

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan masih menjadi tantangan utama pembangunan di Indonesia. Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan maupun bukan makanan, yang diukur berdasarkan tingkat pengeluaran per kapita per bulan dan dibandingkan dengan garis kemiskinan yang ditetapkan.

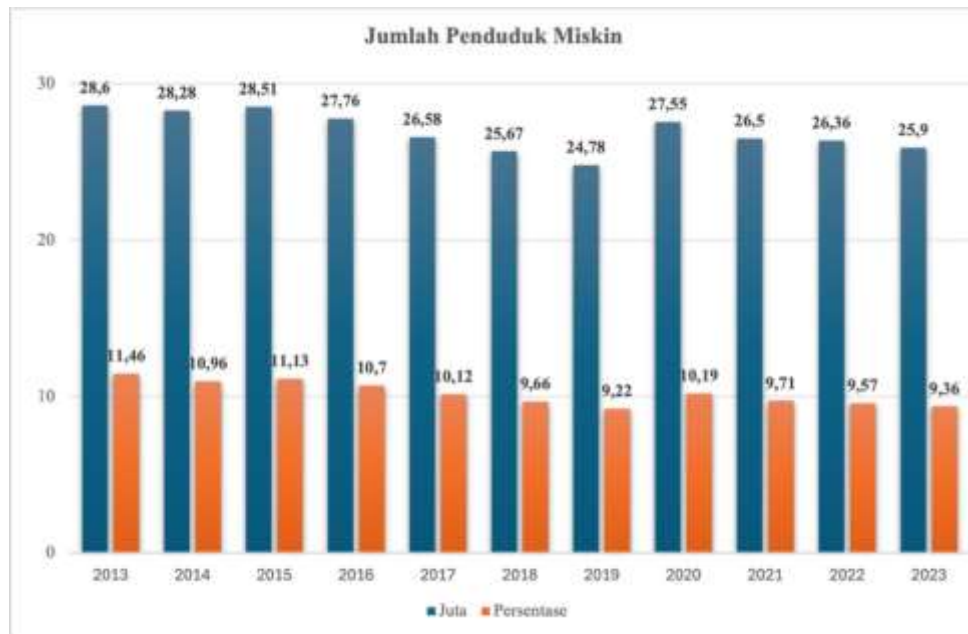
Berdasarkan data dari BPS, tren kemiskinan di Indonesia selama periode 2020–2024 menunjukkan arah penurunan yang konsisten setelah sempat meningkat akibat pandemi COVID-19. Pada September 2020, persentase penduduk miskin tercatat sekitar 10,19% atau setara dengan 27,55 juta orang. Seiring dengan pemulihan ekonomi nasional, berbagai program bantuan sosial, serta stimulus fiskal yang diberikan pemerintah, angka kemiskinan mulai menurun secara bertahap menjadi 9,54% pada Maret 2022, kemudian turun lagi menjadi 9,03% pada Maret 2024, dan mencapai 8,57% pada September 2024—terendah dalam satu dekade terakhir.

Meskipun demikian, persentase penduduk miskin masih tergolong tinggi (BPS, 2020-2024; Purwanti, 2024).

Meskipun terjadi tren penurunan kemiskinan di Indonesia, kesenjangan kemiskinan antar wilayah juga masih terlihat. Hal ini dapat dilihat dari perbedaan tingkat kemiskinan antar wilayah, dimana di beberapa daerah dengan pertumbuhan ekonomi dan kapasitas fiskal daerah yang baik, seperti di Pulau Jawa dan Sumatera,

tingkat kemiskinannya lebih rendah dari tingkat kemiskinan Indonesia. Berikut adalah data terkait trend kemiskinan yang ada di Indonesia.

Gambar 1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Periode September 2013-September 2023



Sumber: Diolah dari data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

Di sisi lain, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) pada periode 2020-2023 mencatat penurunan kemiskinan sebesar 1,42 persen poin (Tabel 1) tetapi tetap menempati peringkat keempat provinsi dengan angka kemiskinan tertinggi secara nasional. (BPS NTT, 2024). Kondisi ini memperlihatkan bahwa diperlukan program yang lebih tepat sasaran untuk mempercepat pencapaian target pengentasan kemiskinan.

