

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang**

Kemiskinan di negara Indonesia merupakan permasalahan dengan urgensi yang tinggi. Angka penduduk miskin di Indonesia per September 2021 ialah sebanyak 26,50 juta orang menurut Badan Pusat Statistik (BPS), dengan rata-rata memiliki 4,5 anggota keluarga and penghasilan keluarga rata-rata sekitar Rp, 2.187.765-/ rumah tangga miskin/ bulan.

Timbulnya kemiskinan secara umum disebabkan oleh kombinasi dari: tekanan populasi penduduk, sulitnya sumber daya alam (SDA) serta kurangnya sumber daya manusia (SDM) terutama kualitasnya, finansial, dan teknologi, ketidakefisienan pemanfaatan sumber daya yang tersedia. Serta lajunya pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi terus menerus di satu pihak. (Hafsah, 2008).

Kemiskinan di Indonesia dapat terjadi karena disebabkan dua kondisi, yaitu: kemiskinan kultural dan kemiskinan struktural. Kemiskinan kultural terjadi dikarenakan bencana alam, sumber daya alam yang terbatas dan penggunaan teknologi yang rendah. Sedangkan kemiskinan struktural terjadi karena lembaga-lembaga yang ada di masyarakat membuat sebagian anggota masyarakat tidak mampu menguasai sarana ekonomi dan berbagai fasilitas lain yang tersedia, sehingga mereka tetap miskin. Selain itu sebagian besar kemiskinan yang berada di

Indonesia merupakan kemiskinan struktural, yang mana kemiskinan ini merupakan rendahnya akses pada sumber daya dan kurangnya dukungan dari sekitar untuk keluar dari kemiskinan tersebut. Kemiskinan struktural banyak terjadi di Indonesia misalnya pendidikan yang masih dianggap tidak penting di beberapa daerah bahkan

Daerah yang sudah terlihat maju pun masih terdapat pemikiran bahwa pendidikan tidak penting, terkhusus bagi perempuan karena hanya akan berada di rumah mengurus rumah tangga. Adanya anggapan bahwa melanjutkan pendidikan ke ranah yang lebih tinggi hanya akan menghabiskan uang yang lebih baik digunakan untuk hal-hal bermanfaat lainnya. (Alawiyah & Setiawan, 2021)

Pemerintahan secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Yang pastinya akan selalu bersangkutan dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat serta permasalahan dalam masyarakat. Pemerintahan hakikatnya ialah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan juga dituntut untuk mampu menciptakan kondisi dimana setiap orang dapat mengembangkan kemampuannya serta dapat kesempatan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Apabila masyarakat tidak sanggup memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar, sehingga pemerintah seharusnya menangani permasalahan tersebut. (Samud, 2018)

Diperlukannya pembangunan dari adanya masalah kemiskinan tersebut. Pembangunan diartikan sebagai suatu proses perbaikan yang dilakukan secara berkesinambungan dalam masyarakat, untuk mendapatkan hidup yang lebih layak. Maka dari itu pembangunan haruslah mencerminkan perubahan untuk bergerak maju. (Jamaludin, 2016)

Salah satunya ialah dengan penyelenggaraan program kesejahteraan sosial yang terarah, terpadu serta upaya berkelanjutan untuk memberantas permasalahan kemiskinan. Seperti yang tercantum dalam Undang-Undang pasal 1, Nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial. Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat hidup layak dan dapat melaksanakan tugas dan fungsi sosial. (Sinaga et al., 2018)

Kesejahteraan sosial berkembang dari hasil perubahan dalam periode tertentu dan dipengaruhi pula dengan berbagai konsep yang berhubungan dengan masyarakat dan politis. Kesejahteraan sosial pula merupakan garis depan dari masyarakat modern agar terbentuk pandangan positif terkait kesejahteraan, yang juga merupakan bagian dari usaha untuk menemukan dan memberikan bagian yang sama sehubungan dengan hak-hak yang dimiliki warga dan kewajiban yang dilakukan terhadap masyarakatnya. (Fahrudin, 2012).

