantor Pos	Bank Himbara (Himpunan Bank Negara)	Bank Himbara (Himpunan Bank Negara)
6	Metode Penyaluran Bantuan	Tunai	Tunai	Non Tunai	Non Tunai

Sumber: Bimtek PKH Kementerian Sosial RI (2016), data diolah Distanti & tjitjik.

Sejak awal dikenalkannya kebijakan PKH tahun 2007 sampai sekarang, ada beberapa perubahan dalam mekanisme PKH. Program ini diberlakukan pada 2007, ada perubahan pada 2013 yaitu penambahan komponen dalam bidang pendidikan dimana dulu hanya anak SD, SMP sekarang sampai tingkat SMA. Besaran bantuannya juga ada penambahan, nominal bantuan meningkat tiap komponen. Penambahan dari aspek kesejahteraan sosial di tahun 2015 juga terjadi, dulunya hanya ada dua aspek yaitu aspek pendidikan dan kesehatan. Dengan berbagai perubahan mekanisme yang terjadi, maka diperlukan adanya evaluasi guna mengetahui seberapa efektif

dengan perubahan mekanisme yang terjadi untuk mengurangi angka kemiskinan.

Jawa Timur merupakan provinsi yang termasuk dalam daftar 7 provinsi yang menjadi uji coba PKH sejak tahun 2007. Nganjuk merupakan salah satu kabupaten yang termasuk dalam kategori kabupaten yang memiliki jumlah penduduk miskin cukup tinggi di Jawa Timur. Berikut adalah data yang memperlihatkan jumlah penduduk miskin tersebut:



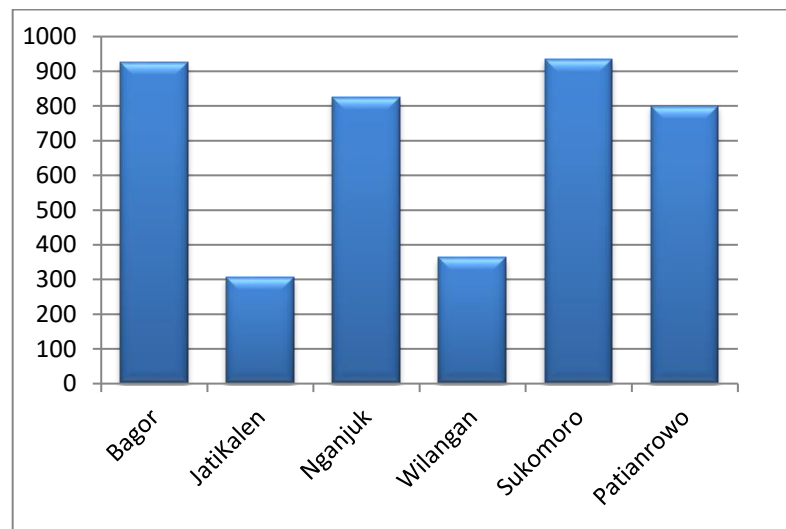
Gambar 1.2
Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Nganjuk, Jawa Timur dan
Indonesia Tahun 2012-2018 (Ribu Jiwa)

Sumber : Badan Pusat Statistik, data diolah 2018.

Gambar di atas menunjukkan jumlah penduduk miskin di Indonesia, Jawa Timur, dan Kabupaten Nganjuk. Jika dilihat, jumlah penduduk miskin dari ketiga wilayah tersebut mengalami penurunan dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2018. Jumlah penduduk miskin Indonesia memang pada tahun 2015 mengalami peningkatan yaitu sebesar 28.513.57 ribu jiwa, namun pada tahun

