

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Konsep pertumbuhan inklusif saat ini berkembang dengan pesat sebagai agenda utama pembangunan di banyak negara berkembang dengan tujuan akhir adalah untuk mengurangi kemiskinan. Tujuan mengurangi kemiskinan salah satunya dapat dicapai melalui peningkatan kesejahteraan masyarakat (Son, 2008). Untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan diperlukan program dengan langkah penanganan yang sistematis, terpadu dan komprehensif (Khomaini, 2020).

Program Transfer Tunai Bersyarat atau *Conditional Cash Transfer* (CCT) adalah suatu program intervensi pemerintah yang penting untuk penanggulangan kemiskinan (Gertler *et al.*, 2006). Program ini memberikan layanan sosial kepada keluarga miskin dengan cara transfer tunai untuk bidang tertentu seperti pendidikan dan kesehatan (Delgado *et al.*, 2018). Program transfer tunai bersyarat telah dievaluasi oleh para pembuat kebijakan dan peneliti di beberapa negara selama beberapa tahun terakhir untuk melihat apakah alternatif kebijakan ini dapat menurunkan kemiskinan serta meningkatkan kesejahteraan (Fukayama, 2017).

Beberapa penelitian mengenai dampak program bantuan tunai bersyarat menunjukkan hasil positif terhadap indikasi sosial misalnya kesehatan, pendidikan, konsumsi rumah tangga, kemiskinan, dan ketimpangan (Long & Cuong, 2017), namun bukti empiris terkait hubungan bantuan tunai dengan kesejahteraan masih sangat terbatas dan tidak konklusif (Khomaini, 2020). Penelitian Rojas (2009) mengatakan bahwasanya peningkatan pendapatan keluarga akibat pemberian bantuan tunai belum mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam beberapa kasus, program ini tidak memiliki pengaruh positif terhadap pendidikan, kesehatan dan pola konsumsi masyarakat (Dearden *et al.*, 2009 & Cahyadi *et al.*, 2018; Uchiyama, 2019).

Ada beberapa perdebatan terkait program bantuan tunai bersyarat dalam mengurangi kemiskinan (Delgado *et al.*, 2018). Brauw & Hoddinott (2011) dan Debowicz & Golan (2014) berpendapat bahwa program bantuan tunai bersyarat dapat meningkatkan partisipasi pendidikan dan kesehatan masyarakat miskin sehingga harus menjadi program perlindungan sosial yang permanen di negara berkembang. Pendapat ini selaras dengan penelitian Fernald *et al.* (2008) dan Garcia *et al.* (2019) yang menyatakan bahwa terjadi peningkatan pada aspek pendidikan dan kesehatan setelah masyarakat menerima bantuan. Penelitian lain juga mengemukakan bahwasanya program ini sukses mengurangi kemiskinan dan ketimpangan (Suryahadi *et al.*, 2018), walaupun persentase penurunannya sangat kecil (Bourguignon *et al.*, 2003).

Sementara itu, menurut Suradi *et al.* (2020), program bantuan tunai bersyarat masih memiliki sejumlah kekurangan di mana tidak terjadi perubahan perilaku dan kondisi sosial ekonomi yang signifikan dari penerima bantuan. Program hanya efektif pada jangka pendek, tidak untuk jangka panjang. Standing (2008) dan Parijs & Vanderborght (2017) menyatakan bahwa program bantuan tunai bersyarat memiliki skema yang hanya bergantung pada kesejahteraan tanpa memperhatikan hak ekonomi yang berkelanjutan. Penelitian lain juga menyatakan bahwa program tidak berdampak signifikan dalam mengurangi kemiskinan terutama bagi penduduk pedesaan (Waziri *et al.*, 2019).

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Sosial membuat sebuah program transfer tunai bersyarat yang dinamakan Program Keluarga Harapan (PKH) sebagai cara untuk menyediakan layanan sosial terhadap rumah tangga miskin. PKH dalam jangka panjang memiliki tujuan untuk mengurangi kemiskinan antar generasi melalui investasi di bidang pendidikan dan kesehatan sehingga dapat menaikkan mutu SDM pada masa selanjutnya. Tujuan akhir PKH adalah adanya peningkatan kesejahteraan melalui peningkatan kualitas hidup keluarga miskin (Kementerian Sosial, 2019a). Evaluasi dampak PKH menunjukkan bahwa program ini mampu meningkatkan pengembangan sumber daya manusia namun dampak terhadap ekonomi keluarga atau konsumsi masih terbatas (Cahyadi *et al.*, 2018). Di sisi lain, PKH dianggap cukup berpengaruh

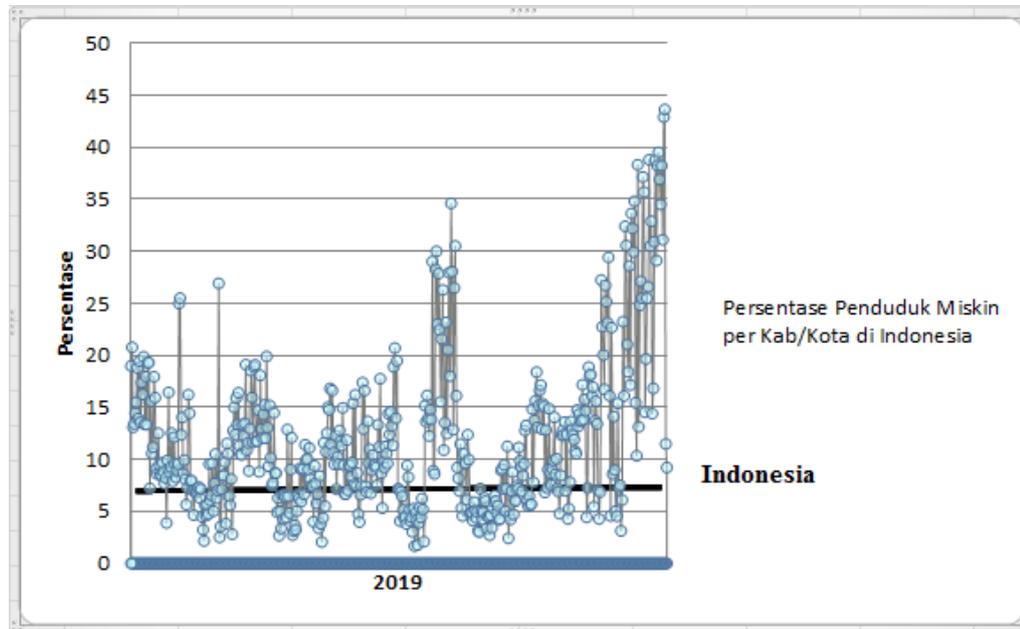
namun perlu perbaikan dalam banyak hal seperti ketersediaan fasilitas kesehatan dan pendidikan (Samosir, 2013).

Sejumlah penelitian untuk mengukur dampak PKH telah dilakukan oleh berbagai lembaga. Bappenas (2009) melakukan penelitian pada rumah tangga yang dipilih secara acak sebelum dan sesudah intervensi. Penelitian menunjukkan bahwa PKH memiliki dampak positif di bidang kesehatan yang terlihat dari kenaikan beberapa indikator, misalnya kunjungan ke Posyandu dan fasilitas kesehatan, pemantauan pertumbuhan anak dan imunisasi; namun tidak menunjukkan dampak terhadap status pendidikan. Penelitian ini berkesimpulan bahwa dampak PKH lebih kuat di daerah perkotaan dibanding pedesaan. Dari sisi konsumsi, terjadi peningkatan pengeluaran untuk konsumsi harian.

Menurut Kebede (2006) dalam Suharto (2015), dampak PKH di bidang kesehatan, pendidikan dan pengeluaran rumah tangga per kapita telah memberi kontribusi yang lumayan signifikan pada Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Namun demikian, dampaknya terhadap ekonomi lokal masih relatif kecil. Selain itu, tidak ada bukti yang menguatkan bahwa bantuan tunai PKH dapat meningkatkan kesejahteraan rumah tangga. PKH masih menghadapi tantangan yang kompleks dalam pelaksanaannya. Tantangan ini perlu diatasi agar tidak menghambat pencapaian tujuan PKH.

Keberhasilan program bantuan tunai bersyarat di beberapa negara bukanlah jaminan bahwa program juga dapat direplikasi dengan kinerja yang sama khususnya di negara berkembang atau daerah pedesaan yang memiliki layanan sosial terbatas (Son, 2008). Sampai bulan Maret tahun 2016, persentase masyarakat miskin di Indonesia masih sebanyak 10,86% dari total penduduk. Pemerintah menargetkan pengentasan kemiskinan hingga 7-8 % di tahun 2019 sebagaimana yang tercantum pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019, akan tetapi persentase masyarakat miskin di September 2019 masih sebanyak 9,22%. Peringkat kemiskinan tertinggi ada di Pulau Maluku dan Papua yakni sebesar 20,39%, sementara Pulau Kalimantan terendah yakni sebesar 5,81%. Dilihat berdasarkan jumlahnya, sebahagian besar masyarakat miskin ada di Pulau Jawa (12,56 juta orang) dan paling rendah di Pulau Kalimantan (0,96 juta orang). Dari 514 kabupaten/kota di Indonesia, dapat

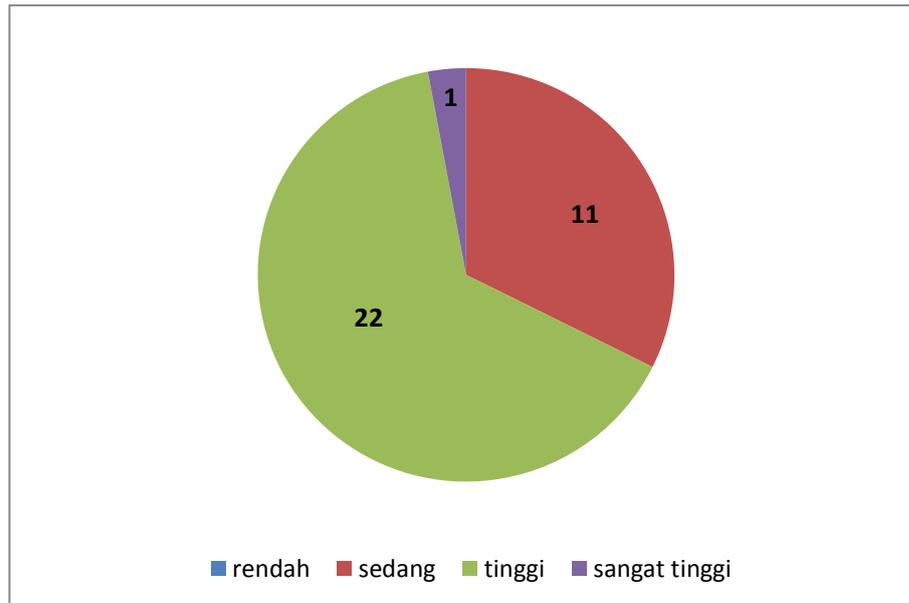
dilihat bahwa persentase penduduk miskinnya sebagian besar masih di atas nilai nasional seperti terlihat pada gambar di bawah ini (BPS, 2020a).



Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia

**Gambar 1. Persentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2019**

Sementara itu, tingkat kesejahteraan masyarakat yang ditunjukkan dari nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) juga menunjukkan variasi nilai di masing-masing daerah di Indonesia. IPM ialah salah satu alat dalam mengukur ketercapaian pembangunan manusia melalui tiga kategori yaitu umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan serta standar hidup layak. IPM ialah satuan yang dipakai dalam mengamati kemajuan pembangunan dari waktu ke waktu. Untuk melihat perkembangan pembangunan manusia perlu mempertimbangkan dua aspek yaitu kecepatan dan status pencapaian. Sampai tahun 2019, masih ada 11 provinsi yang berstatuskan pembangunan manusia “sedang” (BPS, 2020c) seperti terlihat pada gambar berikut :



Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia

**Gambar 2. IPM Indonesia Menurut Provinsi dan Status Pembangunan Manusia Tahun 2019**

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia mengalami paradoks. Di satu sisi, berbagai program telah diluncurkan, namun di sisi lain, angka kemiskinan belum berkurang secara signifikan (Setiadi & Maisah, 2018). Berdasarkan kajian yang dilakukan Roidah (2016), program-program yang dilaksanakan selama ini seperti PKH belum berdampak signifikan untuk mengurangi kemiskinan sehingga tujuan pembangunan nasional dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat belum dapat tercapai. Padahal PKH diharapkan memberikan kontribusi yang signifikan dalam mengurangi banyaknya masyarakat miskin, mengurangi ketimpangan dan menaikkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) (Kementerian Sosial, 2019a). Untuk itu, pemerintah perlu melakukan penilaian terhadap program yang sedang berjalan serta pengawasan terhadap hasil-hasil pembangunan untuk melihat manfaat dan dampak program terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat sehingga program berikutnya dapat dilaksanakan dengan lebih optimal (BPS, 2020b).

## B. Perumusan Masalah

Kemiskinan dan kesejahteraan ibarat dua sisi mata uang yang satu sama lainnya tak dapat dipisahkan (Wulandari & Rosfiantika, 2018). Berdasarkan uraian pada latar belakang, terlihat bahwa program bantuan tunai bersyarat masih menjadi perdebatan sebagai program penanggulangan kemiskinan sekaligus peningkatan kesejahteraan masyarakat di beberapa negara. Untuk itu, penelitian ini akan berfokus pada pengaruh PKH terhadap penurunan kemiskinan serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Adapun perumusan masalah yang dimaksud ialah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh Program Keluarga Harapan terhadap kemiskinan di kabupaten/kota di Indonesia pada tahun 2019?
2. Bagaimana pengaruh Program Keluarga Harapan terhadap kesejahteraan masyarakat di Indonesia pada tahun 2019?
3. Bagaimana pengaruh kemiskinan terhadap kesejahteraan masyarakat?

## C. Tujuan Penelitian

Mengacu kepada perumusan masalah sebelumnya, dapat ditarik tujuan penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis pengaruh Program Keluarga Harapan terhadap kemiskinan di kabupaten/kota di Indonesia pada tahun 2019.
2. Untuk menganalisis pengaruh Program Keluarga Harapan terhadap kesejahteraan masyarakat di Indonesia pada tahun 2019.
3. Untuk menganalisis pengaruh kemiskinan terhadap kesejahteraan masyarakat.

#### D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin didapat dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan bisa memberikan informasi tentang Program Keluarga Harapan (PKH) yang telah dilaksanakan pemerintah serta bagaimana pengaruhnya terhadap penurunan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di Indonesia.
2. Dari sisi metodologi, penelitian ini diharapkan bisa menjadi rujukan dalam perbaikan dan pengembangan penelitian selanjutnya terkait upaya penurunan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan.
3. Dari sisi kebijakan, hasil penelitian diharapkan dapat memberi masukan atau pedoman bagi pemerintah dalam mengambil kebijakan untuk keberlanjutan pelaksanaan PKH dalam penurunan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan.

#### E. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian dititikberatkan pada pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) pada tahun 2019 dengan unit analisis yaitu 514 kabupaten/kota yang berada di Indonesia. Penelitian ini bersifat *quantitative-exploratory* dengan pengujian memakai *Structural Equation Modelling* (Model Persamaan Struktural) melalui pendekatan *Partial Least Square* (PLS).

Variabel yang dipakai pada penelitian ini berfokus pada pelaksanaan PKH dengan indikator berupa kewajiban yang harus dipenuhi peserta PKH seperti memeriksa kandungan bagi ibu hamil, memeriksa kesehatan anak serta partisipasi pendidikan bagi anak usia sekolah. Variabel kemiskinan meliputi indikator persentase masyarakat miskin, indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan. Variabel kesejahteraan masyarakat meliputi komponen IPM yaitu Angka Harapan Hidup, Harapan Lama Sekolah, Rata-rata Lama Sekolah dan Pengeluaran per Kapita. Sumber data didapat dari *raw data* mikro Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Tahun 2019 dan diagregasi per Kabupaten/Kota.

## F. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dalam memahami serta untuk memberikan gambaran secara menyeluruh isi tesis maka disajikan melalui sistematika penulisan sebagai berikut:

**BAB I PENDAHULUAN**, membahas terkait latar belakang dilaksanakannya penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA**, membahas terkait landasan dari teori penelitian berupa penjabaran teori dan konsep yang melandasi penelitian ini yang berasal dari bermacam literatur seperti jurnal, buku, dan sumber-sumber ilmiah lainnya. Selain itu juga membahas penelitian sebelumnya serta kerangka pemikiran yang mendasari penelitian ini dan hipotesis penelitian.

**BAB III METODE PENELITIAN**, memuat rancangan penelitian, jenis dan sumber data yang digunakan, definisi operasional variabel dan teknik analisa data.

**BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**, menggambarkan secara deskriptif gambaran umum wilayah penelitian, variabel-variabel yang dikaji dalam penelitian berdasarkan data dan perkembangan yang terjadi serta memaparkan hasil penelitian atau pembahasan dan implikasi kebijakan dari penelitian yang telah dilakukan.

**BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**, berisi tentang kesimpulan yang dihasilkan dari analisis dan pembahasan temuan penelitian serta saran atas kekurangan dan keterbatasan penelitian yang bisa menjadi pedoman bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan di waktu yang akan datang.