Ukuran kesejahteraan masyarakat dari segi ekonomi dapat dilihat dari konsumsi dan produksi. Dari sisi konsumsi, kesejahteraan dihitung dari seberapa besar atau banyaknya pengeluaran yang dihabiskan dalam jangka waktu tertentu oleh seseorang atau suatu keluarga untuk kebutuhan memenuhi dasar, serta kebutuhan lainnya. Kesejahteraan ialah aspek yang penting dalam menjaga dan membina stabilitas sosial serta ekonomi masyarakat. Percepatan pertumbuhan ekonomi dan stabilitas memerlukan kebijakan ekonomi dan peran pemerintah untuk menjaganya agar tetap stabil. (Zaman et al., 2021).

Banyak permasalahan yang menjadi beban dalam pengentasan kemiskinan bagi pemerintah, antara lain: Program pembangunan yang belum merata, akses masyarakat miskin yang terbatas dalam mendapatkan pelayanan dasar yaitu pelayanan pendidikan dan pelayanan kesehatan, tingginya inflasi dikarenakan kenaikan harga bahan bakar minyak, banyaknya masyarakat yang rentan jatuh miskin karena guncangan ekonomi, serta fluktuasi harga kebutuhan pokok memengaruhi kondisi ekonomi, terutama masyarakat miskin. Dibawah merupakan tabel angka kemiskinan di Tanjungpinang berdasarkan BPS.. (Setiadi, 2011).

Tabel 1.1  
Jumlah Kemiskinan di Kota Tanjungpinang 2021-2023

Tahun	Kota Tanjungpinang
2021	20.850
2022	21.670
2023	17.670

Sumber: Badan Pusat Statistik Tanjungpinang 2021-2023

Data diatas terlihat bahwa kemiskinan di Kota Tanjungpinang semakin naik, terutama pada tahun 2020 ke tahun 2021. Kenaikan jumlah penduduk miskin di Kota Tanjungpinang semakin naik walaupun telah diberikan beberapa bantuan sosial pada masyarakatnya, salah satunya ialah bantuan PKH. Semakin naiknya angka kemiskinan di Kota Tanjungpinang menunjukkan apakah bantuan bantuan khususnya PKH yang diberikan tidak membantu untuk menaikkan taraf hidup masyarakat menjadi lebih baik.

Adanya beban dalam pengentasan kemiskinan, maka pemerintah melakukan berbagai upaya pemberdayaan untuk memberantas kemiskinan dengan berbagai program, satu diantaranya ialah dengan program keluarga harapan yang juga disebut PKH. PKH merupakan bantuan sosial yang termasuk dalam klaster 1. Klaster, dimana pemerintah telah membagi klaster kemiskinan menjadi 3 yaitu: 1 yang merupakan bantuan dan perlindungan sosial. Klaster 2 mengenai pemberdayaan masyarakat dan klaster 3 mengenai pemberdayaan usaha mikro dan kecil.

Penanggulangan program kemiskinan klaster 1 berbasis pada bantuan dan perlindungan sosial, yang merupakan pemenuhan hak dasar (seperti pangan, kesehatan serta pendidikan), beban hidup serta perbaikan kualitas hidup masyarakat. Ada beberapa jenis program klaster 1 lainnya selain PKH, yaitu Jamkesmas, Raskin (beras untuk keluarga miskin), dan BSM (bantuan siswa miskin).