2016 sampai dengan 2018 menurun kembali, untuk tahun 2018 jumlah penduduk miskin Indonesia adalah sebesar 25.674.58 ribu jiwa. Sedangkan untuk jumlah penduduk miskin di Jawa Timur tahun 2012 sebesar 4.992.70 ribu jiwa. Pemerintah dalam upayanya mengurangi jumlah penduduk miskin telah berhasil meskipun tidak begitu signifikan penurunannya. Tahun 2018 jumlah penduduk miskin Jawa Timur yaitu sebesar 4.332.59 ribu jiwa. Upaya pemerintah dalam mengurangi kemiskinan tentunya sampai kepada daerah kabupaten di Indonesia. Begitu pula halnya di Kabupaten Nganjuk tahun 2012 sampai dengan 2017 jumlah penduduk miskin mengalami penurunan, pada tahun 2017 sebesar 125.52 ribu jiwa. Akan tetapi pada tahun 2018 jumlah penduduk miskin naik lagi yaitu sebesar 127.28 ribu jiwa. Oleh karena itu, dengan adanya program pengentasan kemiskinan yang dikeluarkan oleh pemerintah yaitu salah satunya PKH, diharapkan suatu saat Kabupaten Nganjuk memiliki persentase penduduk miskin lebih kecil dibandingkan Jawa Timur maupun Nasional.

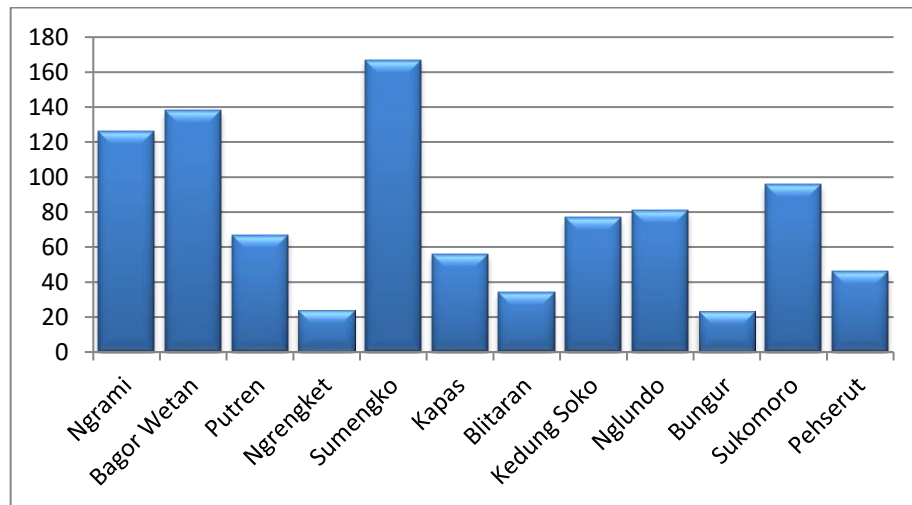
Salah satu kriteria yang menunjukkan bahwa suatu daerah memiliki jumlah penduduk miskin cukup tinggi yaitu dengan melihat jumlah penerima PKH. Jumlah penerima Program Keluarga Harapan di Kabupaten Nganjuk pada awal tahun 2018 yaitu sebesar 22.181 KPM. Kecamatan Sukomoro adalah salah satu kecamatan yang memiliki jumlah penerima PKH cukup tinggi jika dibandingkan dengan beberapa kecamatan lainnya, seperti yang ditunjukkan oleh gambar berikut:



Gambar 1.3
Jumlah Penerima PKH di 5 Kecamatan di Kabupaten Nganjuk

Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Nganjuk, data diolah 2018.