Upaya untuk mengatasi kemiskinan biasanya melibatkan program bantuan sosial, peningkatan akses pendidikan dan kesehatan, penciptaan lapangan kerja, serta kebijakan ekonomi yang lebih inklusif, dengan sumber dana berasal dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah, khususnya Provinsi NTT memiliki kapasitas

fiskal daerah yang rendah, sangat bergantung pada sumber pendanaan dari pemerintah pusat, termasuk untuk pembiayaan program-program penanggulangan kemiskinan. Hingga saat ini, pemerintah Indonesia telah meluncurkan berbagai program perlindungan sosial sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau menurunkan jumlah penduduk miskin. Program-program tersebut antara lain Bantuan Langsung Tunai (BLT), Beras Miskin (Raskin), Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT), dan Program Keluarga Harapan (PKH). Tujuannya tidak hanya mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin, tetapi juga mendorong peningkatan kesejahteraan dan akses terhadap layanan dasar (Hakim dkk., 2024). BPNT atau Program Sembako tetap dilaksanakan untuk membantu pemenuhan kebutuhan pangan keluarga miskin melalui mekanisme non-tunai yang dinilai lebih tepat sasaran dan akuntabel. Program ini menggantikan Program Beras Miskin (Raskin), yang sebelumnya merupakan bantuan natura, yaitu bantuan sosial yang diberikan dalam bentuk barang secara langsung (beras),. Transformasi dari bantuan natura menuju bantuan non-tunai dilakukan untuk meningkatkan fleksibilitas, akurasi sasaran, serta efisiensi penyaluran bantuan. Sedangkan BLT diberikan secara situasional untuk merespons kondisi tertentu seperti krisis ekonomi, bencana, atau kenaikan harga kebutuhan pokok.

Di tengah berbagai penyesuaian kebijakan tersebut, Program Keluarga Harapan (PKH) tetap berjalan secara berkelanjutan dan menjadi salah satu program utama pemerintah dalam upaya penanggulangan kemiskinan. PKH memiliki karakteristik sebagai bantuan tunai bersyarat yang tidak hanya bertujuan mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin dalam jangka pendek, tetapi

juga mendorong peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui kewajiban akses pendidikan dan kesehatan. Selain itu, PKH merupakan program dengan cakupan nasional dan alokasi anggaran yang relatif besar, sehingga relevan untuk dianalisis dari sisi efisiensi pelaksanaannya, khususnya dalam konteks Provinsi Nusa Tenggara Timur yang memiliki tingkat kemiskinan relatif tinggi dan karakteristik wilayah yang beragam.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa program bantuan sosial secara umum telah berperan dalam menurunkan tingkat kemiskinan di Indonesia (Salsabila dkk, 2024; Anggraeni dan Nugroho, 2022). Bantuan sosial memiliki kontribusi nyata terhadap perbaikan kesejahteraan masyarakat, meskipun masih terdapat kendala pada aspek ketepatan sasaran dan pengelolaan anggaran di tingkat daerah (Anggraeni dan Nugroho, 2022) . Hal ini memperlihatkan bahwa efektivitas program sosial tidak hanya bergantung pada besarnya dana yang disalurkan, melainkan juga pada efisiensi implementasi di lapangan.

Sejalan dengan itu, Halásková (2021) menekankan bahwa keberhasilan kebijakan sosial di berbagai negara sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah dalam mengelola sumber daya publik secara efisien dan tepat sasaran. Temuan ini relevan dengan kondisi Indonesia, di mana disparitas kemiskinan antarwilayah masih cukup tinggi, sehingga diperlukan evaluasi tidak hanya dari sisi output (penurunan kemiskinan), tetapi juga dari sisi efisiensi program.