Program keluarga harapan merupakan upaya yang dilakukan sejak tahun 2007 oleh pemerintah Indonesia untuk pemberdayaan dan percepatan penanggulangan kemiskinan dan penerima PKH pada tahun 2007 merupakan rumah tangga yang sangat miskin berada di bawah 80 persen garis kemiskinan resmi. Pada tahun 2007 PKH diterapkan sebagai uji coba Program Perlindungan Sosial yang lebih dikenal dengan istilah *Conditional Cash Transfers* (CCT) pada ranah internasional. Selanjutnya pada tahun 2012 PKH menggunakan daftar baru untuk mengidentifikasi keluarga miskin. Sejak tahun 2012 pemerintah memperbaiki sasaran penerima PKH, data yang diambil untuk

PKH pada tahun 2012 ialah Basis Data Terpadu hasil PPLS pada tahun 2011. Berikut merupakan data keluarga penerima manfaat PKH di Kota Tanjungpinang.

Tabel 1.2  
Angka Keluarga Penerima Manfaat PKH di Kota Tanjungpinang  
Tahun 2017 -2021

KECAMATAN	JUMLAH KPM					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
						Tahap 2
Bukit Bestari	441	1138	1068	1065	1285	940
Tanjungpinang Barat	768	1250	1182	1117	1235	1224
Tanjungpinang Kota	243	845	810	786	894	872
Tanjungpinang Timur	651	2243	2148	2123	2234	2177
Kecamatan Di Luar Kota Tanjungpinang	0	0	0	0	0	8
<b>JUMLAH TOTAL</b>	<b>2103</b>	<b>5476</b>	<b>5208</b>	<b>5091</b>	<b>5648</b>	<b>5221</b>

Sumber: Dinas Sosial Kota Tanjungpinang 2017 – 2021

Dari data Penerima PKH diatas maka dapat dilihat bahwa penerima PKH di Kota Tanjungpinang terdapat penurunan dan kenaikan penerima PKH. Pada tahun 2021 terdapat penambahan keluarga penerima PKH yang cukup drastis sebanyak 557 keluarga, tetapi pada tahun 2022 terdapat penurunan jumlah penerima. Khususnya pada Tanjungpinang Kota sebagai Lokasi penelitian ini. Data penerima PKH Tanjungpinang Kota terdapat penambahan keluarga penerima PKH di tahun 2019 ke 2020, sekitar 108 keluarga penerima ditambahkan pada tahun 2021.

Sedangkan pada Tahun 2020 terdapat penurunan penerima PKH, tetapi tidak begitu signifikan. Banyaknya penaikan penerima PKH pada 2021 dan penurunan yang terjadi pada 2022.

Sebagai suatu program bantuan sosial PKH telah membuka akses dan kemudahan kepada keluarga penerima PKH terutama ibu hamil untuk memanfaatkan fasilitas kesehatan yang tersedia dan anak-anak dalam memanfaatkan fasilitas layanan pendidikan di sekitar. Pemanfaatan fasilitas yang disediakan pemerintah lewat PKH ini juga mulai mempertahankan taraf kesejahteraan penyandang disabilitas dan lanjut usia. Keluarga penerima PKH akan didorong untuk dapat memanfaatkan fasilitas yang tersedia. PKH ini ialah bantuan yang juga difokuskan untuk meningkatkan sumber daya para penerimanya, contohnya dengan memberikan bantuan biaya sekolah. (Kiwang, 2018).

Dalam PKH ini tidak hanya memberi kemudahan pada bidang ekonomi, kesehatan dan pendidikan anak saja, tetapi juga meningkatkan edukasi masyarakat terutama penerima PKH. Seperti permasalahan stunting yang terjadi pada pola hidup masyarakat. Program edukasi ini dijalankan bersamaan dengan berjalannya PKH, program ini merupakan pertemuan peningkatan kemampuan keluarga (P2K2) yang juga dikenal dengan istilah *family development session* (FSD). P2K2 adalah program edukasi, pembelajaran atau pemberian materi secara langsung atau face to face pada pertemuan PKH, dan membahas mengenai isu-isu sosial. (Nadilla et al., 2022).