Program Keluarga Harapan di Kabupaten Nganjuk sudah berjalan mulai tahun 2013 sampai sekarang. Berdasarkan gambar 1.3 di atas, dapat diketahui bahwa Kecamatan Sukomoro sebagai salah satu dari lima kecamatan di Kabupaten Nganjuk yang jumlah penduduk miskinnya cukup banyak. Keluarga miskin yang terdaftar sebagai peserta PKH di Kecamatan Sukomoro pada maret 2018 yaitu 935 KPM (Keluarga Penerima Manfaat), angka ini cukup tinggi dibandingkan dengan Kecamatan Bagor sebanyak 925 KPM, Kecamatan Jatikalen sebanyak 305 KPM, Kecamatan Nganjuk sebanyak 824 KPM, Kecamatan Wilangan sebanyak 363 KPM, Kecamatan Patianrowo sebanyak 800 KPM. Kecamatan Sukomoro terdiri dari 12 desa dengan jumlah penduduk 43.927 jiwa. Jumlah Keluarga Penerima Manfaat di Kecamatan Sukomoro sebanyak 935 anggota, dimana terbagi dalam 12 desa. Berikut merupakan sebaran data penerima PKH Kecamatan Sukomoro pada Maret 2018:



Gambar 1.4

Jumlah Penerima PKH di Kecamatan Sukomoro Tahun 2018

Sumber : UPPKH Kabupaten Nganjuk, data diolah, 2018.

Berdasarkan data di atas, total penerima PKH di 12 desa di Kecamatan Sukomoro tahun 2018 sebanyak 935 KPM (Keluarga Penerima Manfaat). Desa Sumengko yaitu desa yang memiliki Keluarga Penerima Manfaat dengan jumlah terbanyak di Kecamatan Sukomoro yaitu 167 KPM. Desa Ngrami memiliki 126 KPM, Desa Bagor Wetan sebanyak 138 KPM, Desa Putren sebanyak 67 KPM, Desa Ngrenget 24 KPM, Desa Kapas sebanyak 56 KPM, Desa Blitaran sebanyak 34 KPM, Desa Kedung Suko sebanyak 77 KPM, Desa Nglundo 81 KPM, Desa Bungur memiliki jumlah paling sedikit yaitu 23 KPM, Desa Sukomoro sebanyak 96 KPM dan Desa Pehserut sebanyak 46 KPM. Apabila dilihat dari rata-rata pekerjaan masyarakat Desa Sumengko kebanyakan mereka sudah banyak yang menjabat sebagai PNS, memiliki usaha industri kecil shuttlecock, dan bertani sayangnya jumlah penerima bantuan PKH terus bertambah setiap tahunnya. Selain itu, pendamping PKH Desa Sumengko menyatakan, KPM di Desa Sumengko relatif bertambah tiap tahunnya.

Seharusnya dengan bantuan PKH ini jumlah penduduk miskin bisa berkurang, bukan bertambah tiap tahunnya. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana keefektifan Program Keluarga Harapan di Desa Sumengko dalam upayanya menanggulangi kemiskinan.

Berdasarkan uraian permasalahan sebelumnya, maka penulis ingin melakukan penelitian tentang “Efektivitas Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Penanggulangan Kemiskinan” di Desa Sumengko Kecamatan Sukomoro Kabupaten Nganjuk.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, dapat diketahui rumusan masalah dari penelitian ini yaitu bagaimana Efektivitas Program Keluarga Harapan dalam penanggulangan kemiskinan di Desa Sumengko Kecamatan Sukomoro Kabupaten Nganjuk?

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka penelitian ini memiliki tujuan yang ingin dihasilkan yaitu untuk mengetahui efektivitas Program Keluarga Harapan dalam penanggulangan kemiskinan di Desa Sumengko Kecamatan Sukomoro Kabupaten Nganjuk.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan yang sudah dipaparkan sebelumnya pada penelitian ini, peneliti sangat berharap penelitian ini mempunyai beberapa manfaat diantaranya:

1. Bagi peneliti selanjutnya, adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi maupun informasi dalam melakukan penelitian selanjutnya.
2. Bagi masyarakat, penelitian ini sebagai pengetahuan mengenai efektivitas kebijakan Program Keluarga Harapan dalam penanggulangan kemiskinan di Desa Sumengko Kecamatan Sukomoro.
3. Bagi pemerintah, penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan dalam memberikan kebijakan mengenai Program Keluarga Harapan di Desa Sumengko Kecamatan Sukomoro.