Salah satu jenis bantuan sosial yang intens dijalankan pemerintah yakni PKH yang merupakan program bantuan sosial bersyarat (*conditional cash transfer*) dan dirancang khusus oleh pemerintah untuk menurunkan angka kemiskinan sekaligus

meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Pertama kali diinisiasi oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Sosial pada tahun 2007, program ini bertujuan bukan hanya untuk meringankan beban ekonomi rumah tangga miskin, tetapi juga mendorong perubahan perilaku menuju peningkatan pendidikan dan kesehatan keluarga penerima manfaat (Irvanasari, 2018). Sejak diluncurkan, PKH menargetkan keluarga miskin yang memiliki ibu hamil, balita, anak usia sekolah, lansia, dan penyandang disabilitas. Mekanisme bersyaratnya menuntut penerima manfaat untuk memastikan anak bersekolah, melakukan pemeriksaan kesehatan ibu dan anak, serta mengikuti program gizi dasar. Dengan desain seperti ini, PKH tidak hanya berfungsi sebagai transfer dana, tetapi juga menjadi instrumen konkret pemerintah dalam memutus rantai kemiskinan.

Dasar hukum pelaksanaan PKH diperkuat melalui Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan serta Peraturan Menteri Sosial (Permensos) No. 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan. Regulasi ini mengatur kriteria penerima manfaat berbasis Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS), mekanisme penyaluran bantuan, dan kewajiban peserta dalam memenuhi layanan pendidikan dan kesehatan (Kemensos RI, 2018). Dengan dasar regulasi tersebut, PKH diharapkan berjalan secara terstruktur, transparan, dan akuntabel. Mekanisme penyaluran PKH dilakukan empat kali setahun melalui Himpunan Bank Milik Negara (Himbara) dengan menggunakan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS). Sistem ini dirancang untuk meningkatkan transparansi, mempermudah pencairan, dan mengurangi risiko penyalahgunaan dana.

Salah satu daerah yang menerima distribusi program PKH sejak program ini diluncurkan pada tahun 2007 adalah Provinsi NTT, yang merupakan salah satu dari tujuh provinsi pilot PKH (Kiwang, 2018). Sesuai data dari Dinas Sosial Provinsi NTT, jumlah penerima PKH dan anggaran PKH yang disalurkan sejak tahun 2020 sampai 2024 menunjukkan tren yang fluktuatif. Hal ini ditandai pula dengan tingkat kemiskinan yang fluktuatif sejak 2020 hingga 2024. Walaupun dalam periode 2020-2024, jumlah keluarga penerima manfaat (KPM) menunjukkan peningkatan sebesar 55.178 keluarga miskin namun jumlah anggaran PKH yang disalurkan kepada KPM cenderung fluktuatif antargenerasi (Suharto, 2015; Irvanasari, 2018). Berikut adalah data jumlah dan persentase penduduk miskin, jumlah KPM, dan jumlah anggaran PKH yang disalurkan di Provinsi NTT pada periode 2020-2024.

Tabel 1. Jumlah penduduk miskin, Keluarga Penerima Manfaat, dan Jumlah Anggaran PKH Provinsi NTT Tahun 2020-2024.

No.	Tahun	Jumlah penduduk miskin (%)	Jumlah penduduk miskin (Ribuan jiwa)	Jumlah Keluarga Penerima Manfaat (KPM)	Jumlah Anggaran PKH
1.	2020	20,90	1153,76	373.967	1.750.008.727.000
2.	2021	20,99	1169,31	381.043	1.251.088.350.000
3.	2022	20,05	1131,62	333.981	1.105.784.410.000
4.	2023	19,96	1141,11	427.090	1.112.299.121.633
5.	2024	19,48	1127,57	429.145	697.820.041.670*

*Jumlah anggaran PKH yang disalurkan pada Triwulan I dan II.

Sumber: Hasil olahan data dari BPS NTT dan Dinas Sosial Provinsi NTT.

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di Provinsi NTT mengalami tren penurunan dari 20,90% pada tahun 2020 menjadi 19,48% pada tahun 2024, dengan jumlah penduduk miskin berkurang dari 1.153,76 ribu jiwa

menjadi 1.127,57 ribu jiwa. Hal ini menunjukkan adanya kemajuan, meskipun perubahan tingkat kemiskinan provinsi NTT fluktuatif dan NTT masih termasuk provinsi dengan tingkat kemiskinan tinggi secara nasional.