P2K2 membahas isu-isu sosial seperti mengenai pembuangan tinja, pentingnya pendidikan, pentingnya makanan sehat dan bergizi seperti empat sehat



lima sempurna, selain itu juga membahas mengenai tips dan trik wirausaha, membahas mengenai stunting dan cara mencegahnya dan bahayanya ketika terkena stunting saat masih anak-anak. Pertemuan P2K2 ini dilakukan setiap bulan saat pertemuan bulanan PKH selain mengurus mengenai permasalahan bantuan bantuan, Kementerian Sosial memberikan tema-tema dalam pertemuan untuk memberikan motivasi dan edukasi bagi para keluarga penerima manfaat program keluarga harapan yang disebut pertemuan peningkatan kemampuan keluarga (P2K2) ini. Hal ini telah ditetapkan dan ditentukan oleh kementerian Sosial untuk mengubah pola pikir dan menaikkan taraf hidup para keluarga penerima manfaat PKH.

Para penerima PKH diwajibkan untuk mengecat simbol, tulisan atau tanda berwarna merah, tanda ini diletakkan atau di cat tepat di depan rumah untuk menandakan bahwa pemilik rumah atau keluarga yang tinggal didalam adalah keluarga yang mendapatkan bantuan PKH. Hal ini wajib dilakukan pada setiap rumah keluarga penerima manfaat PKH.

Misi PKH adalah untuk menurunkan angka kemiskinan di Indonesia semakin menemukan urgensinya, melihat dari jumlah penduduk miskin Indonesia masih sebesar 10,86% pada Maret tahun 2016. Pemerintah menetapkan target penurunan kemiskinan hingga 7-8% pada tahun 2019. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) yang menilai kemiskinan dengan konsep kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokoknya (*basic need approach*), seseorang dianggap miskin apabila tidak bisa memenuhi kebutuhan dasar makanan. PKH dapat memberikan dampak pada perbaikan konsumsi rumah tangga, yang mana tingkat



konsumsi rumah tangga penerima manfaat PKH di Indonesia meningkat sebesar 4,8% (Dewi et al., 2022)

PKH yang pada awalnya di laksanakan di beberapa Provinsi Indonesia, antara lain: Provinsi DKI Jakarta, Sulawesi Utara, Jawa Timur, Sumatra Barat, Nusa Tenggara Timur Jawa Barat, dan Gorontalo pada tahun 2008. (Fitri Nurmawardah, 2023) Kini pada 2022 PKH telah dilaksanakan di seluruh Provinsi di Indonesia. PKH di Kepulauan Riau mulai diterapkan pada tahun 2010, sedangkan pelaksanaan PKH di Tanjungpinang di mulai pada tahun 2013. (Mutia Dewi, 2022).

Pada pelaksanaan program keluarga harapan ini terdapat banyak penerima disetiap daerah. Maka diperlukannya pendampingan atau unit pelaksana yang membimbing keluarga penerima manfaat PKH. Pendamping atau unit pelaksana program keluarga harapan ini dibentuk disetiap kelurahan. Pendamping PKH dibentuk agar rumah tangga penerima PKH memiliki orang yang memperjuangkan hak mereka serta membimbing penerima. Beberapa kegiatan yang dilakukan oleh pendamping seperti pertemuan awal dengan penerima PKH, pendampingan rutin, berdiskusi dan hal hal pendampingan lainnya.

Dalam pembangunan kesejahteraan sosial pada program PKH, pendamping merupakan sumber daya manusia. Pendamping sebagai sumber daya manusia dituntut memiliki kinerja sesuai dengan tuntutan bidang profesi yang dijalankan. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah melakukan peningkatan mutu profesionalisme. Mutu profesionalisme dianggap penting karena akan dihadapkan dengan permasalahan kesejahteraan yang semakin kompleks. (Triati, 2018)

