

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Masalah kemiskinan yang dihadapi negara yang berkembang memang sangat kompleks. 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 ini 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.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) mengenai jumlah dan presentase penduduk miskin di Provinsi Lampung Tahun 2000-2011 melalui lampung.bps.go.id yang diakses tanggal 27 Mei 2012, tercatat bahwa jumlah penduduk miskin di Provinsi Lampung tahun 2011 sebanyak 1.298.700 penduduk dengan presentase sebesar 16,93%. Jumlah ini mengindikasikan bahwa terdapat penurunan jumlah penduduk miskin dibandingkan tahun 2010 yang berjumlah 1.479.900 penduduk dengan presentase 18.94%. Namun, hal tersebut masih dirasa masih cukup tinggi mengingat Provinsi Lampung menempati peringkat ke-5 jumlah penduduk miskin terbanyak di Indonesia. Peringkat kemiskinan tersebut terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 1

Tabel Jumlah Penduduk Miskin Menurut Provinsi Maret 2011-September 2011

Kode	Propinsi	Jumlah Penduduk Miskin (000)					
		Kota		Desa		K+D	
		Mar'11	Sep'11	Mar'11	Sep'11	Mar'11	Sep'11
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
11	Aceh	176,02	169,30	718,78	730,89	894,81	900,19
12	Sumatera Utara	691,13	652,09	790,18	769,35	1.481,31	1.421,44
13	Sumatera Barat	140,49	145,01	301,59	296,79	442,09	441,80
14	Riau	141,92	136,10	340,13	336,35	482,05	472,45
15	Jambi	108,17	97,26	164,51	154,53	272,67	251,79
16	Sumatera Selatan	409,15	407,42	665,66	654,45	1.074,81	1.061,87
17	Bengkulu	95,28	88,19	208,33	215,16	303,60	303,35
18	Lampung	241,94	224,23	1.056,77	1.053,70	1.298,71	1.277,93
19	Bangka Belitung	25,32	20,96	46,74	44,59	72,06	65,55
21	Kepulauan Riau	106,35	104,78	23,21	17,72	129,56	122,50
31	DKI Jakarta	363,42	355,20	0,00	0,00	363,42	355,20
32	Jawa Barat	2.654,69	2.628,35	1.993,93	2.022,45	4.648,63	4.650,81
33	Jawa Tengah	2.092,51	2.175,82	3.014,85	3.080,17	5.107,36	5.255,99
34	DI Yogyakarta	304,34	298,92	256,55	265,31	560,88	564,23
35	Jawa Timur	1.768,23	1.734,31	3.587,98	3.493,00	5.356,21	5.227,31
36	Banten	335,53	335,12	354,96	355,75	690,49	690,87
51	Bali	92,95	100,86	73,28	82,27	166,23	183,13
52	Nusa Tenggara Barat	448,14	445,23	446,63	450,96	894,77	896,19
53	Nusa Tenggara Timur	117,04	99,23	895,87	887,27	1.012,90	986,50
61	Kalimantan Barat	84,47	89,89	295,64	286,24	380,11	376,12
62	Kalimantan Tengah	29,36	28,29	117,54	121,73	146,91	150,02
63	Kalimantan Selatan	59,47	59,96	135,15	138,66	194,62	198,61
64	Kalimantan Timur	92,14	87,90	155,77	159,23	247,90	247,13
71	Sulawesi Utara	77,25	78,14	117,65	116,58	194,90	194,72
72	Sulawesi Tengah	61,90	65,90	361,74	366,17	423,63	432,07
73	Sulawesi Selatan	137,02	133,58	695,89	701,93	832,91	835,51
74	Sulawesi Tenggara	29,84	28,33	300,17	305,95	330,00	334,28
75	Gorontalo	19,29	14,76	178,98	177,64	198,27	192,40
76	Sulawesi Barat	29,68	33,44	135,19	129,74	164,86	163,18
81	Maluku	59,60	56,49	300,72	299,92	360,32	356,40
82	Maluku Utara	8,09	8,55	89,22	98,53	97,31	107,08
91	Papua Barat	10,78	13,62	239,06	213,49	249,84	227,12
94	Papua	35,27	37,35	909,53	909,05	944,79	946,39
Indonesia		11.046,75	10.954,58	18.972,18	18.935,56	30.018,93	29.890,14

sumber: http://www.bps.go.id/brs_file/kemiskinan_02jan12.pdf diakses tanggal 11 Juli 2012

Potret kemiskinan di Lampung tersebut mengindikasikan bahwa dalam mengatasi masalah kemiskinan tidak hanya melalui upaya pengurangan jumlah penduduk miskin, namun yang lebih penting adalah bagaimana cara untuk menyejahterakan penduduk miskin tersebut. Kebijakan penanggulangan kemiskinan harus dilaksanakan secara menyeluruh. Oleh sebab itu, diperlukan upaya yang komprehensif dan berkesinambungan dalam menangani kemiskinan yang ada.

Sejalan dengan hal tersebut, maka penanggulangan kemiskinan terhadap kaum fakir miskin yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dalam pasal 7 ayat (1) didasari atas pemenuhan hak-hak dasar yang dilaksanakan dalam bentuk pengembangan potensi diri, bantuan pangan dan sandang, penyediaan pelayanan perumahan, penyediaan pelayanan kesehatan, penyediaan pelayanan pendidikan, penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha, bantuan hukum, dan pelayanan sosial. Hal tersebut diimplementasikan pemerintah dalam berbagai program penanggulangan kemiskinan seperti Program Bantuan Langsung Tunai, Bantuan Operasional Sekolah, Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Namun sayangnya program-program tersebut masih dinilai kurang dalam penanganan kemiskinan yang ada, sehingga Pemerintah mengeluarkan Program Keluarga Harapan (PKH) sebagai salah satu bentuk kebijakan dari penanggulangan kemiskinan pada tahun 2007.

Kebijakan Program Keluarga Harapan ini awalnya berangkat dari Undang-Undang RI Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Kemudian Program Keluarga Harapan ini dituangkan dalam Peraturan Presiden

Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2007 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2008. Untuk pelaksanaannya di Kota Bandar Lampung pada tahun 2011, Kebijakan Program Keluarga harapan tertuang dalam Draf Keputusan Direktur Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial tentang Pedoman Keluarga Harapan Tahun 2010.

Berdasarkan Draf Keputusan Direktur Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial tentang Pedoman Umum Program Keluarga Harapan Tahun 2010, hal yang melatarbelakangi lahirnya PKH ini adalah terkait dengan tingkat kesehatan dan pendidikan. Rendahnya penghasilan keluarga sangat miskin menyebabkan keluarga tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan kesehatan dan pendidikan. Pemeliharaan kesehatan ibu hamil pada keluarga sangat miskin sering tidak memadai sehingga menyebabkan buruknya kondisi kesehatan bayi yang dilahirkan dan berdampak pada tingginya kematian bayi.

Selain itu, rendahnya kondisi kesehatan keluarga sangat miskin juga berdampak pada tidak optimalnya proses tumbuh kembang anak, terutama pada usia 0-5 tahun. Kesehatan yang kurang juga menyebabkan anak-anak putus sekolah karena sering tidak masuk sekolah akibat sakit. Bahkan sebagian dari anak-anak keluarga sangat miskin ada juga yang sama sekali tidak mengenyam bangku sekolah karena harus membantu mencari nafkah.

Menurut Pedoman Umum Program Keluarga Harapan (PKH) Kota Bandar Lampung tahun 2010 juga, Program Keluarga Harapan bukan kelanjutan dari program Bantuan Langsung Tunai yang diberikan dalam rangka membantu keluarga miskin untuk mempertahankan daya belinya pada saat pemerintah

melakukan penyesuaian harga BBM. Program Keluarga Harapan lebih dimaksudkan sebagai upaya membangun sistem perlindungan sosial kepada masyarakat miskin dan dirancang untuk membantu penduduk miskin kluster terbawah berupa bantuan bersyarat. Program ini diharapkan berkesinambungan setidaknya sampai tahun 2015 dan mampu berkontribusi untuk mempercepat Tujuan Pembangunan Milenium atau yang biasa disebut dengan *Millenium Development Goals* (MDGs). Setidaknya ada lima komponen MDGs yang didukung melalui Program Keluarga Harapan, yaitu pengurangan penduduk miskin ekstrim dan kelaparan, pencapaian pendidikan dasar kesetaraan gender, pengurangan angka kelahiran bayi dan balita, dan pengurangan kematian ibu melahirkan.

Pelaksanaan Program Keluarga Harapan ini mengharapakan setiap Keluarga Sangat Miskin (KSM) memiliki akses yang lebih baik untuk memanfaatkan pelayanan sosial dasar seperti kesehatan, pendidikan, pangan dan gizi termasuk menghilangkan kesenjangan sosial, ketidakberdayaan dan keterasingan sosial yang selama ini melekat pada diri warga miskin. Peserta Program Keluarga Harapan memiliki berbagai kewajiban yang harus dipenuhi khususnya kewajiban kesehatan dan pendidikan. Kewajiban itu adalah pemeriksaan kandungan bagi ibu hamil, pemeriksaan kesehatan, pemberian asupan gizi dan imunisasi anak balita, kewajiban menyekolahkan anak ke sekolah dasar dan lanjutan (SD s.d SLTP).

Di Bandar Lampung sendiri selaku Ibukota Provinsi Lampung, dalam pengimplementasian Program Keluarga Harapan ini terdapat sebanyak 7.464 keluarga sangat miskin (KSM) Kota Bandar Lampung yang menerima bantuan

melalui Program Keluarga Harapan. Wilayah Kota Bandar Lampung ini memiliki 13 Kecamatan dengan tingkat kemiskinan yang berbeda-beda dimana wilayah Kecamatan Pesisir menempati tingkat pertama wilayah kemiskinan yang relatif tinggi, didalamnya termasuk Kecamatan Teluk Betung Selatan.