Sementara itu, jumlah Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan (PKH) justru meningkat dari 373.967 keluarga pada 2020 menjadi 429.145 keluarga pada 2024. Namun, peningkatan jumlah penerima ini tidak diikuti dengan anggaran yang sepadan, karena alokasi dana PKH justru turun signifikan dari Rp1,75 triliun pada 2020 menjadi hanya Rp 697,82 miliar pada 2024. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas dan efisiensi distribusi PKH, sehingga analisis lebih lanjut diperlukan untuk menilai sejauh mana program ini mampu memberikan dampak optimal terhadap penurunan kemiskinan di NTT.

Meskipun menghadapi berbagai kendala seperti penetapan KPM, partisipasi KPM dalam berbagai kegiatan peningkatan kapasitas, ketersediaan layanan Pendidikan dan Kesehatan, dan keterlambatan waktu penyaluran dana (Saragi dkk, 2021; Beni & Manggu, 2020; Irvanasari, 2018), sejumlah penelitian memperlihatkan dampak positif PKH, diantaranya meningkatkan partisipasi pendidikan dan kesehatan keluarga miskin (Suharto, 2015) dan penurunan angka kemiskinan yang signifikan di berbagai daerah di Indonesia (Putri & Riofita, 2025). Dengan demikian, PKH tetap memiliki potensi besar sebagai instrumen strategis penanggulangan kemiskinan jika dikelola secara tepat sasaran dan berkelanjutan.

Dalam evaluasi kinerja program publik, khususnya program penanggulangan kemiskinan, pengukuran efisiensi menjadi aspek yang penting karena menunjukkan sejauh mana sumber daya yang digunakan mampu menghasilkan capaian yang

diharapkan. Berbagai pendekatan telah digunakan untuk menilai kinerja program sosial, seperti analisis rasio, *cost-effectiveness analysis*, *cost-benefit analysis*, serta metode ekonometrika seperti regresi. Pendekatan-pendekatan tersebut umumnya menilai hubungan antara biaya dan satu indikator hasil tertentu atau berfokus pada hubungan sebab-akibat antar variabel (Hakim dkk., 2024). Namun, dalam praktiknya, program penanggulangan kemiskinan bersifat kompleks karena melibatkan lebih dari satu jenis input dan menghasilkan lebih dari satu dimensi output.

Selain berbagai metode di atas, penelitian terdahulu menunjukkan bahwa metode *Data Envelopment Analysis* (DEA) mampu mengatasi keterbatasan tersebut. Halásková dkk. (2018) menggunakan DEA untuk mengevaluasi efisiensi sistem perlindungan sosial di beberapa negara Eropa dan menemukan adanya variasi efisiensi yang signifikan antar unit analisis. Studi tersebut menegaskan bahwa DEA efektif digunakan untuk menilai kinerja program sosial yang bersifat multi-input dan multi-output tanpa memerlukan asumsi bentuk fungsi produksi tertentu. Di Indonesia, sejumlah penelitian terkait bantuan sosial menunjukkan bahwa program-program seperti PKH dan bantuan pangan berkontribusi terhadap penurunan kemiskinan, tetapi masih menghadapi permasalahan ketepatan sasaran, efektivitas penyaluran, serta perbedaan kinerja antar daerah (Sari & Pratama, 2021; Nugroho dkk., 2024). Temuan-temuan ini mengindikasikan bahwa keberhasilan program tidak hanya ditentukan oleh besarnya anggaran, tetapi juga oleh efisiensi pemanfaatan sumber daya yang tersedia.

Untuk mengukur efisiensi tersebut, *Data Envelopment Analysis* (DEA) dapat digunakan karena mampu menilai efisiensi relatif antar kabupaten/kota sebagai *Decision Making Units* (DMUs). DEA memungkinkan analisis dengan mempertimbangkan banyak input dan output secara simultan sehingga memberikan gambaran objektif mengenai kinerja daerah dalam melaksanakan PKH (Halásková dkk., 2021).

Melalui DEA, kabupaten/kota yang efisien dapat dijadikan contoh praktik terbaik, sementara daerah yang tidak efisien perlu perbaikan tata kelola, pendataan, maupun strategi distribusi. Hakim dkk. (2024) menegaskan bahwa evaluasi berbasis efisiensi ini penting untuk memberikan rekomendasi kebijakan berbasis bukti yang lebih tepat sasaran. Analisis ini juga mendukung prinsip *value for money* dalam akuntansi publik, di mana setiap rupiah anggaran harus menghasilkan manfaat maksimal bagi masyarakat.