Kementerian Sosial merekrut pendamping PKH melalui beberapa tahap seleksi dilakukan secara terbuka dengan persyaratan bersedia diletakkan pada lokasi pelaksanaan PKH dan memiliki pendidikan minimal D3. Jumlah anggota yang didampingi sekitar 250 hingga 300 anggota penerima PKH. Khusus untuk daerah terpencil dan daerah memiliki kategori sulit, jumlah anggota dampingan berkisar 100 hingga 200 peserta penerima PKH. Perekrutan pendamping PKH Pada Kota Tanjungpinang terdapat 25 orang pendamping PKH yang direkrut oleh Kementerian Sosial. (Rizaldi et al., 2021)

Pada Tahun 2007 PKH belum menerapkan pendamping-pendamping, pendamping atau fasilitator mulai direkrut dan diimplementasikan pada tahun 2012. Tahun 2012 dimana PKH semakin diperluas cakupannya karena diterapkannya PKH pada lingkup nasional. Maka dari itu untuk mendukung efisiensi operasional PKH, dperlukannya sumber daya manusia sebagai pendamping. Pada tahun 2012 dipekerjakan sekitar 6.700 pendamping. Tetapi pemerintah memperkirakan pendamping yang dibutuhkan untuk melayani 3 juta keluarga penerima manfaat PKH sekitar 12.500 pendamping atau fasilitator.

Para pendamping PKH memiliki peran yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Peran itu sendiri maksudnya perilaku yang diharapkan dari seseorang atau suatu lembaga yang memiliki status. Konsepsi peran mengandalkan seperangkat harapan. Manusia diharapkan untuk dapat bertindak dengan cara tertentu ssesuai harapan manusia lainnya dan begitu pula sebaliknya, mengharapkan manusia lain agar bertindak dengan cara- cara tertentu pula sesuai dengan harapan yang ada. (Horton, 1984)

Peran menurut Soerjono Soekanto ialah aspek dinamis dari adanya status atau kedudukan. Dimana ketika seseorang yang memiliki status dan kedudukan melaksanakan kewajibannya dan menerima haknya sesuai dengan kedudukan atau status yang dimilikinya, dengan begitu artinya ia telah menjalankan peranan yang dimilikinya. Dalam sebuah organisasi setiap orang memiliki karakteristik berbeda dalam menjalankan tanggung jawabnya. (Syarifuddin et al., 2022)

Penerima PKH merupakan sekelompok orang yang tidak mampu untuk memperjuangkan hak-haknya sendiri, maka dari itu di bentuklah pendamping PKH untuk menjembatani mereka pada pemerintah. Peran pendamping diperlukan untuk membina serta membimbing penerima PKH dalam memenuhi segala prosedur serta kewajiban-kewajibannya. PKH ialah program yang memeberikan ruang untuk para penerima manfaat PKH agar terus belajar, maka para pendamping PKH akan mengedukasi mereka mengenai isu-isu yang terjadi mulai dari pendidikan, ekonomi, kesehatan dan lain-lain.

Pelaksanaannya para pendamping PKH dituntut untuk menjalankan tugasnya sesuai yang telah kementerian sosial tetapkan. Dilarang melakukan pemungutan liar dan sebagainya. Pada beberapa daerah terdapat kasus-kasus pelanggaran tugas pendamping PKH, salah satunya ialah pemungutan liar di Kabupaten Tangerang. Pemungutan liar tersebut dilakukan dengan modus membantu KPM PKH menarik sejumlah uang yang didapatkan dari PKH. Keuda pelaku pungli melakukan aksinya sejak 2018 dan telah mendapatkan uang sejumlah 800 juta rupiah. Antara (2021, Agustus 31)

Dalam mendampingi masyarakat penerima PKH pasti terdapat beberapa hal yang berjalan tidak semestinya. Sebagai pendamping anggota penerima PKH yang menjadi perantara antara pemerintah dan masyarakat, kendala sering terjadi karena adanya keluhan atau masalah pada dokumen anggota yang kurang, ataupun terdapat masalah pada survey lapangan. Atau pun terjadi masalah karena masyarakat menerima informasi yang masih belum valid, Penarikan dana bantuan sosial PKH yang masih terlambat atau adanya beberapa KPM PKH yang bantuannya belum keluar. Selain masalah masalah eksternal tersebut, masalah pendamping secara internal juga dapat timbul seperti pendamping PKH yang tidak menjalankan peran dengan seharusnya.

Penerima bantuan program keluarga harapan yang terdapat di Kelurahan Kampung Bugis lebih banyak dari pada jumlah penerim pada Kelurahan lain yang terdapat di Kecamatan Tanjungpinang Kota. Berdasarkan data yang ada terlihat secara signifikan keluarga penerima manfaat PKH yang ada di Kampung Bugis dan Kelurahan lainnya di Kecamatan Tanjungpinang Kota seperti Kelurahan Senggarang, Kelurahan Penyengat dan Kelurahan Tanjungpinang Kota.

Tabel 1.3  
Jumlah Peserta Program Keluarga Harapan Berdasarkan  
Kelurahan di Kota Tanjungpinang

<b>Kelurahan</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Tanjung Unggat	366	427	349
Batu Sembilan	551	562	608
Melayu Kota Piring	364	410	399
Air Raja	368	400	349

<b>Kelurahan</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Pinang Kencana	579	583	595
Kampung Bugis	471	485	437

Sumber: Dinas Sosial Kota Tanjungpinang 2017 – 2021

Perubahan naik dan turun keluarga yang menerima PKH di Kelurahan Kampung Bugis juga tidak begitu banyak, tidak sinkron dengan penerima yang ada keluarga penerima manfaat PKH yang ada tetap berada di angka 400. Perubahan atau penurunan yang sedikit ini yang akan peneliti lihat. Apakah terdapat isu-isu tertentu dari struktur yang ada, misalnya masalah terletak pada peraturan yang tidak sesuai ataupun terletak pada keluarga penerima manfaat PKH yang tidak mengikuti prosedur pengimplementasian PKH.

Selain dengan pendamping isu-isu mengenai dinamika PKH ini juga berkaitan dengan Kementerian Sosial, Koordinator, Pemerintahan setempat seperti Kelurahan, Rukun warga dan Rukun tetangga. Walaupun kaitannya paling dominan ialah antara pendamping PKH dan keluarga penerima manfaat PKH karena dua komponen inilah yang paling sering berhubungan secara langsung. Maka nantinya penelitian ini akan membahas mengenai dinamika PKH (program Keluarga Harapan) dalam mengatasi permasalahan atau kendala yang terjadi dari anggota penerima PKH yang dibimbing maupun dari pendamping lapangan anggota PKH.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Bagaimana dinamika pelaksanaan Program Keluarga Harapan di Kelurahan Kampung Bugis

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini jika dilihat dari rumusan masalah diatas, maka tujuannya yaitu mengetahui tentang dinamika Program Keluarga Harapan di Kelurahan Kampung Bugis.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Kegunaan penelitian memberikan diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis, pembaca maupun pihak lain, yaitu:

### **1.4.1 Manfaat Penelitian Teoritis**

1. Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan bagi para pembaca serta wawasan tentang bagaimana dinamika program keluarga harapan di Kelurahan Kampung Bugis bagi semua pembaca serta acuan informasi penelitian-penelitian yang akan datang dan menjadi referensi bagi pemenuhan kebutuhan pada waktu yang akan datang.
2. Penelitian diharapkan dapat memberikan informasi mengenai dan memberi manfaat sebagai bahan masukan akademis.

### 1.4.2 Manfaat Penelitian Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi serta kontribusi dalam Program keluarga harapan dan informasi mengenai dinamika program keluarga harapan di Kelurahan Kampung Bugis pada implementasi program keluarga harapan (PKH) dalam masyarakat serta menjadi bahan bacaan yang berguna.