Kecamatan Teluk Betung Selatan merupakan Kecamatan yang bertempat di wilayah pesisir Kota Bandar Lampung, dan merupakan wilayah pesisir terluas di Bandar Lampung dengan tingkat kemiskinan yang relatif tinggi. Hal tersebut dapat diketahui berdasarkan data Kecamatan Teluk Betung Selatan, dari segi pekerjaan hingga tahun 2011, masyarakat di Teluk Betung Selatan banyak yang berprofesi sebagai buruh dengan jumlah 26.102 jiwa. Jumlah penduduk yang mendominasi sebagai buruh ini memperlihatkan bahwa tingkat kemiskinan penduduk masih cukup tinggi. (Data Kecamatan Teluk Betung Selatan Tahun 2011).

Tingkat kemiskinan yang relatif tinggi tersebut membuat Kecamatan Teluk Betung Selatan menjadi salah satu kecamatan di Kota Bandar Lampung yang menerima bantuan dari Program Keluarga Harapan. Di Wilayah Kecamatan Teluk Betung Selatan ini terdapat 10 kelurahan penerima bantuan Program Keluarga Harapan, salah satunya adalah Kelurahan Bumi Waras. Berdasarkan hasil data pra riset penduduk Kelurahan Bumi Waras terdapat sejumlah 67 keluarga sangat miskin penerima bantuan Program Keluarga Harapan.

Pengategorian tingkat kemiskinan di Kelurahan Bumi Waras terbagi atas lima kategori, yakni Keluarga Prasejahtera sejumlah 1.304 KK, Keluarga Sejahtera 1 sejumlah 775 KK, Keluarga Sejahtera 2 sejumlah 313 KK, Keluarga Sejahtera 3

sejumlah 417 KK, dan Keluarga Sejahtera 3 plus sejumlah 215 KK (Data Profil Kelurahan Bumi Waras Tahun 2011). Pengategorian ini didasari oleh jumlah anak, kondisi fisik rumah, serta tingkat penghasilan masyarakat. Berdasarkan pengategorian tersebut dapat dikatakan bahwa Kelurahan Bumi Waras tingkat kemiskinannya tergolong tinggi karena jumlah keluarga prasejahtera masih mendominasi yakni berjumlah 1.304 KK dari 3.024 KK.

Melihat tingginya jumlah keluarga prasejahtera di Kelurahan Bumi Waras ini, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan Program Keluarga Harapan di Kelurahan Bumi Waras adalah tepat. Penelitian ini menjadi menarik dengan melihat adanya ketidaksesuaian jumlah keluarga yang masuk kedalam kategori prasejahtera yakni keluarga yang tergolong sangat miskin dimana dari 1.304 keluarga prasejahtera hanya 67 keluarga yang menjadi penerima bantuan Program Keluarga Harapan ini.

Dikaitkan dengan masalah kebijakan Program Keluarga Harapan terutama di Kelurahan Bumi Waras, implementasi merupakan hal yang sangat penting, mengingat pelaksanaannya yang masih tergolong baru yakni pada tahun 2011. Selain itu juga penelitian tentang Implementasi kebijakan PKH ini penting dilakukan melihat adanya ketimpangan antara jumlah keluarga prasejahtera dengan jumlah peserta PKH.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi pelayanan Program Keluarga Harapan di bidang pendidikan dan kesehatan pada kawasan pesisir Kota Bandar Lampung khususnya di Kelurahan Bumi Waras Kecamatan Teluk Betung Selatan?
2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam implementasi kebijakan pelayanan Program Keluarga Harapan di bidang pendidikan dan kesehatan pada kawasan pesisir Kota Bandar Lampung khususnya di Kelurahan Bumi Waras?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, dalam hal ini yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis bagaimana implementasi pelayanan program keluarga harapan di bidang pendidikan dan kesehatan pada kawasan Pesisir Kota Bandar Lampung, apakah telah sesuai dengan *design* kebijakan yang telah dibuat dan apakah tujuan dari program Keluarga Harapan telah tercapai atau tidak di Kawasan Pesisir Kota Bandar Lampung khususnya di Kelurahan Bumi Waras.
2. Mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi pelayanan program keluarga harapan di bidang pendidikan dan kesehatan pada kawasan Pesisir Kota Bandar Lampung khususnya di Kelurahan Bumi Waras.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dalam pengembangan ilmu pengetahuan mahasiswa Jurusan Administrasi Negara mengenai implementasi kebijakan publik, khususnya mengenai Implementasi pelayanan Program Keluarga Harapan di bidang pendidikan dan kesehatan pada Kawasan Pesisir Kota.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan masukan bagi instansi dan pihak terkait dalam penyempurnaan kebijakan terkait kemiskinan yakni Program Keluarga Harapan khususnya yang berada di kawasan pesisir Kota Bandar Lampung.