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas efektivitas PKH, namun sebagian besar masih bersifat deskriptif dan berfokus pada aspek implementasi maupun *outcome*. Irvanasari (2021) meneliti pelaksanaan PKH di Kabupaten Bandung Barat dan menemukan kendala distribusi serta keterbatasan pendamping. Beni & Manggu (2020) mengidentifikasi lemahnya monitoring PKH di wilayah perbatasan Kalimantan Barat. Putri & Riofita (2025) menegaskan bahwa PKH berkontribusi terhadap penurunan kemiskinan, namun pendekatannya masih menilai efektivitas secara makro. Bahkan penelitian internasional seperti Halásková dkk. (2021) menggunakan *Data Envelopment Analysis* (DEA) untuk mengukur

efisiensi perlindungan sosial di Eropa, tetapi belum ada penelitian yang secara khusus mengaplikasikan DEA pada konteks PKH di Indonesia.

Penerapan DEA untuk mengukur efisiensi pelaksanaan PKH di 22 kabupaten/kota di Provinsi NTT perlu dilakukan dalam mengukur efisiensi penggunaan dana bantuan sosial/PKH dalam menurunkan angka kemiskinan di NTT. Beberapa penelitian sebelumnya berfokus pada aspek kualitatif berupa efektivitas dan dampak sosial PKH, sementara penelitian ini ingin menganalisis secara kuantitatif, seberapa optimal input PKH (alokasi dana dan jumlah penerima) dapat dikonversi menjadi *output* nyata berupa penurunan kemiskinan.

Dengan demikian, penelitian mengenai “Analisis Efisiensi Pelaksanaan Program Keluarga Harapan dalam Menurunkan Kemiskinan dengan Metode DEA Studi pada Kabupaten/Kota di Provinsi NTT” sangat relevan dilakukan. Penelitian ini diharapkan akan memberikan kontribusi baru, baik secara metodologis maupun praktis, karena menghadirkan evaluasi berbasis efisiensi yang dapat dijadikan acuan bagi pemerintah daerah maupun pusat dalam mengoptimalkan pemanfaatan dan pengelolaan PKH. Selain itu, penelitian ini juga dapat memperkuat literatur akademis tentang kebijakan sosial sekaligus memberikan rekomendasi praktis bagi pemerintah daerah dan pusat dalam memperbaiki tata kelola PKH, sehingga benar-benar mampu mempercepat penanggulangan kemiskinan di NTT (Putri & Riofita, 2025).

1.2 Rumusan Masalah

Berikut beberapa rumusan masalah yang akan diteliti:

1. Bagaimana tingkat efisiensi pelaksanaan PKH yang diukur dengan metode Data Envelopment Analysis (DEA) dalam penurunan kemiskinan di 22 kabupaten/kota di Provinsi NTT pada tahun 2023?
2. Kabupaten/kota manakah yang alokasi dana PKH tergolong efisien dan/atau tidak efisien dalam menurunkan kemiskinan yang diukur dengan metode DEA di 22 kabupaten/kota tahun 2023?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis tingkat efisiensi pelaksanaan PKH yang diukur dengan metode Data Envelopment Analysis (DEA) dalam penurunan kemiskinan di 22 kabupaten/kota di Provinsi NTT pada tahun 2023.
2. Mengetahui Kabupaten/kota di Provinsi NTT yang alokasi dana PKHnya yang tergolong efisien dan/atau tidak efisien untuk menurunkan kemiskinan pada tahun 2023, diukur dengan metode Data Envelopment Analysis (DEA).

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat, antara lain :

1. Bagi Pemerintah

Sebagai referensi dalam penyusunan kebijakan penanggulangan kemiskinan, khususnya dalam bidang sosial.

2. Bagi Akademik

Sebagai salah satu referensi atau tambahan ilmu terkait kemiskinan dan program sosial penanggulangan kemiskinan.

3. Bagi Penelitian selanjutnya

Sebagai salah satu referensi terkait efisiensi program bantuan sosial (PKH) dalam penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTT.