

## **LAPORAN PENELITIAN**

### **MONITORING RUMAH TANGGA SASARAN (RTS) PENERIMA PROGRAM BANTUAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT/PENANGGULANGAN KEMISKINAN**

### **PERSEPSI RTS TERHADAP PELAKSANAAN DAN MANFAAT PROGRAM: STUDI KASUS DI TIGA KELURAHAN DI PROVINSI DKI JAKARTA**



**Kerjasama Biro Kesejahteraan Sosial Setda**

**Provinsi DKI Jakarta dengan Lembaga Penelitian SMERU**

\*Dokumen ini telah disetujui untuk pratinjau dalam jaringan, tetapi belum melewati proses copyediting dan proofreading sehingga dapat menyebabkan perbedaan antara versi ini dan versi final. Bila Anda mengutip dokumen ini, indikasikan sebagai "draf".

## **LAPORAN PENELITIAN**

**MONITORING RUMAH TANGGA SASARAN (RTS) PENERIMA PROGRAM  
BANTUAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT/PENANGGULANGAN  
KEMISKINAN**

# **PERSEPSI RTS TERHADAP PELAKSANAAN DAN MANFAAT PROGRAM: STUDI KASUS DI TIGA KELURAHAN DI PROVINSI DKI JAKARTA**

### **Tim Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta**

Catur Laswanto (Kepala Biro Kesos Setda Provinsi DKI Jakarta)

Djoko Subagijo (Kepala Bagian Pemberdayaan Biro Kesos DKI))

Ansori Eddy Sanjono

Kasimun

Rikya Marwan Salahudin

Dan Unsur pendukung dari SKPD terkait

### **Tim Peneliti Lembaga Penelitian SMERU**

Widjajanti Isdijoso (Koordinator)

Hastuti

Sulton Mawardi

Sri Budiayati

Meuthia Rosfadila

Vita Febriany

Justin Sodo

### **Kerjasama**

**Biro Kesejahteraan Sosial Setda Provinsi DKI Jakarta**

**Dengan**

**Lembaga Penelitian SMERU**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Tim peneliti berterima kasih atas dukungan semua pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian dan tersusunnya laporan ini. Secara khusus tim peneliti mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak di Kota Administrasi Jakarta Barat, Jakarta Timur, dan Jakarta Utara, khususnya di Kecamatan Kalideres dan Kelurahan Kamal, Kecamatan Pulo Gadung dan Kelurahan Kayu Putih, serta Kecamatan Penjaringan dan Kelurahan Penjaringan yang telah memberikan izin dan memfasilitasi terlaksananya penelitian ini.

Tim peneliti sangat menghargai kerja sama Suku Dinas Sosial Walikota Administrasi Jakarta Utara, Dinas Kesehatan Provinsi DKI Jakarta dan berbagai pihak di Sekretariat Pengelola (Pelaksana Program PKH) yang telah memberikan berbagai informasi yang diperlukan dalam pelaksanaan penelitian ini. Selain itu, tim peneliti juga berterima kasih kepada semua responden di Kelurahan Kamal, Kelurahan Kayu Putih, dan Kelurahan Penjaringan yang terdiri dari, antara lain, para pegawai kelurahan, RW, RT, dan tokoh masyarakat, serta semua rumah tangga sasaran (RTS) yang telah bersedia meluangkan waktu untuk menjawab berbagai pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini.

Tak lupa tim peneliti juga mengucapkan terima kasih atas masukan yang diberikan oleh berbagai pihak, diantaranya: Asisten Kesmas Setda Provinsi DKI Jakarta, BPS DKI Jakarta, Bappeda, Dinas Sosial, Badan Pemberdayaan Masyarakat, dan Biro Kesos Setda Provinsi DKI Jakarta pada saat persiapan penelitian; semua pihak di Bagian Pemberdayaan Biro Kesejahteraan Sosial Setda Provinsi DKI Jakarta yang telah memberikan dukungan dan masukan selama berlangsungnya penelitian hingga terselesaikannya laporan ini; serta para peserta “Pertemuan Koordinasi dan Monitoring Program Pemberdayaan Masyarakat dan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi DKI Jakarta” pada 27 Oktober 2010, yang telah memberikan berbagai masukan dalam rangka penyempurnaan akhir laporan ini.

# DAFTAR ISI

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| UCAPAN TERIMA KASIH                                                     | i  |
| DAFTAR ISI                                                              | ii |
| RINGKASAN                                                               | v  |
| I. PENDAHULUAN                                                          | 1  |
| 1.1 Latar Belakang dan Tujuan                                           | 1  |
| 1.2 Metodologi Penelitian                                               | 2  |
| 1.3 Struktur Laporan                                                    | 4  |
| II. KONDISI WILAYAH DAN PENGHIDUPAN MASYARAKAT MISKIN DI DAERAH STUDI   | 5  |
| 2.1 Gambaran Umum Kondisi Wilayah Penelitian                            | 5  |
| 2.2 Penghidupan Masyarakat dan Kemiskinan                               | 6  |
| III. PELAKSANAAN DAN MANFAAT BERBAGAI PROGRAM PERLINDUNGAN SOSIAL (PPS) | 19 |
| 3.1 Program Bantuan Langsung Tunai (BLT)                                | 20 |
| 3.2 Program Keluarga Harapan (PKH)                                      | 24 |
| 3.3 Program Beras untuk Masyarakat Miskin (Raskin)                      | 29 |
| 3.4 Bantuan Pembiayaan Kesehatan                                        | 34 |
| 3.5 Program-Program Lain                                                | 38 |
| IV. KESIMPULAN DAN SARAN KEBIJAKAN                                      | 45 |

# DAFTAR TABEL

|                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabel 1. Lokasi Penelitian dan Jumlah RTS di Masing-Masing Lokasi, 2009                                                          | 2  |
| Tabel 2. Jumlah dan Profil Responden dan Informan                                                                                | 3  |
| Tabel 3. Luas Wilayah, Administrasi, dan Kependudukan Kelurahan Sampel                                                           | 5  |
| Tabel 4. Komposisi Tingkat Pendidikan Penduduk Kelurahan Penjaringan                                                             | 15 |
| Tabel 5. Jumlah Keluarga Miskin di Kecamatan Penjaringan                                                                         | 15 |
| Tabel 6. Program dan Bantuan di Tiga Kelurahan Studi                                                                             | 19 |
| Tabel 7. Pemanfaatan BLT oleh RTS                                                                                                | 23 |
| Tabel 8. Perkiraan Jumlah Dana PKH yang Diterima RTSM Sampel                                                                     | 26 |
| Tabel 9. Jumlah RTS Sampel Berdasarkan Tempat Pelayanan Kesehatan yang Pernah Dikunjungi dan Jenis Bantuan yang Pernah Digunakan | 36 |

## DAFTAR SINGKATAN

|           |                                              |
|-----------|----------------------------------------------|
| ABK       | Anak Buah Kapal                              |
| APBD      | Aanggaran Pendapatan dan Belanja Daerah      |
| Bappeda   | Badan Perencanaan Pembangunan Daerah         |
| BKKBN     | Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional |
| BKM       | Badan Kesejahteraan Masyarakat               |
| BLT       | Bantuan Langsung Tunai                       |
| BOP       | Bantuan Operasional Pendidikan               |
| BOS       | Bantuan Operasional Sekolah                  |
| BPS       | Badan Pusat Statistik                        |
| Dekel     | Dewan Kelurahan                              |
| DKI       | Daerah Khusus Ibukota                        |
| Gakin     | Keluarga Miskin                              |
| HGB       | Hak Guna Bangunan                            |
| KB        | Keluarga Berencana                           |
| KKG       | Krisis Keuangan Global                       |
| Jamkesmas | Jaminan Kesehatan Masyarakat                 |
| Jl.       | Jalan                                        |
| Kesos     | Kesejahteraan Sosial                         |
| KIA       | Kesehatan Ibu dan Anak                       |
| KK        | Kepala Keluarga                              |
| KKL       | Kepala Keluarga Laki-laki                    |
| KKP       | Kepala Keluarga Perempuan                    |
| Kodya     | Kotamadya                                    |
| KTP       | Kartu Tanda Penduduk                         |
| LKS       | Lembar Kegiatan Siswa                        |
| LSK       | Lokasi Khusus                                |
| LSM       | Lembaga Swadaya Masyarakat                   |
| PAUD      | Pendidikan Anak Usia Dini                    |
| Pemda     | Pemerintah Daerah                            |
| Pemprov   | Pemerintah Provinsi                          |
| PKH       | Program Keluarga Harapan                     |
| PNPM      | Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat     |
| PNS       | Pegawai negeri Sipil                         |
| PPMK      | Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan    |
| PPLS      | Pendataan Program Layanan Sosial             |
| PPS       | Program Perlindungan Sosial                  |
| P2KP      | Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan  |
| PT        | Perseroan Terbatas                           |
| Puskesmas | Pusat Kesehatan Masyarakat                   |
| UPK       | Unit Pengelola Keuangan                      |
| UPPKH     | Unit Pelaksana Program Keluarga Harapan      |
| Raskin    | Beras untuk Masyarakat Miskin                |
| RT        | Rukun Tetangga                               |
| RTS       | Rumah Tangga Sasaran                         |
| RTSM      | Rumah Tangga Sangat Miskin                   |
| RW        | Rukun Warga                                  |
| Sembako   | Sembilan bahan pokok                         |
| SD        | Sekolah Dasar                                |

|       |                               |
|-------|-------------------------------|
| Setda | Sekretariat Daerah            |
| SKTM  | Surat Keterangan Tidak Mampu  |
| SMA   | Sekolah Menengah Atas         |
| SMEA  | Sekolah Menengah Ekonomi Atas |
| SMP   | Sekolah Menengah Pertama      |
| TNI   | Tentara Nasional Indonesia    |
| WC    | Water Closet (toilet)         |
| WVI   | World Vision Indonesia        |

# RINGKASAN

Kemiskinan masih menjadi salah satu persoalan besar di balik perkembangan ekonomi yang sangat pesat di Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Meskipun jumlah penduduk miskin di Provinsi DKI Jakarta cenderung menurun, kesenjangan kesejahteraan yang sangat lebar di kota metropolitan seperti Jakarta berpotensi memicu permasalahan yang sangat kompleks, termasuk keresahan dan konflik sosial.

Laporan ini memaparkan pelaksanaan dan manfaat berbagai program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan Pemerintah di Provinsi DKI Jakarta berdasarkan informasi yang disampaikan oleh masyarakat, terutama masyarakat miskin penerima program atau yang lebih dikenal sebagai rumah tangga sasaran (RTS).

Analisis dari sudut pandang RTS dan pelaksana di tingkat akar rumput ini diharapkan akan mampu memperlihatkan kondisi riil pelaksanaan dan manfaat yang dirasakan penerima program, serta kelemahan yang masih perlu disempurnakan di masa mendatang agar upaya penanggulangan kemiskinan dapat lebih efektif.

Penelitian singkat ini dilakukan pada minggu ke-3 dan ke-4 Desember 2009 di Kelurahan Kamal (Kecamatan Kalideres, Kota Administrasi Jakarta Barat), Kelurahan Kayu Putih (Kecamatan Pulo Gadung, Kota Administrasi Jakarta Timur), dan Kelurahan Penjaringan (Kecamatan Penjaringan, Kota Administrasi Jakarta Utara).

Sebagai sampel, dipilih dua RW dengan jumlah RTS terbanyak dari setiap kelurahan sampel, dan selanjutnya dipilih dua RT dari setiap RW tersebut. Informasi dikumpulkan melalui wawancara dengan 33 informan dari tingkat Kota Administrasi hingga tingkat RT, dan 61 responden RTS.

Penelitian ini dimaksudkan untuk secara khusus melihat program BLT dan PKH, namun juga akan mengungkapkan pelaksanaan Raskin dan bantuan pembiayaan kesehatan, serta berbagai program lain yang diungkapkan masyarakat. Sebagai latar belakang, laporan ini akan lebih dulu mengungkapkan kondisi kemiskinan di daerah penelitian.

## TEMUAN UTAMA

### Kondisi Wilayah dan Penghidupan Masyarakat Miskin di Daerah Studi

Karakteristik dan kondisi penghidupan masyarakat miskin di ketiga kelurahan sampel penelitian ini agak berbeda-beda. Kondisi kehidupan masyarakat miskin di Kelurahan Kamal relatif lebih baik dibandingkan dengan kondisi di Kelurahan Kayu Putih dan Kelurahan Penjaringan.

Sebagian penduduk miskin di Kelurahan Kamal adalah penduduk asli Betawi. Mereka masih memiliki aset berupa tanah dan rumah yang mereka tempati. Masih tersedianya sumber daya alam berupa lahan pertanian, bantaran sungai, dan sungai juga sangat menunjang kehidupan penduduk miskin di kelurahan ini.

Kemiskinan di Kelurahan Penjaringan adalah yang terparah karena banyaknya jumlah penduduk miskin, padatnya permukiman, dan terbatasnya mata-pencarian. Kebanyakan

penduduk miskin di Kelurahan Kayu Putih dan Kelurahan Pejaringan adalah pendatang dan sebagian besar tinggal di lahan milik pemerintah atau menempati rumah kontrakan yang kumuh, meskipun cukup banyak yang sudah berpuluh-puluh tahun tinggal di kelurahan tersebut. Penghidupan mereka juga semata-mata bergantung pada pekerjaan di sektor informal yang sifatnya tidak tetap.

Kerentanan yang dihadapi oleh masyarakat miskin di ketiga kelurahan tersebut juga berbeda-beda. Sebagian masyarakat miskin di Kelurahan Kamal dan Kelurahan Kayu Putih yang mata pencahariannya terkait dengan daur ulang limbah plastik dan besi/aluminium terkena dampak krisis keuangan global yang terjadi pada 2008/09 karena menurunnya permintaan dan harga limbah tersebut. Masyarakat miskin di Kelurahan Kamal yang bekerja di sektor pertanian juga terkena dampak negatif dari melambungnya harga pupuk dan kekeringan. Sedangkan penghidupan sebagian masyarakat miskin di Kelurahan Kayu Putih sangat dipengaruhi kebijakan pemerintah daerah (pemda) dalam hal penertiban pedagang asongan dan pengoperasian bus Transjakarta. Selain itu, kehidupan mereka terdampak oleh banjir yang makin sering merendam perumahan mereka. Penghidupan masyarakat miskin di Kelurahan Penjaringan tersebut juga dipengaruhi oleh aktivitas usaha atau industri di sekitarnya, yang sebagian cenderung menurun karena berbagai faktor termasuk jebolnya tanggul dan banjir air pasang yang makin sering terjadi. Faktor-faktor kerentanan tersebut tampaknya kurang dipahami ataupun menjadi perhatian aparat di tingkat kelurahan.

#### **Pelaksanaan dan Manfaat Berbagai Program Penanggulangan Kemiskinan**

Keberadaan program-program perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan sangat membantu kehidupan RTS, meskipun secara umum kepemilikan kartu keluarga (KK) dan kartu tanda penduduk (KTP) masih menjadi faktor penentu akses masyarakat terhadap program tersebut.

Di antara program yang selama ini sudah dilaksanakan, kebanyakan RTS merasa bahwa bantuan dalam bentuk uang tunai yang paling membantu karena dapat digunakan sesuai kebutuhan mereka. Bagi penerima Program Keluarga Harapan (PKH), PKH dianggap lebih bermanfaat karena jumlahnya lebih besar daripada Program Bantuan Langsung Tunai (BLT); bagi yang tidak menerima PKH, BLT dianggap yang paling bermanfaat.

Pada urutan berikutnya, Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) juga dianggap sangat membantu pemenuhan kebutuhan beras. Penghematan pengeluaran rumah tangga dari pembelian raskin umumnya digunakan untuk meningkatkan konsumsi lauk-pauk.

Program lain yang dianggap sangat diperlukan adalah bantuan pembiayaan kesehatan, tetapi jumlah penerima Program Pelayanan Kesehatan untuk Keluarga Miskin (lebih dikenal dengan istilah “Gakin”) dan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) masih sangat terbatas dan penetapannya kurang transparan. Adapun program-program lainnya, termasuk Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri dan Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (PPMK) hampir tidak dikenal oleh RTS. Meski sebagian RTS hanya tahu adanya Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan tidak tahu mengenai Program Bantuan Operasional Pendidikan (BOP), manfaat sekolah gratis di tingkat sekolah dasar (SD) dan sekolah menengah pertama (SMP) dianggap sangat bermanfaat. Sedangkan manfaat berbagai bantuan dari pihak non-pemerintah sangat terbatas karena sifatnya hanya sewaktu-waktu. Hanya bantuan perbaikan rumah dari Yayasan Budha Tsu Zhi, yang ditemui di Kelurahan Kamal, yang tampaknya sangat bermanfaat, meskipun cakupannya sangat terbatas.

Berikut adalah beberapa hal penting yang perlu dicatat berkaitan dengan pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang sudah dilaksanakan di ketiga wilayah studi tersebut.

1. Program Bantuan Langsung Tunai (BLT)  
Program ini dirasa sangat bermanfaat dalam membantu memenuhi kebutuhan pangan, khususnya meningkatkan belanja lauk pauk (gizi keluarga), membantu biaya pendidikan, kesehatan, dan kontrak rumah. Secara umum, pelaksanaan BLT cukup baik. Beberapa penyimpangan dalam bentuk pungutan yang terjadi pada awal pelaksanaan program sudah tidak terjadi lagi pada tahap-tahap selanjutnya. Tingkat ketidaktepatan sasaran relatif kecil dalam artian hampir semua penerimanya memang tergolong miskin. Namun, masalah yang lebih besar adalah kekurangkupan atau masih banyak warga miskin lainnya yang tidak termasuk penerima program ini.
2. Program Keluarga Harapan (PKH)  
Program ini sangat membantu masyarakat, bukan hanya dalam membantu biaya pendidikan dan kesehatan, tetapi juga untuk konsumsi dan mendukung kehidupan yang lebih layak, misalnya untuk membayar kontrakan rumah, listrik, dan air bersih. Secara umum penerimanya cukup tepat sasaran, tetapi karena jumlah penerimanya sangat sedikit maka kekurangkupannya sangat besar. Walaupun demikian, masyarakat menilai proses pendataannya kurang terbuka dan kurang melibatkan RW dan RT.
3. Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin)  
Program yang telah dilaksanakan selama lebih dari sepuluh tahun ini dirasa sangat membantu masyarakat miskin. Keleluasaan cara pendistribusian yang diberikan kepada pihak kelurahan membuat jumlah dan harga pembelian oleh masyarakat bervariasi. Di satu sisi, keleluasaan cara pendistribusian tersebut menyebabkan raskin tidak hanya dijual kepada rumah tangga sasaran yang telah ditetapkan berdasarkan alokasi dari unit pengelola. Perbedaan cara pendistribusian ini juga menyebabkan adanya perbedaan harga pembelian oleh masyarakat, yang justru lebih mahal di daerah yang lebih miskin. Di sisi lain, hal ini justru mengurangi kecemburuan karena rumah tangga yang tidak terdaftar tetapi hampir sama miskinnya juga dapat membeli raskin.
4. Bantuan Pembiayaan Kesehatan  
Adanya bantuan untuk meringankan biaya pengobatan sangat membantu keluarga miskin penerimanya. Tanpa adanya bantuan tersebut, KK miskin yang harus mengeluarkan biaya yang cukup besar untuk pengobatan selalu menutup biaya tersebut dari utang. Namun penerima manfaat program ini sangat sedikit dan RTS menilai pelaksanaan program ini sebagai program yang paling tidak jelas dibandingkan BLT, PKH, dan raskin. Untuk mendapat bantuan pembiayaan kesehatan, seharusnya, warga miskin di DKI Jakarta dapat menggunakan Kartu Gakin atau SKTM (Surat Keterangan Tidak Mampu). Namun akses RTS untuk memanfaatkan program tersebut terhambat oleh ketidakjelasan informasi mengenai penerimaan, masa berlaku, dan cakupan fasilitas yang dicakup Gakin, serta ketidakjelasan dan rumitnya prosedur untuk memperoleh SKTM yang membuka peluang beroperasinya calo di fasilitas pelayanan kesehatan.
5. Program-program lain  
Program-program yang bersifat pemberdayaan masyarakat, seperti PNPM, Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), dan Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (PPMK) kurang dikenal oleh RTS di lokasi penelitian, meskipun beberapa dinatara mereka terlibat sebagai pekerja proyek. Tampaknya proses perencanaan dan pelaksanaannya lebih banyak melibatkan elit masyarakat yang pada umumnya tidak

tergolong miskin. Walaupun demikian, beberapa KK miskin yang menjadi pedagang juga mendapat modal dari utang dan mereka juga menggunakan bantuan BLT, PKH, dan raskin untuk mempertahankan atau meningkatkan usaha mereka.

RTS yang memiliki anak usia SD dan SMP dan menyekolahkan anaknya di sekolah negeri sangat merasakan manfaat adanya sekolah gratis, meskipun beberapa RTS masih mengeluhkan biaya untuk membeli LKS, buku pelajaran, dan kegiatan ekstrakurikuler. Walaupun demikian, hanya beberapa RTS yang mengetahui adanya program BOS dan bahkan tidak ada yang tahu mengenai program BOP, karena tidak ada penjelasan dari sekolah. Hal yang masih dikeluhkan adalah masih mahal biaya pendidikan di beberapa sekolah swasta, khususnya di tingkat SMP; sedangkan cukup banyak RTS yang tidak dapat memasukkan anaknya ke SMP negeri karena nilai ujian yang kurang bagus. Selain itu, mahal biaya pendidikan di tingkat SMA juga dirasa sangat memberatkan.

## **REKOMENDASI KEBIJAKAN**

Pemerintah Provinsi (pemprov) DKI Jakarta perlu menerapkan strategi dan kebijakan yang berbeda-beda dalam menanggulangi kemiskinan karena kondisi kemiskinan di berbagai kelurahan berbeda-beda. Pemahaman dan kepekaan aparat di tingkat kecamatan dan kelurahan mengenai kondisi kemiskinan dan kerentanan yang dihadapi masyarakat miskin di daerahnya perlu ditingkatkan. Diharapkan meningkatnya pemahaman tersebut akan meningkatkan respon aparat terhadap berbagai perubahan yang berpotensi meningkatkan kemiskinan di daerahnya dan mampu untuk memberikan masukan untuk penyusunan program penanggulangan kemiskinan yang lebih sesuai untuk daerahnya masing-masing. Meskipun pihak kelurahan, RW, dan RT tidak secara langsung terlibat dalam pelaksanaan berbagai program perlindungan sosial, administrasi program di tingkat kelurahan, RW, dan RT perlu ditingkatkan karena mereka mempunyai posisi penting dalam pengkoordinasian berbagai bantuan yang masuk ke wilayahnya dan biasanya menjadi sasaran utama keluhan masyarakat.

## **REKOMENDASI KHUSUS UNTUK BEBERAPA PROGRAM**

### Program Bantuan Langsung Tunai (BLT)

Bila program ini akan dilanjutkan atau dilaksanakan lagi, perlu dilakukan penyempurnaan proses pendataan. Pendataan perlu dilakukan dari awal dengan memasukkan KK miskin lain yang belum tercakup dan bukan hanya verifikasi dari daftar yang lama sehingga RTS yang dulu menerima program tetapi kesejahteraannya sudah meningkat dapat diganti dengan yang lebih miskin. Transparansi kriteria penerima juga perlu lebih disosialisasikan agar tidak memicu konflik, dan penjelasan mengenai larangan pemotongan perlu terus ditekankan. Karena kebanyakan justru sang istri yang mengelola dan mengambil dana, perlu dicantumkan nama suami-istri dalam kartu penerima sehingga jika istri yang mengambil dana tidak perlu meminta keterangan dari aparat. Hal ini diperlukan untuk menghindari kontak dengan aparat, yang justru memicu RTS untuk memberi “uang rokok”.

### **Program Keluarga Harapan (PKH)**

Hal yang sangat perlu ditingkatkan adalah transparansi jumlah dana yang diberikan untuk masing-masing rumah tangga sangat miskin (RTSM) dan alasan bila terjadi perubahan. Perlu

juga penekanan mengenai larangan pemotongan dana atau memberikan dana kepada pendamping ataupun aparat di tingkat manapun. Sosialisasi mengenai kewajiban RTSM penerima PKH juga masih perlu ditingkatkan, khususnya yang berkaitan dengan kesehatan. Selain itu, juga perlu dukungan berupa keterpaduan dari program lain, terutama Gakin atau Jamkesmas. Waktu pembagian dana juga sebaiknya disesuaikan dengan kalender pendidikan agar dana yang diberikan dapat lebih menunjang kebutuhan pendidikan anak.

### **Program Beras untuk Masyarakat Miskin (Raskin)**

Kebijakan yang memberi keleluasaan pada kelurahan dalam mengatur mekanisme pendistribusian perlu dipertahankan dengan cara tetap menjalankan pengawasan yang melibatkan masyarakat untuk menghindari penyimpangan yang lebih mendasar, misalnya penjualan raskin ke pasar bebas atau ke rumah tangga yang tidak miskin. Hal yang perlu mendapat perhatian justru pada penetapan harga, karena terlihat kecenderungan harga pembelian raskin oleh masyarakat justru menjadi lebih mahal di kelurahan yang lebih miskin. Oleh karenanya, perlu dipertimbangkan penetapan harga patokan tertinggi untuk melindungi kepentingan KK miskin.

### **Program Bantuan Pembiayaan Kesehatan**

Perlu dilakukan pembenahan program ini, mulai dari transparansi penetapan rumah tangga penerima Gakin dan tatacara pengurusan SKTM hingga pendistribusian kartu Gakin dan penjelasan mengenai cara pemanfaatan Gakin dan SKTM. Kartu Gakin yang baru perlu segera dibagikan ke rumah tangga miskin disertai dengan penjelasan mengenai masa berlaku dan pemanfaatan kartu tersebut kepada penerimanya dan penyelenggara pelayanan kesehatan. Sosialisasi mengenai pengurusan dan pemanfaatan SKTM serta pencegahan percaloan pengurusan SKTM juga perlu terus ditingkatkan.

### **Program-program Lain**

Untuk PNPM dan PPMK, perlu dilakukan upaya untuk memastikan keterlibatan KK miskin dalam program-program tersebut guna meningkatkan manfaat program dalam membantu kehidupan masyarakat miskin. Perlu juga dilakukan upaya peningkatan akses permodalan mikro yang lebih sesuai untuk KK miskin sehingga mereka dapat terhindar dari rentenir. Untuk meningkatkan akses masyarakat miskin terhadap pendidikan, bantuan pendidikan untuk SD dan SMP perlu dipertahankan. Penjelasan mengenai adanya BOS dan BOP perlu ditingkatkan. Cakupan beasiswa SMA untuk anak dari keluarga miskin perlu diperluas dan informasi mengenai adanya beasiswa tersebut perlu disebarluaskan, khususnya di kalangan masyarakat miskin.

# I. PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang dan Tujuan

Laporan ini memaparkan pelaksanaan dan manfaat berbagai program penanggulangan kemiskinan, khususnya dalam bentuk program perlindungan sosial, yang telah dilaksanakan Pemerintah di Provinsi DKI Jakarta. Berbeda dari berbagai laporan pelaksanaan yang biasa diberikan oleh pelaksana program, analisis yang disajikan dalam laporan ini terutama didasarkan pada informasi yang disampaikan oleh masyarakat, terutama masyarakat miskin penerima program atau yang lebih dikenal sebagai rumah tangga sasaran (RTS). Pendekatan analisis yang terfokus pada persepsi RTS ini sengaja dipilih sebagai upaya untuk menempatkan RTS bukan hanya sebagai obyek penerima program penanggulangan kemiskinan, tetapi lebih sebagai subyek yang secara aktif memanfaatkan berbagai program yang disediakan oleh Pemerintah dan memanfaatkannya dalam upaya untuk menghadapi berbagai keterbatasan yang mereka hadapi. Analisis dari sudut pandang RTS ini diharapkan akan mampu memperlihatkan kondisi riil pelaksanaan dan manfaat yang dirasakan penerima program, serta kelemahan yang masih perlu disempurnakan di masa mendatang agar upaya penanggulangan kemiskinan dapat lebih efektif.

Kemiskinan masih menjadi salah satu persoalan besar di balik perkembangan ekonomi yang sangat pesat di Provinsi DKI Jakarta. Menurut data BPS Provinsi DKI Jakarta, jumlah penduduk miskin—yaitu penduduk yang hidup dengan pengeluaran kurang dari Rp316.936 per kapita per bulan—pada Maret 2009 berjumlah sekitar 323.170 jiwa, atau sekitar 3,62% dari total penduduk Provinsi DKI Jakarta. Dibandingkan kondisi pada Maret 2008, jumlah penduduk miskin berkurang sekitar 56.450 jiwa, terutama karena terjadinya deflasi 0,13% selama periode Januari–Maret 2009. Meskipun angka kemiskinan di Provinsi DKI Jakarta relatif kecil dibandingkan dengan angka kemiskinan nasional, yang pada Maret 2009 masih sekitar 14%, kemiskinan di kota metropolitan seperti Jakarta dapat memicu permasalahan yang sangat kompleks.

Di perkotaan, kemiskinan tidak hanya terkait dengan kurangnya pendapatan dan tingkat konsumsi, tetapi juga dengan tidak layakny kehidupan masyarakat miskin yang terpaksa menempati permukiman kumuh dengan kualitas lingkungan yang sangat buruk, akses pendidikan dan kesehatan yang tidak terjangkau bukan karena keberadaan layanan yang terbatas tetapi lebih karena masalah biaya, serta kriminalitas dan kerentanan terhadap keamanan anak dan perempuan. Persoalan kemiskinan ini juga diperparah dengan kesenjangan kesejahteraan yang sangat lebar, yang berpotensi memicu keresahan dan konflik sosial.

Dalam upaya mengatasi masalah kemiskinan, pemerintah pusat dan daerah telah melaksanakan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang ditujukan untuk membantu kehidupan keluarga/rumah tangga miskin. Pemerintah pusat membagi program penanggulangan kemiskinan menjadi tiga kelompok.

Kelompok pertama adalah program-program perlindungan sosial berbasis keluarga/rumah tangga, yaitu program bantuan dan perlindungan sosial untuk kelompok sasaran tertentu seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Keluarga Harapan (PKH), Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Kelompok kedua adalah program pemberdayaan masyarakat yang berbasis komunitas, seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri). Sedangkan kelompok ketiga adalah program kredit untuk rakyat, seperti Kredit Untuk Rakyat (KUR) dan program Pengembangan Usaha Kecil dan Mikro (UKM).

Di antara berbagai program tersebut, hanya program BLT dan PKH yang memberikan bantuan langsung berupa uang tunai. Perbedaan di antara keduanya adalah dana BLT diberikan tanpa syarat kepada penerimanya sedangkan dana PKH diberikan dengan beberapa persyaratan. Diantara persyaratan yang harus dilaksanakan oleh penerima PKH adalah keharusan untuk menyekolahkan anaknya untuk menuntaskan wajib belajar 9 tahun dan memeriksakan kesehatan, serta pemberian makanan bergizi kepada anak-anak usia balita dan ibu hamil/menyusui.

Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI Jakarta juga melaksanakan berbagai upaya penanggulangan kemiskinan melalui program pemberdayaan masyarakat - seperti Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (PPMK), dan berbagai subsidi yang diberikan melalui pemberian layanan – termasuk Pelayanan Kesehatan untuk Keluarga Miskin dan Bantuan Operasional Pendidikan, serta bantuan langsung – seperti beasiswa untuk siswa/mahasiswa miskin, pemugaran rumah, dan bantuan untuk korban banjir. Selain itu, berbagai perusahaan swasta dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) juga ada yang memberikan bantuan pada masyarakat miskin.

Secara khusus, penelitian singkat ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran nyata mengenai pelaksanaan dan manfaat program penanggulangan kemiskinan dari sudut pandang RTS penerima program dan berbagai pihak terkait di tingkat kelurahan, RW, dan RT. Walaupun penelitian ini secara khusus bertujuan melihat program BLT dan PKH, penelitian ini juga menggali informasi mengenai berbagai program lain, baik yang dilakukan pemerintah maupun pihak-pihak lain. Program lain yang ternyata cukup banyak diungkapkan oleh RTS dan akan dibahas secara khusus adalah Raskin dan jaminan pembiayaan kesehatan.

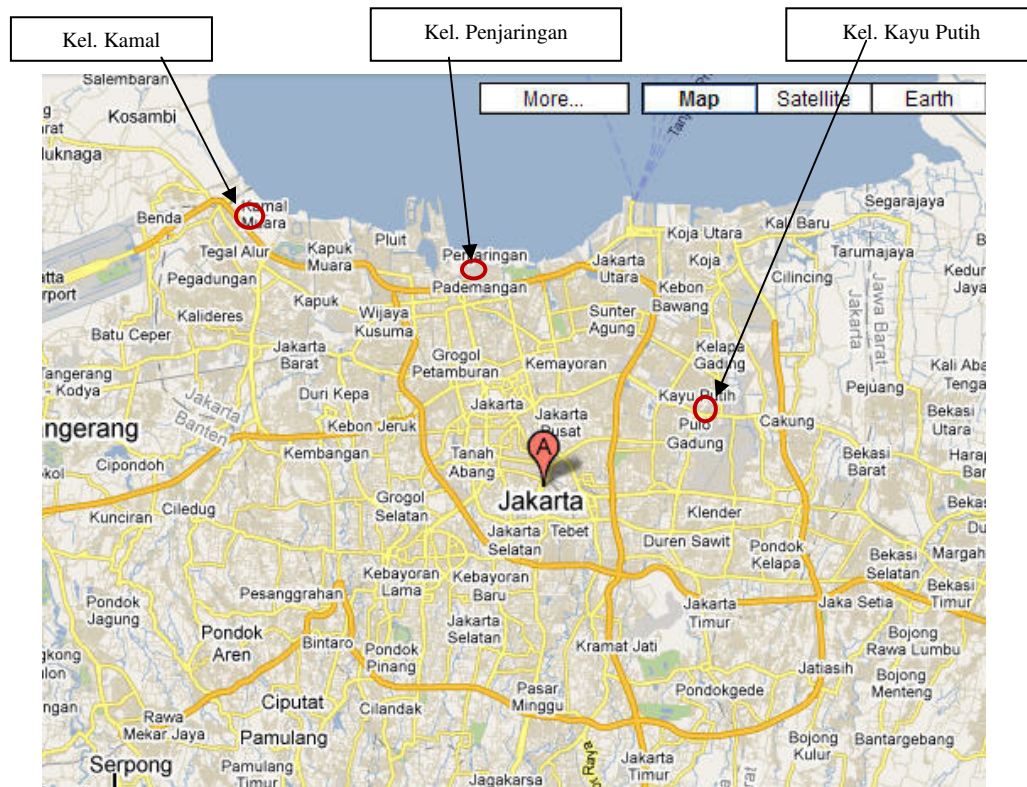
Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan sebagai landasan penyusunan rekomendasi kebijakan bagi Pemprov DKI Jakarta dalam upaya meningkatkan efektivitas program penanggulangan kemiskinan serta menjadi pelajaran bagi daerah lainnya secara umum.

## 1.2 Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan secara khusus memfokuskan analisis berdasarkan persepsi penerima program. Persepsi rumah tangga sasaran (RTS) dikumpulkan melalui wawancara mendalam terhadap 61 RTS penerima Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang tersebar di tiga kelurahan yang memiliki proporsi penduduk miskin terbesar di Jakarta Barat, Jakarta Timur, dan Jakarta Utara. Ketiga kelurahan tersebut adalah Kelurahan Kamal di Jakarta Barat, Kelurahan Kayu Putih di Jakarta Timur, dan Kelurahan Penjaringan di Jakarta Utara (Tabel 1 dan Gambar 1).

**Tabel 1. Lokasi Penelitian dan Jumlah RTS di Masing-Masing Lokasi, 2009**

| Kota Administrasi                | Kecamatan                   | Kelurahan                  |
|----------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 1. Jakarta Timur<br>(50.856 RTS) | Pulo Gadung<br>(7.888 RTS)  | Kayu Putih<br>(2.217 RTS)  |
| 2. Jakarta Barat<br>(37.194 RTS) | Kalideres<br>(7.135 RTS)    | Kamal<br>(2.520 RTS)       |
| 3. Jakarta Utara<br>(54.827 RTS) | Penjaringan<br>(10.889 RTS) | Penjaringan<br>(6.961 RTS) |



**Gambar 1. Peta Lokasi Penelitian**

Khusus di Kelurahan Penjaringan, juga dipilih RTS penerima Program Keluarga Harapan (PKH) karena Jakarta Utara merupakan daerah pilot PKH. Selain wawancara RTS juga dilakukan wawancara dengan informan kunci yang terdiri dari beberapa pejabat terkait di tingkat kecamatan, kelurahan, Rukun Warga (RW), dan Rukun Tetangga (RT). Wawancara RTS ini dilaksanakan pada minggu ke-3 dan ke-4 Desember 2009.

Pemilihan sampel RTS dilakukan secara acak terstruktur dari daftar RTS penerima BLT (dan penerima PKH, khusus untuk Kelurahan Penjaringan) dengan mempertimbangkan sebaran tempat tinggal dan variasi kondisi sosial ekonomi secara kasat mata, serta jenis kelamin kepala keluarga. Sampel RTS dipilih dari dua RW yang memiliki jumlah RTS terbanyak di masing-masing kelurahan. Selanjutnya di masing-masing RW dipilih dua RT dengan jumlah RTS terbanyak. Jumlah dan profil responden dan informan kunci disajikan pada Tabel 2.

**Tabel 2. Jumlah dan Profil Responden dan Informan**

|             | Informan (jumlah)                                                | Kepala Keluarga Responden |           |            |            | Jumlah |
|-------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------|------------|------------|--------|
|             |                                                                  | Jenis Kelamin             |           | Umur       |            |        |
|             |                                                                  | Perempuan                 | Laki-laki | > 60 tahun | < 60 tahun |        |
| Kamal       | Kelurahan, RW, RT<br>(7 orang)                                   | 7                         | 13        | 3          | 17         | 20     |
| Kayu Putih  | Kelurahan, RW, RT<br>(8 orang)                                   | 9                         | 12        | 6          | 15         | 21     |
| Penjaringan | Kodya, Kecamatan<br>(7 orang)<br>Kelurahan, RW, RT<br>(11 orang) | 5                         | 15        | 1          | 19         | 20     |
| Total       | Kodya, Kecamatan<br>(7 orang)<br>Kelurahan, RW, RT<br>(26 orang) | 21                        | 40        | 10         | 51         | 61     |

### 1.3 Struktur Laporan

Laporan ini disusun dalam empat bab. Bab pertama berisi latar belakang, tujuan, metodologi, dan struktur laporan secara umum. Bab kedua memaparkan gambaran kondisi kehidupan masyarakat miskin di daerah studi. Pemaparan kondisi kemiskinan yang dihadapi masyarakat ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman lebih utuh mengenai keterbatasan yang dihadapi oleh masyarakat miskin, khususnya RTS yang menjadi responden penelitian ini, dan faktor-faktor kerentanan yang mereka hadapi.

Selanjutnya, bab ketiga memaparkan dan mendiskusikan pelaksanaan dan manfaat berbagai program penanggulangan kemiskinan yang diungkapkan responden dan informan kunci. Pembahasan akan diawali dengan pemaparan mengenai program-program yang diterima masyarakat dan persepsi umum tentang berbagai program tersebut. Selanjutnya akan dipaparkan secara detil pelaksanaan dan manfaat program BLT, PKH, Raskin, dan bantuan pembiayaan kesehatan khususnya Gakin dan SKTM. Perlu dicatat bahwa pembahasan ini semata-mata didasarkan pada informasi yang diperoleh dari tingkat akar rumput, yaitu masyarakat penerima manfaat program, dan informasi pelengkap dari tingkat RT, RW, kelurahan, dan kecamatan. Oleh karenanya, laporan ini tidak menyajikan analisis mendalam mengenai aspek teknokratik program, yang akan membutuhkan lebih banyak informasi dari tingkat perencana, pelaksana, dan pengendali program di tingkat kotamadya, provinsi, dan pusat. Akhirnya, bab keempat menyajikan kesimpulan dan rekomendasi kebijakan berdasarkan hasil penelitian ini.

## II. KONDISI WILAYAH DAN PENGHIDUPAN MASYARAKAT MISKIN DI DAERAH STUDI

### 2.1 Gambaran Umum Kondisi Wilayah Penelitian

Kondisi wilayah dan karakteristik penghidupan masyarakat miskin di ketiga kelurahan studi berbeda-beda. Sekitar separuh wilayah Kelurahan Kamal yang terletak di Jakarta Barat masih berupa lahan pertanian. Lahan pertanian tersebut umumnya adalah lahan tidur milik investor dan ditanami sayuran oleh para petani penduduk setempat. Sayuran yang ditanam kebanyakan adalah kemangi dan selada. Sekitar sepertiga wilayah kelurahan ini merupakan daerah perumahan, dan sisanya merupakan daerah industri.

Kelurahan yang terdiri dari 10 RW dan 102 RT ini dihuni oleh 40.354 jiwa yang terdiri dari sekitar 9.600 kepala keluarga (KK), dan sekitar 30% di antaranya adalah KK perempuan (Tabel 3). Karena banyak lahan kosong, secara rata-rata kelurahan ini tidak terlalu padat, yaitu sekitar 82 jiwa per hektar. Namun sebaran penduduk tidak merata. Jumlah penduduk yang tinggal di RT terpadat, misalnya, mencapai 5.419 jiwa atau berarti sekitar 13% dari total penduduk kelurahan.

**Tabel 3. Luas Wilayah, Administrasi, dan Kependudukan Kelurahan Sampel**

|                                             |           | Kelurahan Kamal                                                                                                       | Kelurahan Kayu Putih                                   | Kelurahan Penjaringan                                                                                   |
|---------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Luas (Total)<br>Pemanfaatan/<br>Kepemilikan |           | 490,270 ha.<br>Pertanian (52%),<br>Perumahan (35%),<br>Industri (13%);<br>Hak Milik (61%), HGB<br>(36%), Lainnya (2%) | 437,15 ha<br>Penduduk (40%), PT Pulo<br>Mas Jaya (60%) | 395,43 ha<br>Industri, Pergudangan,<br>Pelabuhan, Mall, Rumah<br>Toko, Hotel, Apartemen,<br>Rumah Susun |
| Administrasi                                | RW        | 10                                                                                                                    | 17                                                     | 17                                                                                                      |
|                                             | RT        | 102                                                                                                                   | 181                                                    | 240                                                                                                     |
| Penduduk                                    | Total     | 40.354                                                                                                                | 52.100                                                 | 56.057                                                                                                  |
|                                             | Laki-laki | 53%                                                                                                                   |                                                        | 53%                                                                                                     |
|                                             | Perempuan | 47%                                                                                                                   |                                                        | 47%                                                                                                     |
|                                             | Jiwa/ha.  | 82                                                                                                                    | 119                                                    | 142                                                                                                     |
| Kepala Keluarga                             | Total     | 9.600                                                                                                                 | 13.075                                                 | 16.467                                                                                                  |
|                                             | Laki-laki | 71%                                                                                                                   | 95%                                                    | 73%                                                                                                     |
|                                             | Perempuan | 29%                                                                                                                   | 5%                                                     | 27%                                                                                                     |

Kelurahan Kayu Putih di Jakarta Timur terletak di kawasan yang cukup strategis karena diapit oleh Jl. Pemuda, Jl. Perintis Kemerdekaan, dan Jl. Suprpto yang menjadi poros penghubung antara Jakarta Pusat, Jakarta Utara, dan Jakarta Timur. Di kelurahan ini terdapat perumahan elit yang dikembangkan oleh PT Pulo Mas Jaya. Di kelurahan ini juga terdapat gelanggang pacuan kuda Pulo Mas. PT Pulo Mas Jaya, yang merupakan perusahaan milik Pemprov DKI Jakarta, menguasai sekitar 60% dari 437,15 ha lahan di kelurahan ini, dan sekitar 40% lainnya dimiliki oleh penduduk. Kelurahan ini terdiri dari 17 RW dan 181 RT, dan 4 RW di antaranya, yakni RW 1, 12, 13, dan 14, merupakan daerah yang relatif elit; sedangkan RW yang paling kumuh adalah RW 15 dan RW 16. Total penduduk Kelurahan Kayu Putih berjumlah 52.100 jiwa dan 13.075 KK, yang sekitar 5% nya adalah KK perempuan. Penduduk di kelurahan ini cukup padat, yaitu rata-rata 119 jiwa per hektar.

Kelurahan Penjaringan yang berada di Jakarta Utara merupakan daerah pantai. Wilayahnya berbatasan dengan Pantai Laut Jawa di sebelah utara, Kali Opak di sepanjang Pelabuhan

Sunda Kelapa di sebelah timur, Jalan Tol Cengkareng-Pluit dan Jl. Bandengan Utara di bagian selatan, dan Waduk Pluit dan Jl. Jembatan Tiga di sebelah barat. Kelurahan yang luasnya mencakup sekitar 395,43 ha ini secara administratif terbagi menjadi 17 RW dan 240 RT. Dibandingkan dengan Kelurahan Kamal dan Kelurahan Kayu Putih, Kelurahan Penjaringan merupakan yang terpadat penduduknya (142 jiwa per hektar). Total penduduk kelurahan ini berjumlah 56.057 jiwa dan terdiri dari 16.467 KK yang sekitar 26% adalah KK perempuan. Karena tingginya arus urbanisasi, banyak dibentuk wilayah administratif baru berupa RT pendamping. Di RW 17, misalnya, jumlah RT pendamping mencapai 26 blok. Satu blok rata-rata dihuni lebih dari 100 KK dan sebagian besar rumah mereka berada di atas lahan negara milik Departemen Pekerjaan Umum. Ketua RT secara formal membawahi ketua-ketua blok, tetapi ketua RT kurang mengetahui data kependudukan di masing-masing blok.

Letak Kelurahan Penjaringan yang lebih rendah dari permukaan air laut (kurang lebih satu meter di bawah permukaan air laut) dan dilewati oleh tiga sungai yang mengalir ke laut menyebabkan permukiman di beberapa RW di sekitar pantai, di antaranya RW 01, 02, 03 dan 17, mengalami banjir jika terjadi hujan atau air laut pasang. Beberapa responden menyatakan bahwa karena adanya tanggul yang jebol maka air rob sekarang terjadi setiap saat, tidak hanya saat air laut pasang. Di Pos 6 Pelindo terdapat delapan titik yang jebol dan menyebabkan masyarakat yang tinggal di sekitarnya mengalami banjir rob setiap hari. Peneliti juga menyaksikan sendiri air rob setinggi paha orang dewasa menggenangi wilayah yang sebagian besar digunakan untuk pergudangan. Selain digunakan untuk pergudangan, lahan di kelurahan ini juga digunakan untuk lokasi industri (pabrik), pelabuhan, ruko, apartemen, mal, perhotelan, dan rumah susun.

## **2.2 Penghidupan Masyarakat dan Kemiskinan**

Meski sama-sama menghadapi berbagai keterbatasan, penghidupan masyarakat miskin di ketiga kelurahan studi agak berbeda-beda. Permasalahan yang mereka hadapi juga bervariasi. Secara umum, dari ketiga kelurahan studi, kemiskinan di Kelurahan Penjaringan adalah yang terparah, diikuti oleh Kelurahan Kayu Putih dan Kelurahan Kamal.

Sebagian penduduk miskin di Kelurahan Kamal adalah penduduk asli (Betawi) dan masih memiliki aset berupa tanah dan rumah yang mereka tempati. Masih tersedianya sumber daya alam berupa lahan pertanian, bantaran sungai, dan sungai, juga sangat membantu menunjang kehidupan penduduk miskin di kelurahan ini.

Sebaliknya, penduduk miskin di Kelurahan Penjaringan umumnya adalah pendatang. Meskipun sebagian besar masyarakat sudah berpuluh-puluh tahun tinggal di kelurahan ini, kebanyakan dari mereka menempati rumah kontrakan atau mendirikan rumah di atas lahan milik negara, dan menggantungkan hidupnya dari kerja serabutan atau pekerjaan di berbagai sektor informal.

Penduduk miskin di Kayu Putih sebagian pendatang dan sebagian lainnya penduduk asli. Kondisi kemiskinan di tiap-tiap kelurahan dipaparkan secara lebih rinci di bagian berikut ini.

### **Kelurahan Kamal**

Dibandingkan dengan kelurahan-kelurahan lain di Kecamatan Kalideres, tingkat kesejahteraan penduduk di Kelurahan Kamal relatif rendah dan sumber daya ekonomi dan infrastruktur yang terbatas. Sebagian besar penduduk kelurahan ini hidup dari pertanian, dan hanya sekitar

15%–20% yang bekerja sebagai pemulung atau bekerja di industri-industri daur ulang skala kecil. Industri kecil daur ulang di kelurahan ini umumnya mengolah sampah plastik dan limbah aluminium/besi dengan jumlah karyawan 2–10 orang.

Sebagian besar usaha daur ulang berada di RW 03, RW 04, dan RW 06. Usaha ini dilakukan di lahan-lahan kosong di samping rumah penduduk. Oleh karena itu, tumpukan besar sampah plastik menyebar di antara rumah-rumah penduduk dan menyebarkan aroma tidak sedap yang dapat mengganggu kesehatan. Selain bekerja di industri limbah plastik dan besi/aluminium, tidak sedikit anggota masyarakat yang bekerja serabutan sebagai buruh cangkul atau buruh angkut di sekitar bandara Soekarno-Hatta dengan upah harian, atau buruh angkut di gudang-gudang yang terdapat di Jl. Perancis. Beberapa anggota masyarakat juga menggantungkan penghidupannya dari memancing ikan di danau-danau yang terletak di sekitar Kelurahan Kamal.

Dari profil responden RTS terlihat bahwa kemiskinan di kelurahan ini terkait erat dengan jenis pekerjaan, jumlah anggota rumah tangga yang bekerja dan jumlah tanggungan keluarga. Di antara 20 RTS sampel, 7 merupakan rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan (KKP) dan 13 mempunyai kepala keluarga laki-laki (KKL). Berdasarkan pengamatan peneliti dan kondisi kehidupan yang dijalani RTS, dari 7 RTS KKP, 3 RTS sangat miskin, 3 miskin, dan 1 tidak miskin.

Satu di antara KKP sangat miskin tersebut sudah tua tetapi masih bekerja sebagai tukang urut dengan upah yang tidak menentu dan masih menanggung dua cucunya yang yatim piatu. Seorang KKP sangat miskin lainnya menjadi buruh di pabrik helm. Meskipun anak dari KKP sangat miskin ini juga bekerja di pabrik yang sama sehingga rata-rata penghasilan keluarga mereka mencapai sekitar Rp1.000.000 per bulan, penghasilan tersebut tidak mencukupi untuk membiayai kehidupan responden dan empat orang anaknya. Seorang KKP lain, yang kondisinya lebih memprihatinkan, bekerja sebagai buruh ikat sayuran dengan penghasilan sekitar Rp7.000–Rp10.000 per hari dan masih menanggung dua orang anak yang masih duduk di bangku SD.

Tiga KKP lainnya yang relatif sedikit lebih sejahtera, meskipun masih tergolong miskin, masing-masing bekerja sebagai (i) pedagang sayuran dan kue serta nasi uduk, (ii) buruh sortir sampah, dan (iii) tidak bekerja karena sudah tua. KKP yang bekerja sebagai pedagang tersebut mempunyai penghasilan sekitar Rp50.000–Rp60.000 per hari, dan digunakan untuk menopang kehidupannya bersama empat anak dan seorang cucu sehingga rata-rata hidup dengan Rp250.000 per kapita per bulan.

Kondisi ekonomi KKP buruh sortir sampah juga dibantu oleh tiga dari lima anggota keluarganya yang bekerja sebagai buruh di pengolahan sampah. Sedangkan kehidupan KKP responden yang sudah tua ditopang oleh anaknya yang bekerja sebagai buruh pabrik. KKP yang bisa dikategorikan tidak miskin merupakan penduduk asli, yang kebanyakan anggota keluarganya sudah bekerja sebagai buruh pabrik, dan hanya satu orang anaknya yang masih duduk di bangku SMP.

Dari 13 KKL, empat RTS kondisinya relatif tidak terlalu miskin dan kehidupan mereka ditopang oleh (i) kepala keluarga yang bekerja sebagai buruh pabrik dan istrinya membuka warung kecil di depan rumah; (ii) KK yang bekerja sebagai tukang ojek tetapi memiliki motor sendiri dan istri yang meski sekarang tidak bekerja sebelumnya bekerja sebagai buruh cuci; (iii) KK yang mempunyai usaha kecil memilah barang bekas; dan (iv) KK lainnya yang sudah agak lanjut usia bekerja menanam sayuran di lahan milik orang lain, tetapi tinggal bersama anaknya yang bekerja sebagai buruh pabrik.

Enam KKL lainnya relatif lebih miskin, dan tiga di antaranya bekerja sebagai petani yang adakalanya juga menangkap ikan di sungai atau menjadi buruh serabutan. Penghasilan dari menjual sayuran hanya sekitar Rp100.000–Rp200.000 per bulan; sedangkan dari memancing ikan dan menjadi buruh serabutan mereka bisa mendapat penghasilan Rp20.000–Rp30.000 per hari. Dari tiga KKL miskin lainnya, satu menjadi pemulung, satu menjadi buruh panggul di Bandara Soekarno-Hatta, dan satu lagi menjadi kenek mobil sedangkan istrinya menjadi buruh cuci.

Dua KKL lainnya hidupnya bahkan jauh lebih memprihatinkan. Seorang di antaranya menjadi petani di lahan kosong tetapi dengan sistem bagi hasil dengan orang lain yang lebih mampu. Sedangkan KKL sangat miskin lainnya lagi bekerja sebagai buruh serabutan dengan penghasilan Rp30.000–Rp40.000 per hari tetapi sering kali tidak mendapat pekerjaan, dan istrinya bekerja sebagai buruh pemilah besi dan aluminium dengan penghasilan sekitar Rp20.000 per hari. Penghasilan suami-istri tersebut digunakan untuk membiayai kehidupan mereka dengan dua anak remaja yang putus sekolah SD tetapi menganggur, dan satu anak yang masih duduk di bangku SD.

Meski di wilayah Kelurahan Kamal tidak terdapat perusahaan besar yang menghasilkan komoditas ekspor, krisis keuangan global (KKG) yang terjadi sejak 2008 mempengaruhi kehidupan sebagian penduduk miskin di kelurahan ini. Dampak negatif krisis global ini luput dari pengamatan aparat kelurahan karena tampaknya kehidupan masyarakat berjalan normal, tanpa ada gejolak atau keluhan dari masyarakat. Namun, dampak negatif dari krisis global yang dirasakan penduduk yang menggantungkan penghidupannya dari usaha daur ulang dan dari pertanian tersebut terungkap dari berbagai informasi yang disampaikan oleh RTS sampel dan beberapa pemuka masyarakat.

Pada awal KKG (akhir tahun 2008), sejumlah usaha daur ulang plastik lumpuh akibat anjloknya harga plastik daur ulang dari sekitar Rp4.000–Rp5.000 per kg menjadi tidak ada harganya sama sekali pada awal 2009. Banyak usaha daur ulang plastik terpaksa ditutup sementara dan para pendatang yang menggeluti usaha ini banyak yang kembali ke tempat asalnya, umumnya dari Jawa. Akibat krisis ini, beberapa pengusaha terlilit utang kepada rentenir karena usahanya bangkrut dan salah seorang bahkan terpaksa harus menjual rumah untuk menutup utangnya. Perekonomian masyarakat yang bergantung pada industri daur ulang plastik mulai berangsur-angsur pulih sejak bulan puasa (September) 2009. Meskipun demikian, keadaan belum sepenuhnya kembali normal seperti sebelum krisis terjadi karena harga plastik per kilogram pada Desember 2009 baru mencapai sekitar Rp2.000-an. Meski kenaikan harga berjalan lambat, dan dalam delapan bulan baru meningkat dari tidak ada harganya menjadi Rp2.000 per kg, masyarakat optimis harganya akan terus naik.

Krisis serupa juga dialami usaha daur ulang bahan-bahan sisa olahan besi, yang permintaannya terus menurun akibat krisis. Beberapa RTS mengemukakan bahwa hal ini mengakibatkan pengurangan jam kerja dan jumlah orderan dari perusahaan pengolahan biji aluminium dan besi. Pada awal hingga pertengahan 2008, jumlah pekerja dan upah borongan dan pendapatan mereka masih relatif stabil. Namun di penghujung 2008, jumlah order borongan untuk memilah besi dan aluminium terus-menerus merosot seiring semakin sulitnya memperoleh bahan mentah berupa limbah olahan aluminium atau besi dari perusahaan-perusahaan kendaraan bermotor. Pengurangan jam kerja juga mengakibatkan penurunan upah harian dari sekitar Rp20.000 menjadi Rp15.000, dan pengurangan hari kerja dari 6–7 hari seminggu menjadi dua atau bahkan satu hari dalam seminggu.

Masyarakat juga merasakan penurunan frekuensi kegiatan bongkar-muat barang di sejumlah sentra pergudangan yang tidak jauh letaknya dari Kelurahan Kamal seperti di Jl. Perancis. Seperti yang diungkapkan oleh salah satu rumah tangga penerima, turunnya frekuensi bongkar muat

menyebabkan turunnya upah yang diterima oleh kuli angkut yang bekerja secara berkelompok. Hingga Desember 2009, keadaannya belum banyak berubah. Hanya saja, mereka tidak dapat memastikan apakah penurunan frekuensi bongkar-muat tersebut akibat krisis.

Dampak KKG juga dirasakan oleh beberapa responden rumah tangga petani dalam bentuk naiknya harga pupuk dan pestisida. Pupuk urea yang harganya Rp2.000 per kg pada 2008 naik menjadi Rp25.000. Selain itu, petani juga mengeluhkan terjadinya kemarau panjang pada 2009 yang mengakibatkan mereka tidak bisa menanam sayuran karena ketergantungan yang tinggi terhadap air hujan. Para penduduk asli yang terkena dampak tersebut langsung beralih usaha menjadi petani ikan hias dengan membangun kolam ikan di sekeliling rumahnya—diperkirakan jumlahnya mencapai sekitar 50 orang.

Dampak KKG juga terlihat dari pola kehidupan sehari-hari. Sebelum krisis, hampir tidak ada anggota masyarakat yang bekerja sebagai buruh cuci. Umumnya ibu-ibu tinggal di rumah dan melakukan pekerjaan rumah tangga. Namun kini jumlah buruh cuci meningkat dan, menurut ketua RW setempat, hal ini menjadi pertanda krisis pun telah mempengaruhi kehidupan ekonomi rumah tangga. Selain itu, beberapa responden pemulung mengeluhkan meningkatnya jumlah pemulung dalam satu tahun terakhir. Hal ini menyebabkan persaingan semakin ketat, sementara material yang dikumpulkan terbatas. Seorang responden harus bangun lebih awal (sekitar pukul 02.00 atau 03.00) untuk memulai kegiatan memulung, agar tidak didahului pemulung yang lain. Pemulung baru tersebut, selain berasal dari warga setempat, juga banyak yang merupakan warga pendatang. Salah satu ketua RT juga mengungkapkan semakin banyak warga di wilayahnya yang menjadi pemulung dalam satu tahun terakhir. Selain itu, makin banyak juga warganya yang menjadi tukang ojek, dengan sistem sewa motor milik orang lain.

Dampak krisis tersebut juga jelas terlihat dari turunnya jumlah sumbangan sosial untuk kegiatan keagamaan seperti renovasi musala, amal jariah, dan bantuan bagi fakir miskin yang kerap diselenggarakan oleh pengurus masjid, dan kegiatan sosial kemasyarakatan seperti agustusan. Seorang ketua RT menjelaskan bahwa biasanya kotak sumbangan yang diedarkan kepada warganya dalam setiap hajatan sosial atau keagamaan selalu terisi penuh dan jumlahnya dapat mencapai Rp500.000. Namun sejak krisis 2008 atau hampir setahun terakhir ini (2009) jumlah sumbangan menurun hingga separuh dari biasanya. Hal lain juga terlihat dari jumlah sumbangan hewan kurban dari masyarakat yang sebelumnya dapat mencapai 3-5 ekor kambing, kini menurun menjadi 1-2 ekor. Jumlah sumbangan saat menyambut tahun baru Hijriyah (1 Muharam) juga menurun. Jumlah yang dikumpulkan hanya mencapai Rp250.000 padahal pada tahun-tahun sebelumnya jumlah yang terkumpul rata-rata di atas Rp500.000.

Meskipun KKG mempengaruhi kondisi ekonomi rumah tangga, Ketua RT sampel menyatakan bahwa pada umumnya masyarakat masih dapat memenuhi kebutuhan pangan karena harganya masih relatif terjangkau dan belum ada keluhan kelaparan atau penyakit busung lapar yang diderita warganya. Masih terpenuhinya kebutuhan pangan juga terungkap dari berbagai pernyataan informan dan responden. Ungkapan-ungkapan langsung dari para responden seperti *"kalo makan ma, pasti ada aja setiap hari dan tidak pernah kelaparan"* kerap terlontar saat ditanyakan mengenai kecukupan pangan mereka. Raut wajah mereka tidak menunjukkan kekhawatiran yang berlebihan soal pangan. Indikasi lain juga terlihat dari tidak adanya peningkatan kasus kriminalitas di kelurahan tersebut.

Raskin yang secara reguler didistribusikan setiap bulan dengan jumlah 15 kg per KK dan harganya Rp29.000 dinilai relatif membantu memenuhi kebutuhan pangan. Selain itu, upah harian yang diterima melalui pekerjaan-pekerjaan serabutan dengan upah rata-rata Rp15.000–Rp20.000 per hari dinilai masih dapat dimanfaatkan untuk membeli dua liter beras setiap

harinya bila persediaan Raskin menipis atau habis. Beberapa anggota masyarakat miskin juga terbantu karena adanya program pembangunan rumah dan bantuan perabot rumah tangga yang diberikan oleh Yayasan Budha Tzu Chi.

Strategi bertahan hidup (*coping strategies*) yang dilakukan oleh KK miskin yang terkena dampak krisis adalah, antara lain, mengalihkan mata pencaharian sebagai kenek atau kuli angkut atau melakukan pekerjaan-pekerjaan serabutan apa saja yang ditemui. Mereka kerap berkumpul secara berkelompok di pasar-pasar atau gudang-gudang sambil menunggu permintaan untuk mengangkut barang. Ada beberapa yang memancing ikan di danau atau telaga yang berada tidak jauh dari tempat tinggalnya. Bagi pendatang, pulang kampung adalah solusi yang banyak diambil.

Selain bekerja serabutan, strategi bertahan hidup lainnya adalah dengan menyertakan anggota keluarga lain bekerja, terutama istri atau anak yang telah dewasa atau berusia di atas 12 tahun. Istri salah satu responden mengaku terpaksa bekerja di perusahaan limbah aluminium/besi demi menambah pendapatan suami yang bekerja sebagai petani sayur. Panen sayur (bayam, kangkung, atau kemangi) yang rata-rata berusia satu setengah bulan dengan nilai jual antara Rp150.000–Rp200.000 setiap kali panen dinilai belum cukup untuk memenuhi kebutuhan keluarga. Seorang responden lain mengungkapkan ia terpaksa mendorong salah seorang anaknya yang berusia 12 tahun untuk bekerja di perusahaan helm tempatnya bekerja demi menambah penghasilan keluarga. Responden ini juga mengaku mengatur pengeluaran sesuai dengan keadaan uang—pengeluaran yang paling sering dikurangi adalah lauk pauk dan jajan anak. Seorang responden mengaku tahun lalu uang jajan anaknya Rp5.000 per hari; saat ini hanya Rp2.000 per hari.

Berkenaan dengan respons terhadap KKG, semua informan secara tegas menjelaskan tidak ada bantuan atau program khusus dari pemerintah, baik yang bersumber dari pemerintah pusat maupun dari Pemprov DKI Jakarta.

### **Kelurahan Kayu Putih**

Meskipun terletak di kawasan strategis serta menjadi lokasi perumahan elit dan gelanggang pacuan kuda, Kelurahan Kayu Putih dikenal sebagai kelurahan miskin karena banyaknya rumah tangga miskin di wilayah ini. Kelurahan Kayu Putih bahkan menjadi salah satu wilayah di Jakarta Timur yang menjadi pilot pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan Pemprov DKI Jakarta, seperti program Bedah Kampung. Dua RW yang dipilih menjadi sampel penelitian ini merupakan RW yang paling kumuh dan memiliki jumlah penerima BLT, Raskin, dan Gakin terbanyak. Walaupun demikian, kedua RW tersebut mempunyai karakteristik yang agak berbeda karena kondisi sosial ekonomi dan lingkungan permukiman di RW yang pertama (RW A) relatif lebih baik dibandingkan di RW yang kedua (RW B).

RW A dikenal sebagai daerah santri karena dihuni oleh keluarga tokoh masyarakat Betawi dengan latar belakang santri dan kaya raya. Walaupun demikian, penduduknya banyak yang merupakan pendatang. Sebagian wilayah RW yang terdiri dari 10 RT ini merupakan kawasan kumuh, meskipun juga terdapat perumahan elit. Tiga RT yang letaknya berdekatan di RW ini merupakan kawasan yang paling kumuh; dua RT termasuk menengah, dan lima RT lainnya tidak tergolong kumuh dan bahkan terdapat perumahan elit yang harga rumahnya mencapai 1,75 milyar rupiah per unit. Kecuali Perumahan Pulo Mas yang lokasinya sudah ditinggikan, sebagian wilayah RW ini merupakan daerah banjir. Banjir besar biasanya terjadi lima tahun sekali dan dalam lima tahun terakhir sudah terjadi tiga kali banjir besar yang menyebabkan daerah ini tergenang cukup dalam selama sekitar dua minggu. Saat banjir biasanya datang bantuan dari berbagai pihak, baik berupa makanan maupun uang.

Di RT yang menjadi sampel penelitian ini, hampir separuh penduduknya tidak memiliki KK dan KTP setempat. Sekitar 75% penduduk RT ini adalah orang Betawi dan sisanya adalah orang Jawa, Madura, dan Sunda. Sebagian besar penduduk bekerja sebagai tukang batu, sopir bajaj/taksi, dan pedagang; dan hanya 5-6 orang yang menjadi PNS serta 4-5 orang yang menjadi pengusaha. Diperkirakan sekitar 35% warga di RT ini merupakan kalangan menengah dan 65% di antaranya merupakan kalangan bawah. Hanya sebagian kecil dari mereka yang menghuni tanah milik sendiri (45 kavling); sebagian besar bertempat tinggal di tanah milik PT Pulo Mas.

Kondisi di RW B jauh lebih memprihatinkan. Sebagian rumah penduduknya berupa rumah petak sangat sederhana yang saling berhimpitan, bahkan sebagian masih berlantai tanah. Sebagian besar penduduk menempati tanah milik PT Pulo Mas yang sebagian sedang dalam sengketa dengan keluarga salah satu mantan wakil presiden Republik Indonesia. Penduduknya terdiri dari campuran antara penduduk setempat (Betawi) dengan pendatang, terutama orang Jawa dan Sunda. Mata pencaharian mereka sangat beragam dan terutama di sektor informal, seperti sopir, kondektur, pengamen, pedagang asongan, dan waria yang biasa *mangkal* di perempatan jalan.

RW B ini terdiri dari tujuh RT dengan kondisi yang sedikit berbeda satu dengan lainnya. Mata pencaharian penduduk di dua RT sampel di RW ini, misalnya, sangat berbeda. Di RT yang pertama sebagian besar penduduknya bekerja sebagai buruh bangunan; sedangkan di RT kedua mata pencaharian sebagian besar (90%) penduduknya adalah pemulung, pengemis, pengamen, pengasong (koran, rokok, air kemasan), pengelap kaca mobil di perempatan jalan, dan kenek angkot/bus.

RT yang pertama dihuni sekitar 325 KK, namun 250 KK di antaranya tidak memiliki kartu keluarga ataupun KTP setempat. Hanya 125 KK yang tinggal di rumah milik sendiri, sedangkan sisanya mengontrak. Sebagian besar penduduknya adalah pendatang dari Jawa, Sunda, dan Padang. Hanya sekitar 15 KK yang orang Betawi asli. Umumnya warga RT ini bekerja sebagai buruh bangunan dan pedagang (warung dan pedagang keliling). Pengangguran juga cukup banyak.

RT yang kedua dihuni oleh sekitar 311 KK. Sekitar 50 KK tinggal di rumah dan tanah sendiri, 100 KK tinggal di rumah sendiri yang didirikan di atas tanah orang lain, dan 160 KK tinggal di tanah kontrakan. Diperkirakan sekitar 60 KK yang menempati rumah kontrakan tidak memiliki KTP dan kartu keluarga setempat. Harga sewa rumah petak berkisar Rp150.000–Rp200.000 per bulan. Umumnya, rumah kontrakan dan rumah penduduk tidak memiliki WC dan kamar mandi. Karenanya, penduduk biasanya menggunakan WC umum dengan membayar Rp500-Rp1.000 atau memanfaatkan WC darurat di atas danau. Sementara untuk mandi tersedia kamar mandi umum dengan pompa tangan gratis, dan dalam jumlah terbatas terdapat rumah penduduk yang memiliki kamar mandi sendiri.

RT kedua yang terletak di pinggir danau Rio-Rio dan Jl. R. Suprpto ini, yang juga berseberangan dengan kompleks ITC Cempaka Mas, dikenal sebagai daerah 'kumis' atau kumuh dan miskin. Sebagian besar arealnya merupakan tanah sengketa antara PT Pulo Mas dan keluarga Adam Malik. Kekumuhannya terlihat dari bentuk dan ukuran rumah yang umumnya hanya berupa rumah petak. Banyaknya gang yang sangat sempit (lebarnya hanya sekitar 80 cm sehingga motor pun tidak bisa lewat), serta got-got terbuka dengan air berwarna hitam, berbau, dan tidak mengalir. Bahkan pada siang hari permukiman ini terasa gelap karena letak rumah yang saling berhimpitan menyebabkan tidak ada celah untuk masuknya sinar matahari. Wilayah RT ini juga merupakan daerah banjir. Hampir setiap hujan besar lokasi ini

kebanjiran. Saat banjir besar yang terjadi pada 2007, air bahkan naik hingga hampir mencapai atap selama sekitar dua minggu. Meskipun demikian, karena sudah terbiasa, penduduk di RT ini tidak memperlmasalahkan banjir dan mereka tetap merasa betah tinggal di daerah ini.

Diperkirakan 15%-20% penduduk di RT tersebut bekerja sebagai pemulung, 20% bekerja sebagai pengamen, pengemis, dan pedagang, serta kurang dari 10% bekerja sebagai buruh bangunan dan karyawan pabrik. Meskipun penghasilan dari mengamen/mengemis bisa mencapai Rp30.000–Rp40.000 per hari, biasanya uang tersebut habis begitu saja. Tingkat pendidikan penduduk umumnya hanya tamatan SMP atau maksimal SMA.

Variasi penghidupan masyarakat miskin tersebut juga terlihat dari kondisi keluarga-keluarga responden. Dari 21 RTS sampel, 9 KK dikepalai oleh perempuan dan 13 KK dikepalai oleh laki-laki. Dari sembilan KKP, lima orang sudah tua (> 60 tahun): empat orang berstatus janda, tidak bekerja dan kehidupannya semata-mata ditopang oleh anak-anak mereka; dan satu orang sudah lama bekerja sebagai tukang urut karena suaminya jompo dan tuli.

Dilihat dari tingkat kesejahteraan kelima KKP tersebut, dua terlihat sangat miskin karena kehidupannya hanya ditopang oleh penghasilan anak mereka yang bekerja sebagai pedagang asongan minuman dan buruh harian. Penghasilan pedagang asongan sangat bergantung musim, yaitu sekitar Rp30.000–Rp35.000 per hari pada musim kemarau tetapi hanya Rp15.000–Rp20.000 per hari pada musim hujan. Penghasilan itu digunakan untuk menghidupi enam orang anggota keluarganya. Sedangkan penghasilan buruh harian sekitar Rp150.000 per minggu, untuk membiayai kehidupan lima orang dalam keluarganya.

Kondisi kehidupan tiga KKP tua lainnya sedikit lebih baik, meski tergolong miskin. Kehidupan mereka ditopang oleh anak-anak mereka yang penghasilannya relatif lebih besar dari pedagang asongan dan buruh harian. Salah satunya tinggal bersama anaknya yang bekerja sebagai pelayan toko; seorang lagi ditanggung oleh menantunya yang bekerja sebagai penjaga WC umum; dan seorang lagi yang masih bekerja sebagai tukang urut dengan penghasilan sekitar Rp50.000 per minggu dan juga dibantu oleh anak dan menantunya yang masing-masing bekerja sebagai loper koran dan pemulung.

Di antara empat KKP lainnya yang masih di usia produktif: satu bekerja sebagai tukang urut dan kondisinya sangat miskin, dua kondisinya miskin, dan seorang lainnya tergolong agak miskin. Dari dua yang kondisinya miskin, salah satunya juga bekerja sebagai tukang urut tetapi ekonomi keluarganya dibantu oleh anaknya yang bekerja sebagai tukang cat. Sedangkan seorang lainnya bekerja sebagai pedagang gorengan pada pagi hari dan pedagang buah pada siang dan sore hari. Dengan penghasilan Rp40.000–Rp45.000 per hari dari berdagang gorengan dan buah tersebut, Ibu ini menopang kehidupan tiga anak, yakni satu anak yang lulus STM tetapi masih menganggur dan dua anak yang masing-masing masih sekolah di SMEA dan SMP. Seorang KKP lainnya yang tampaknya lebih berkecukupan bekerja sebagai petugas *cleaning service* di perumahan yang baru dibangun dan dibantu oleh anaknya yang lulus SMA dan bekerja di pergudangan.

Kondisi kehidupan 12 KKL responden berbeda-beda. Satu KKL yang bekerja sebagai sopir taksi bisa dikategorikan tidak miskin. Dua KKL kondisinya agak miskin: satu bekerja sebagai pemulung dan istrinya bekerja sebagai pembantu rumah tangga, tetapi kedua anaknya tinggal dengan orang tuanya di Jawa Tengah; sedangkan satu KKL lainnya bekerja sebagai kondektur tembak metromini dan dibantu oleh istrinya yang berjualan lontong sayur. Empat KKL terlihat miskin; dua orang bekerja sebagai hansip dan terkadang juga menjadi sopir ojek dengan motor sewaan pada saat-saat luang; seorang bekerja sebagai sopir pribadi dan istrinya

bekerja sebagai buruh cuci-gosok; dan seorang lainnya meskipun belum begitu tua tidak mampu bekerja lagi karena sakit rematik dan kehidupannya ditopang oleh anaknya yang bekerja sebagai pelayan toko dan pesuruh di Cempaka Mas.

Empat KKL lainnya kondisinya lebih memprihatinkan atau bisa dikatakan sangat miskin. Salah satu di antara mereka kadang bekerja sebagai tukang tagih hutang di toko ban tetapi sangat jarang menafkahi keluarganya sehingga kehidupan keluarganya lebih banyak bergantung pada istrinya yang bekerja sebagai buruh cuci dengan penghasilan Rp20.000-Rp25.000 per hari. Kelima anak mereka sudah bekerja tetapi belum mampu membantu orang tua mereka dan masih tinggal bersama di rumah kontrakan seharga Rp150.000 per bulan.

Seorang KKL sangat miskin lainnya bekerja sebagai buruh bangunan dengan upah Rp35.000-Rp40.000 per hari tetapi hari kerjanya tidak menentu, bergantung pada ada tidaknya yang meminta. KKL ini sebenarnya memiliki ijazah SMA, tetapi karena ijazahnya itu terbakar dia tidak bisa mencari pekerjaan lain. Istri KKL ini sebelumnya biasa bekerja sebagai buruh cuci, tetapi saat ini tidak bisa bekerja karena baru melahirkan. Keluarga ini harus menghidupi lima anggota rumah tangga, membayar SPP anak SMP Rp95.000 per bulan, kontrakan rumah Rp150.000 per bulan, air minum Rp25.000 per bulan, dan biaya-biaya lainnya. Untuk menutupi kebutuhan sehari-hari, sang istri terkadang terpaksa meminjam dari bank keliling yang menetapkan bunga yang cukup tinggi (sekitar 25% per bulan).

KKL sangat miskin lainnya bekerja sebagai tukang ojek dengan menyewa motor Rp10.000 sehari dan rata-rata bisa membawa pulang penghasilan sekitar Rp20.000 per hari. Istrinya tidak bekerja dan masih menanggung kehidupan enam anak mereka: tiga putus sekolah tetapi menganggur, yang salah satunya menderita gangguan jiwa, dan tiga lainnya masih sekolah – dua anak SD dan satu lagi SMP. Keluarga ini menempati rumah warisan orang tua mereka berukuran 3 meter kali 12 meter yang memiliki kamar mandi tetapi tanpa WC, sehingga mereka biasanya buang air besar di Danau Rio-Rio.

KKL lainnya yang kondisinya paling memprihatinkan bekerja sebagai tukang bajaj dengan bajaj sewaan, tetapi sering kali tidak bisa bekerja karena sakit asam urat. Biasanya bajaj disewa seharga Rp40.000 per hari dan dia bisa membawa pulang uang sekitar Rp25.000 sehari. KKL ini berstatus duda dan masih tinggal bersama lima anaknya di rumah yang dikontrak dengan biaya sewa Rp200.000 per bulan, dan kehidupan ekonomi dibantu oleh dua anaknya yang pada hari minggu bekerja sebagai joki/pemandu berkuda dan biasanya bisa mendapat penghasilan sekitar Rp50.000 per orang.

Kondisi kehidupan masyarakat miskin di kelurahan ini tidak terlalu dipengaruhi oleh krisis global yang terjadi pada 2008-2009. Dampak krisis hanya dirasakan oleh pemulung karena krisis menyebabkan harga barang rongsokan menurun, seperti juga terjadi di Kelurahan Kamal. Sejak 2008, harga gelas aqua misalnya, turun dari Rp6.000 menjadi Rp3.000 per kg. Kehidupan tukang urut, buruh cuci, pedagang asongan, dan sopir bajaj atau ojek tidak terimbas gejolak ekonomi yang berarti. Walaupun demikian, dirasakan bahwa persaingan di sektor informal makin ketat dan permintaan terhadap pekerjaan buruh bangunan menurun.

Beberapa informan mengemukakan makin sulitnya kehidupan masyarakat miskin, khususnya yang berada di RW B, karena sejak 2008 petugas keamanan dan ketertiban (kamtib) sangat ketat melakukan operasi penertiban. Operasi tersebut mengakibatkan masyarakat yang menjadi pengamen, pengelap mobil, pedagang koran, dan pedagang rokok asongan di perempatan Jl. Cempaka Putih tidak dapat atau harus membatasi kegiatan mereka.

Keberadaan bus Transjakarta atau yang lebih dikenal *busway* sejak beberapa tahun lalu juga menyebabkan jumlah penumpang bus reguler menurun drastis. Akibatnya, pendapatan penduduk yang menjadi kondektur reguler (sekitar 50 orang di salah satu RT sampel) menurun. Kondisi tersebut menyebabkan penghasilan penduduk menurun. Untuk mengatasinya, mereka berupaya melakukan penghematan yang mengakibatkan daya beli mereka menurun. Pendapatan warung-warung kecil yang banyak terdapat di RT tersebut turut mengalami penurunan. Warung milik salah satu wakil RT, misalnya, mengalami penurunan omzet dari Rp400.000 menjadi Rp200.000 per hari, sedangkan penghasilan dari salah satu RTS sampel yang menjadi pedagang gorengan dan buah juga menurun sekitar 50%.

Kondisi tersebut tampaknya luput dari pengamatan aparat pemerintah, dan sejauh ini tidak ada upaya untuk menyesuaikan program-program pemerintah yang ada dengan kondisi masyarakat. Beberapa pihak berpendapat bahwa Pemerintah perlu memberikan pelatihan berupa praktik ketrampilan, contohnya ketrampilan otomotif, supaya mereka yang memperoleh pelatihan dapat memanfaatkannya dengan mencari pekerjaan di bengkel-bengkel motor. Selama ini, pelatihan yang diberikan berbagai pihak hanya berupa pengajaran di kelas tanpa praktik, yang pemanfaatannya membutuhkan biaya sebagai modal awal usaha.

### **Kelurahan Penjaringan**

Penduduk Kelurahan Penjaringan berasal dari berbagai suku, di antaranya dari Makasar, Sunda, Jawa, Banten, Madura, Ambon, dan sebagian kecil dari Betawi. Sebagian besar dari penduduk di kelurahan ini berpenghasilan menengah ke bawah. Mereka bekerja sebagai buruh pabrik, buruh di pergudangan atau di pelelangan ikan, tukang bangunan, nelayan, dan pedagang kecil. Beberapa orang bekerja sebagai karyawan, PNS, TNI, atau pensiunan. Sulitnya lapangan pekerjaan juga menyebabkan banyaknya jumlah pengangguran di wilayah ini.

Tingkat kesejahteraan penduduk di daerah ini sangat beragam. Kesenjangan status sosial ekonomi sangat jelas terlihat, khususnya antara permukiman mewah yang letaknya berdampingan dengan sejumlah besar perumahan kumuh. Salah satu contoh adalah perumahan-perumahan mewah dan apartemen di pinggir Pantai Mutiara yang lokasinya tidak jauh dari permukiman kumuh dengan rumah-rumah yang berhimpitan, yang penuh sesak dihuni oleh kelompok masyarakat yang umumnya berpenghasilan rendah dan miskin. Wilayah Kelurahan Penjaringan yang berbatasan dengan perumahan mewah Pantai Mutiara dan apartemen mewah Regatta juga memperlihatkan pemandangan yang sangat kontras.

Sebagian besar tingkat pendidikan penduduk Kelurahan Penjaringan juga relatif rendah. Data resmi dari kelurahan ini memperlihatkan bahwa hampir separuh (47%) penduduk kelurahan ini hanya berpendidikan SD ke bawah (Tabel 4), dan komposisi tingkat pendidikan laki-laki tidak terlalu berbeda dengan perempuan. Penduduk yang tamat SMP ke bawah, yang kemungkinan hanya berkesempatan untuk bekerja sebagai buruh kasar, hampir mencapai 70%. Persentase penduduk di Kelurahan Penjaringan yang menamatkan pendidikan hingga tingkat akademi tidak sampai 10%..

**Tabel 4. Komposisi Tingkat Pendidikan Penduduk Kelurahan Penjaringan**

| Pendidikan     | Laki-laki     | Perempuan     | Jumlah        |
|----------------|---------------|---------------|---------------|
| Tidak Sekolah  | 16%           | 17%           | 16%           |
| Tidak Tamat SD | 15%           | 16%           | 15%           |
| Tamat SD       | 16%           | 16%           | 16%           |
| Tamat SMP      | 23%           | 21%           | 22%           |
| Tamat SMA      | 23%           | 23%           | 23%           |
| Tamat Akademi  | 8%            | 6%            | 7%            |
|                | 100%          | 100%          | 100%          |
| <b>Total</b>   | <b>29.482</b> | <b>26.604</b> | <b>56.086</b> |

Sumber: Kelurahan Penjaringan

Besarnya persoalan kemiskinan juga terlihat dari data BPS Jakarta Utara (Tabel 5) yang memperlihatkan bahwa Kelurahan Penjaringan memiliki RTS terbanyak di Kecamatan Penjaringan. Lebih dari 60% penduduk miskin di Kecamatan Penjaringan berada di Kelurahan Penjaringan; bahkan sekitar 80% penduduk miskin yang tinggal di daerah ilegal - tanpa RT/RW resmi berada di kelurahan ini. Parahnya kondisi kemiskinan di Kelurahan Penjaringan ini juga terlihat dari besarnya proporsi keluarga sangat miskin yang mencapai sekitar 40% dari jumlah keluarga miskin, sementara sekitar 37% lainnya tergolong miskin.

**Tabel 5. Jumlah Keluarga Miskin di Kecamatan Penjaringan**

| Kelurahan                    | Hampir Miskin | Miskin       | Sangat Miskin | Jumlah        | LSK*         | Non LSK      |
|------------------------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| Kamal Muara                  | 219           | 221          | 173           | 613           | 128          | 485          |
| Kapuk Muara                  | 161           | 365          | 346           | 872           |              | 872          |
| Pejagalan                    | 605           | 664          | 498           | 1,767         | 82           | 1,685        |
| Penjaringan                  | 1,548         | 2,606        | 2,807         | 6,961         | 2,619        | 4,342        |
| Pluit                        | 127           | 181          | 368           | 676           | 461          | 215          |
| <b>Kecamatan Penjaringan</b> | <b>2.660</b>  | <b>4.037</b> | <b>4,192</b>  | <b>10,889</b> | <b>3,290</b> | <b>7,599</b> |

Sumber: BPS Jakarta Utara

\*LSK: Lokasi tempat Khusus, yaitu wilayah yang tidak memiliki RT/RW.

Dari 17 RW di Kelurahan Penjaringan terdapat empat RW yang memiliki penduduk miskin terbanyak; dua RW di antaranya dipilih sebagai sampel penelitian ini. Data resmi Kelurahan Penjaringan menyebutkan bahwa di RW sampel pertama terdapat sekitar 3.254 KK miskin atau 47% dari total penduduk miskin di kelurahan ini, sedangkan di RW sampel kedua terdapat sekitar 482 KK miskin atau hanya 7% dari total penduduk miskin. RW sampel pertama terletak di tepi pantai dan sebagian besar penduduknya bekerja sebagai nelayan; RW sampel kedua terletak lebih ke tengah, tidak terlalu dekat dengan tepi pantai, dan mata pencaharian penduduknya lebih beragam, meski kebanyakan bekerja di sektor jasa seperti buruh, pedagang, dan karyawan.

Sebagaimana terlihat dari kondisi penghidupan RTS sampel, masyarakat miskin di kelurahan ini kebanyakan menggantungkan hidup mereka dari pekerjaan serabutan atau jasa informal lainnya. Lima dari 20 RTS sampel adalah KKP dan dari pengamatan terhadap kondisi kehidupan mereka, dua dapat dikategorikan miskin sedangkan tiga lainnya dapat dikatakan sangat miskin. Satu di antara dua KKP miskin tersebut sudah tua dan tinggal bersama anaknya, tetapi masih memasak dan membiayai kehidupannya sendiri. Untuk memenuhi kebutuhan

sehari-hari, dan terkadang memberi uang jajan untuk cucunya, ibu tua tersebut menerima jasa mencuci pakaian dua atau tiga kali seminggu dengan upah Rp15.000–Rp20.000 sekali mencuci dan menjaga anak tetangganya dengan upah Rp20.000 seminggu. Satu KKP miskin lainnya bekerja serabutan, di antaranya menjadi buruh cuci-setrika atau membungkus mainan secara borongan, meskipun kondisi kehidupannya lebih baik daripada KKP miskin sebelumnya karena kedua anaknya sudah bekerja dan ibu ini mengontrak rumah bersama salah satu anaknya.

Adapun kehidupan ketiga KKP lain, yang kondisinya sangat miskin, lebih memperlihatkan. Suami dari KKP sangat miskin yang pertama ini meninggal dua bulan sebelum penelitian ini dilakukan. Almarhum suami dari KKP sangat miskin pertama ini bekerja sebagai nelayan rajungan dengan penghasilan sekitar Rp20.000 per hari. KKP sangat miskin ini tidak bekerja dan kini hanya mengandalkan penghasilan salah satu anaknya yang bekerja sebagai buruh di pabrik pengolahan tuna dengan gaji Rp300.000 per bulan, sementara keluarga ini masih menanggung satu anak kelas 4 SD dan dua balita yang salah satunya baru berumur sembilan bulan.

KKP sangat miskin kedua bekerja mengepel gereja tiga kali seminggu dengan upah Rp100.000 per bulan dan menjaga anak tetangganya dengan upah Rp70.000 per minggu. Penghasilan tersebut digunakan untuk menopang kehidupannya dengan satu anaknya yang masih bersekolah di SMP, termasuk membayar kontrakan rumah seharga Rp150.000 per bulan.

KKP sangat miskin ketiga menempati rumah kontrakan berukuran 4 x 5,5 m bersama 5 anak, 1 menantu, dan 5 cucu. Yang menanggung sewa rumah tersebut sebesar Rp350.000 adalah salah satu dari anak KKP tersebut yang bekerja sebagai sopir dan memiliki empat anak. KKP ini membiayai keperluan salah satu cucunya yang ayahnya meninggal karena kecelakaan. KKP ini bekerja sebagai buruh cuci pakaian tetangganya dengan upah Rp50.000 per minggu dan berjualan gorengan. Penghasilan yang diperolehnya lebih sering tidak dapat dinikmatinya karena dihabiskan cucu-cucunya. Anak bungsu KKP ini dua tahun yang lalu putus sekolah dari kelas 5 SD, lalu berjualan di depan sekolah dengan penghasilan sekitar Rp10.000 per hari.

Kondisi RTS sampel dengan kepala keluarga laki-laki (KKL) tidak jauh berbeda. Dari 15 KKL responden, empat hidup dengan kondisi yang relatif agak baik dan dapat dikategorikan agak miskin, tiga lainnya relatif lebih miskin atau bisa dikategorikan miskin, sedangkan delapan lainnya hidup dengan kondisi yang lebih memprihatinkan dan bisa dikategorikan sangat miskin.

Di antara empat KKL yang agak miskin ini, dua bekerja sebagai sopir yaitu sopir truk dan sopir pribadi, dan keduanya mempunyai tiga orang anak. KKL agak miskin lainnya bekerja di pabrik sampo dengan gaji Rp250.000 per minggu dan berjualan air pada pagi dan sore hari dengan rata-rata keuntungan Rp20.000 per hari. Salah satu anaknya yang juga bekerja di pabrik sampo biasanya memberi uang Rp50.000 per minggu kepadanya. Seorang KKL agak miskin lainnya bekerja sebagai tukang bangunan dengan upah Rp70.000 per hari ditambah makan dan rokok. Bila tidak ada tawaran pekerjaan sebagai tukang, dia akan pergi melaut karena memiliki sampan sendiri. Dari lima anak yang dimiliki keluarga KKL ini, hanya dua yang masih bersekolah di SD. Anak pertamanya sudah bekerja di pelelangan ikan dan setiap bulan membantu keuangan keluarga dengan memberikan uang sebesar Rp900.000.

Kehidupan keluarga tiga KKL yang tergolong miskin ditopang bersama oleh pasangan suami-istri tiap-tiap keluarga tersebut. KKL miskin yang pertama berjualan sate pada malam hari, sedangkan istrinya berjualan nasi uduk pada pagi hari. Pasangan ini mempunyai dua anak yang

masing-masing duduk di bangku SMK dan TK. KKL miskin yang kedua yang biasanya bekerja sebagai buruh bongkar muat, sejak lebaran tidak memiliki pekerjaan sehingga dalam sebulan terakhir istrinya, yang biasanya tidak bekerja, mulai berdagang gorengan dengan modal Rp50.000. Modal tersebut merupakan pinjaman dari tetangganya. Keluarga ini mempunyai dua anak; satu kelas dua SD tetapi tinggal dan dibiayai keluarga mereka di Tegal, dan satu lagi berusia 5 tahun dan tinggal bersama mereka. KKL miskin yang ketiga bekerja sebagai buruh bangunan serabutan dengan upah Rp20.000 per hari, dan istrinya menjadi pemulung botol dan gelas air kemasan yang bisa dijual seharga Rp4.000 per kg untuk botol dan Rp2.000 per kg untuk gelas plastik. Perekonomian keluarga miskin dengan empat orang anak ini (dua orang duduk di bangku SMK, satu orang di bangku SMP, dan satu orang masih berumur di bawah lima tahun) juga ditopang oleh usaha warung di depan rumah dengan pendapatan sekitar Rp80.000-Rp100.000 per hari.

Delapan KKL yang sangat miskin terdiri atas empat KKL yang bekerja sebagai buruh serabutan atau buruh bangunan, satu menjadi ABK kapal nelayan, dan tiga lainnya berdagang, yaitu penjual berjualan air keliling, pedagang ikan keliling, dan pedagang mie ayam. Meskipun istri dari lima di antara delapan KKL tersebut juga bekerja, upah para istri tersebut sangat rendah sehingga hanya sedikit membantu keuangan keluarga miskin tersebut.

KKL sangat miskin yang bekerja sebagai pedagang ikan keliling jarang pulang ke rumah. Terkadang ia memberi uang Rp100.000 per minggu kepada istrinya yang bekerja sebagai pembungkus mainan dengan upah Rp25.000 per minggu. Keluarga ini menempati kontrakan seharga Rp200.000 sebulan dan mempunyai satu anak usia sekolah dasar dan dua anak balita. KKL sangat miskin yang bekerja sebagai pedagang mie ayam kadang-kadang memberikan uang sebesar Rp10.000-Rp20.000 per hari kepada istrinya atau malah tidak menyerahkan uang pendapatannya sama sekali karena digunakan untuk mabuk-mabukan. Oleh karena itu, istrinya bekerja sebagai pemulung pada malam hari dan mendapat penghasilan sekitar Rp60.000 per hari yang digunakan untuk menopang kehidupan seorang anaknya yang kurang waras dan membiayai satu anak yang masih duduk di bangku SMP.

KKL sangat miskin yang bekerja sebagai ABK kapal penangkap ikan juga jarang pulang. Untuk menutup kebutuhan sehari-hari keluarganya, istri si ABK ini berjualan nasi uduk dengan pendapatan rata-rata Rp100.000 per hari. Selain itu, si istri ABK ini juga bekerja sebagai penyapu jalan raya di lingkungannya dengan upah Rp250.000 per bulan untuk menyapu di pagi hari dan Rp150.000 per bulan untuk menyapu di sore hari. Dua dari empat orang anak keluarga ini sudah menikah. Keluarga ini masih menanggung biaya sekolah dua anak mereka: yang SMA memerlukan biaya Rp35.000 per bulan dan yang SD memerlukan biaya Rp15.000 per bulan. Mereka sering menunggak pembayaran uang sekolah, menunggu sang kepala keluarga pulang dari melaut.

Kehidupan para KKL sangat miskin yang bekerja sebagai tukang serabutan juga memprihatinkan karena penghasilan mereka tidak tetap, yakni tidak lebih dari Rp30.000 per hari. Bila istri mereka bekerja sebagai buruh cuci, kebanyakan hanya menerima cucian satu atau dua kali seminggu dengan upah Rp20.000 sekali cuci. Salah satu di antara para KKL yang bekerja sebagai tukang serabutan yang kondisi keluarganya paling memprihatinkan adalah yang istrinya telah lumpuh selama enam tahun. KKL ini dan istrinya memiliki enam orang anak: tiga anak yang pertama putus sekolah waktu masih di SD, anak keempat (umur 13 tahun) tidak pernah bersekolah, anak kelima masih duduk di kelas 3 SD, dan anak keenam berumur 6 tahun dan belum bersekolah. Dalam kondisi lumpuh, sang istri pernah hamil meskipun kemudian bayinya meninggal pada saat persalinan yang dilakukan di rumah.

Kondisi kemiskinan RTS juga tercermin dari kepemilikan dan kondisi rumah yang mereka tempati. Dari 20 RTS sampel, hanya dua orang yang menempati rumah permanen, walaupun ukurannya kecil, yang mereka akui sebagai milik mereka. Lima RTS menempati rumah di lahan ilegal: tiga RTS menempati rumah semi permanen di atas lahan Depertemen Pekerjaan Umum dan dua RTS lainnya menempati rumah papan di atas saluran air.

Tiga belas RTS lainnya mengontrak rumah atau kamar. Biaya sewanya mulai Rp150.000 per bulan, untuk kontrakan yang hanya terdiri dari satu kamar, hingga Rp350.000 per bulan. Ada juga salah satu KKP RTS yang hanya mengontrak kamar di lantai atas sebuah rumah papan dengan harga Rp70.000 per bulan termasuk listrik. Meski harga sewa rumah relatif murah, banyak di antara RTS tersebut yang menunggak pembayaran selama beberapa bulan. Rumah-rumah tersebut tidak mempunyai akses langsung ke air bersih, sehingga umumnya mereka membeli air untuk minum dan memasak. Pengeluaran untuk membeli air cukup besar. RTS dengan KK seorang janda membeli dua kaleng air per hari untuk dirinya sendiri; kebanyakan keluarga yang lain membeli hingga 5 kaleng per hari untuk kebutuhan sekeluarga. Harga air yang ditawarkan oleh pedagang keliling sekitar Rp2.000-Rp2.500 per kaleng.

Rendah dan tidak menentunya penghasilan RTS juga menyebabkan kebanyakan dari mereka sering menunggak pembayaran kontrak rumah, berhutang ke warung untuk konsumsi sehari-hari, dan berhutang pada bank keliling—baik untuk keperluan modal usaha maupun untuk membeli barang-barang elektronik atau perlengkapan dan perabotan rumah. Kemiskinan juga menyebabkan tingginya kriminalitas di tempat ini. Setidaknya dua RTS sampel mengemukakan bahwa anak mereka pernah dipenjara karena kasus narkoba.

Menurut beberapa informan di tingkat kecamatan dan kelurahan, dampak KKG tidak terlihat nyata karena tidak ada laporan mengenai penutupan kegiatan pabrik atau perusahaan. Salah satu ketua RW sampel yang menjadi lokasi beberapa pabrik juga menyatakan tidak ada penutupan pabrik ataupun pengurangan karyawan karena KKG. Walaupun demikian, beberapa informan lain mengemukakan bahwa, berdasarkan pengamatan mereka, sejak 2008 terjadi pengurangan tenaga kerja di beberapa perusahaan garmen dan pembuatan sepatu skala industri rumah tangga. Perusahaan-perusahaan tersebut tidak lagi mempekerjakan pegawai tetap baru; sebagai gantinya mereka mempekerjakan tenaga lepas.

Para pekerja lepas tersebut bekerja di rumah untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan borongan dari pabrik konveksi atau sepatu, seperti memasang kancing atau membuat sol sepatu. Mereka akan dibayar berdasarkan jumlah pekerjaan yang bisa diselesaikan. Bagi para pekerja tersebut, sistem ini lebih menguntungkan karena bisa melibatkan seluruh anggota keluarga, sementara waktu yang tersisa bisa mereka pakai untuk melakukan pekerjaan lain tanpa terikat waktu dan peraturan perusahaan. Beberapa responden juga mengemukakan bahwa pabrik pengolahan ikan telah mengurangi jam kerjanya, dan kegiatan bongkar-muat barang berkurang sejak lebaran.

Adapun pihak kecamatan melihat adanya gejala peningkatan jumlah warga yang bekerja di sektor informal. Mereka secara berombongan menempati lokasi tertentu, lalu membuka pasar kaget pada malam atau siang hari pada hari-hari tertentu. Pihak kecamatan mensinyalir adanya pihak yang mengkoordinir para pedagang pasar kaget tersebut karena para pedagangnya sudah tahu jadwal berjualan dan akan berjualan di lokasi yang sudah dijadwalkan.

Hal lain yang dirasa paling merisaukan adalah banjir air pasang (rob) yang makin sering terjadi dan sangat mengganggu kegiatan berbagai perusahaan, khususnya pergudangan. Beberapa perusahaan bahkan telah menutup usahanya. Dampak penutupan tersebut terlihat dari makin berkurangnya jumlah iuran yang disetor perusahaan ke kas RW.

### III. PELAKSANAAN DAN MANFAAT BERBAGAI PROGRAM PERLINDUNGAN SOSIAL (PPS)

Pada bagian pendahuluan telah dikemukakan bahwa Pemerintah Pusat melaksanakan berbagai program untuk menanggulangi kemiskinan, di antaranya BLT, PKH, Raskin, Jamkesmas, BOS, PNPM, dan KUR. Walaupun demikian, masyarakat miskin di ketiga kelurahan studi juga menerima bantuan dari pemda dan berbagai pihak lain.

Tabel 6 memperlihatkan bahwa BLT dan Raskin dilaksanakan di semua kelurahan studi, sedangkan PKH, yang masih dalam tahap uji coba di tingkat nasional, hanya ditemukan di Kelurahan Penjaringan. Program Jamkesmas tidak dikenal di ketiga kelurahan yang diteliti, tetapi Pemprov DKI Jakarta melaksanakan Program Gakin di wilayah-wilayah ini, dan keluarga miskin yang tinggal di sana dapat mengurus SKTM bila memerlukan keringanan biaya pengobatan.

Selain menggali informasi tentang program-program tersebut, tim peneliti juga menggali informasi mengenai PNPM dan program-program lainnya.<sup>1</sup> Pembahasan mengenai BLT, PKH, Raskin, dan Gakin/SKTM akan dibahas secara lebih rinci di subbab berikutnya, sedangkan PNPM dan program bantuan lainnya akan diuraikan secara ringkas dalam Subbab 3.5.

**Tabel 6. Program dan Bantuan di Tiga Kelurahan Studi**

| Program   | Kelurahan Kamal                                                                                                                                                                                    | Kelurahan Kayu Putih                                                                                                                  | Kelurahan Penjaringan                                                                                                                                                       |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BLT       | Ada pada 2005 dan 2008/09                                                                                                                                                                          | Ada pada 2005 dan 2008/09                                                                                                             | Ada pada 2005 dan 2008/09                                                                                                                                                   |
| PKH       | Tidak ada                                                                                                                                                                                          | Tidak ada                                                                                                                             | Ada mulai 2007                                                                                                                                                              |
| Raskin    | Masih ada                                                                                                                                                                                          | Masih ada                                                                                                                             | Masih ada                                                                                                                                                                   |
| Jamkesmas | Tidak ada. Ada Gakin tetapi dianggap sudah tidak berlaku. Beberapa warga memiliki "Kartu Berobat Sementara Keluarga Miskin" dan ada yang mengurus SKTM untuk mendapat keringanan biaya pengobatan. | Tidak ada. Ada "Kartu Berobat Sementara Keluarga Miskin" dan sebagian warga mengurus SKTM untuk mendapat keringanan biaya pengobatan. | Rencananya akan ada. Dulu ada Gakin tetapi menurut masyarakat sejak Juli 2008 sudah tidak berlaku. Ada warga yang mengurus SKTM untuk mendapat keringanan biaya pengobatan. |
| PNPM      | PNPM Mandiri 2008 sudah dilaksanakan. PNPM Mandiri Perkotaan 2009 belum dilaksanakan, tetapi kelembagaan untuk mengelola dan rencana kegiatan telah disetujui.                                     | Baru akan mendapat P2KP fisik pada 2010                                                                                               | Baru sosialisasi di tingkat kelurahan dan RW                                                                                                                                |

<sup>1</sup>Dalam penelitian ini juga ditanyakan mengenai KUR. Namun karena tidak ada RTS yang mendapat ataupun mengetahui tentang KUR, program ini tidak dimasukkan dalam pembahasan di laporan ini.

| Program                        | Kelurahan Kamal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Kelurahan Kayu Putih                                                                                                                                                       | Kelurahan Penjaringan                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Program-<br>Program<br>Lainnya | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPMK mulai 2007</li> <li>• Bantuan Deptan untuk petani sayur</li> <li>• Dana bergulir dari BKKBN</li> <li>• Simpan Pinjam didanani swasta</li> <li>• BOS</li> <li>• Sembako dari perusahaan</li> <li>• Bantuan pendidikan dari yayasan</li> <li>• Perbaikan rumah dari Yayasan Budha Tzu Chi</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPMK</li> <li>• Bedah Kampung</li> <li>• Pengobatan gratis di Pos RT</li> <li>• Sembako dan dana banjir dari kelurahan</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ACF memberi bantuan perahu karet saat banjir</li> <li>• WVI akan memberi bantuan, tetapi baru tahap sosialisasi</li> <li>• Rencana pinjaman nelayan</li> <li>• Sembako dari Yayasan Budha Tzu Chi</li> </ul> |

### 3.1 Program Bantuan Langsung Tunai (BLT)

#### Administrasi dan Penetapan Sasaran

BLT diberikan kepada RTS selama 12 bulan pada 2005 dan tujuh bulan pada 2008-2009. Seharusnya, pendataan RTS dilakukan oleh BPS dengan bantuan kelurahan, RW, dan RT setempat, dan uang BLT disalurkan melalui kantor pos. Meskipun kartu BLT dibagikan melalui kelurahan, RW, dan RT, administrasi di tingkat kelurahan ke bawah agak lemah. Data jumlah penerima BLT yang diperoleh di tiga kelurahan studi, misalnya, agak berbeda dengan data dari BPS atau dari Kantor Pos.

Di Kelurahan Kamal, penerima BLT tersebar di sembilan dari sepuluh RW. Total jumlah penerima BLT pada 2009 menurut data di Kantor Pos adalah 1.032, tetapi menurut data di kelurahan berjumlah 1.092. Pihak kelurahan tidak mempunyai catatan dan tidak tahu persis perubahan jumlah penerima pada 2005, 2008, dan 2009, meskipun beberapa informan menyatakan bahwa jumlahnya cenderung meningkat. Di Kelurahan Kayu Putih, semua RT sampel tidak memiliki daftar KK penerima BLT. Di Kelurahan Penjaringan, data yang diberikan pihak kelurahan juga agak berbeda dengan data dari BPS Jakarta Utara. Menurut data Kelurahan Penjaringan, penerima BLT pada 2008-2009 berjumlah 6.074 KK yang merupakan hasil verifikasi dari data BPS PSE-05 oleh pihak kelurahan, sedangkan menurut data BPS Jakarta Utara, jumlah RTS pada 2005 adalah 6.415 KK, pada 2008 berjumlah 6.260 KK yang merupakan hasil SPKDP 2007, dan pada 2009 berjumlah 6.961 berdasarkan PPLS 2008.

Kebanyakan RTS sampel dan informan di tingkat kelurahan serta RW dan RT berpendapat bahwa BLT cukup tepat sasaran, dalam artian bahwa sebagian besar penerima BLT memang dianggap miskin dan layak menerima. Walaupun demikian, ada beberapa penerima BLT yang sebetulnya kondisinya relatif agak mampu sementara masih cukup banyak KK miskin yang tidak menerima BLT.

Di Kelurahan Kayu Putih, RTS sampel menyatakan bahwa ada KK tidak miskin yang menerima BLT. Selain itu, pada 2005 ada satu KK yang menerima dua BLT karena terdaftar dua kali: yang pertama menggunakan nama depan dan yang kedua dengan nama belakang. Ada juga satu keluarga yang mendapat dua kartu dengan nama yang hamper sama. Namun, kesalahan tersebut kemudian diperbaiki. Berdasarkan pengamatan peneliti, dari 61 RTS sampel

yang dipilih secara acak, satu KK di Kelurahan Kamal dan satu KK di Kelurahan Kayu Putih boleh dikatakan tidak miskin dibandingkan dengan KK lain di sekitarnya. Adapun 11 KK lainnya relatif agak miskin, yaitu 4 KK di Kelurahan Kamal, 3 di Kelurahan Kayu Putih, dan 4 di Kelurahan Penjaringan.

Di Kelurahan Penjaringan juga terdapat tiga RTS sampel dengan KK perempuan yang tidak mendapat BLT 2005 tetapi mendapat BLT 2008-2009. Mereka tidak tahu mengapa tidak menerima bantuan tersebut pada 2005. Kebanyakan RTS sampel di Kelurahan Penjaringan berpendapat bahwa ada KK yang relatif kaya yang menerima BLT padahal masih banyak KK miskin yang tidak menerima BLT karena umumnya tidak punya kartu keluarga dan KTP.

Meskipun kesalahan sasaran dalam pembagian BLT tampaknya relatif kecil, masih ada keluhan tentang proses pendataan sasaran. Di Kelurahan Kamal, ketua RW dan RT di daerah sampel menyatakan kurang puas dengan pendataan pada 2005 karena cenderung subyektif sehingga ada beberapa RT yang tidak mendapat BLT. Juga disinyalir adanya warga yang memanipulasi informasi pada saat pendataan, sehingga meskipun alokasi penerima BLT jauh lebih kecil dari jumlah KK miskin yang seharusnya layak menerima, beberapa KK penerima dinilai lebih sejahtera dari KK yang tidak menerima.

Keterlibatan RW dan RT, baik dalam pendataan pada 2005 maupun dalam verifikasi pada 2008 hanyalah sebagai penunjuk jalan. Ada pula aparat kelurahan dan RW yang sama sekali tidak terlibat dalam verifikasi pada 2008. Di Kelurahan Kamal, misalnya, menurut pengamatan peneliti, semua KK yang menerima BLT 2005 juga menerima pada 2008-2009 meskipun ada yang kesejahteraannya meningkat karena ada anggota keluarganya yang telah bekerja. Mereka yang menerima BLT tersebut di luar kalangan RTS yang menerima bantuan pemugaran rumah dari Yayasan Budha Tsu Tzi. Gejala ini memperlihatkan belum efektifnya verifikasi data.

Di Kelurahan Kayu Putih, menurut pihak kelurahan, kriteria yang ditetapkan BPS tidak dapat sepenuhnya diterapkan karena hanya sedikit KK miskin yang rumahnya berlantai tanah. Menurut ketua RW dan RT di daerah sampel di kelurahan ini, pendataan dan penentuan RTS dilakukan BPS dan petugas dari Kodya Jakarta Timur. Meskipun pihak RW dan RT dimintai pendapat, mereka melihat ada beberapa KK yang dikategorikan tidak miskin karena ada anggota keluarga yang bekerja yang justru menerima bantuan, padahal masih cukup banyak KK miskin yang tidak menerima BLT. Walaupun demikian, pihak RW dan RT tidak berani mencoret nama KK yang dianggap kurang layak menerima BLT tersebut.

Pihak Kecamatan Penjaringan juga menilai keterlibatan kecamatan dan kelurahan dalam pendataan RTS masih kurang, meskipun dalam pembagian BLT pihak kecamatan mendapat dana Rp500.000 untuk kegiatan operasional pengambilan BLT. Walaupun demikian, keterlibatan RW dan RT di Kelurahan Penjaringan bervariasi. Menurut salah satu ketua RT sampel, untuk pendataan pada 2008 mereka hanya melakukan verifikasi RTS yang pindah dan meninggal saja. Untuk RTS yang sudah meninggal, jika ahli warisnya juga dinilai miskin maka kartu BLT bisa diserahkan kepada ahli warisnya.

Pada PPLS 2008, pendataan dilakukan oleh petugas BPS, sedangkan pihak RT hanya menemani petugas tersebut. Berdasarkan hasil PPLS 2008, ada penurunan jumlah penerima meskipun hasil pendataan tersebut tidak diketahui oleh RT yang bersangkutan. Namun demikian, ketua RT sampel lainnya mengaku tidak terlibat dalam kegiatan verifikasi penerima BLT 2008 karena kegiatan tersebut dilakukan oleh PKK dan fasilitator PKH. Akibatnya, ketua RT ini tidak mengetahui kriteria penerima saat verifikasi. Saat pendataan BLT 2005, umumnya RT mengharuskan pendata mendata seluruh warga sehingga jika ada yang tidak mendapat BLT

dan protes kepada ketua RT, ketua RT dapat memberitahukan kepada masyarakat bahwa keputusan tentang apakah RTS menerima BLT atau tidak ada di tangan BPS. Umumnya pengaduan mengenai BLT hanya berupa pertanyaan tentang mengapa ada yang tidak memperoleh bantuan.

### **Pencairan dan Pemanfaatan BLT**

Meskipun ada KK miskin yang tidak menerima BLT, secara umum tidak ada pemotongan uang BLT untuk redistribusi ke KK lainnya. Kebanyakan kepala keluarga atau anggota keluarga RTS penerima mengambil sendiri uang BLT ke kantor pos yang telah ditentukan. Informasi tentang adanya pembagian BLT kebanyakan diperoleh dari ketua RT, yang membagikan kartu BLT sehari sebelum pembagian BLT.

Pemotongan uang BLT hanya ditemukan di salah satu RT sampel di Kelurahan Kamal pada pencairan kedua 2005. Pada saat itu pengambilan dilakukan secara kolektif oleh RT dan dipotong Rp30.000 per RTS tanpa alasan yang jelas. Dari empat RTS sampel di Kelurahan Kamal tersebut yang mengemukakan tentang adanya pemotongan, sebagian menyatakan bahwa hasil pemotongan dana BLT tersebut untuk ketua RT dan sebagian lainnya menyatakan bahwa hasil pemotongan tersebut disumbangkan untuk pembangunan masjid. RTS yang mengalami pemotongan dana BLT tidak tahu bahwa sebenarnya pemotongan tersebut tidak diperbolehkan. Pemotongan dana BLT tersebut tidak terjadi lagi pada pencairan tahap berikutnya karena lurah mengeluarkan larangan tentang pemotongan dana BLT.

Di Kelurahan Kayu Putih dan Kelurahan Penjaringan tidak ada RTS sampel yang menyatakan adanya pemotongan dana BLT. Hanya saja di Kelurahan Kayu Putih ada dua KK RTS sampel yang menyatakan bahwa mereka memberi uang rokok secara sukarela kepada ketua RT karena keduanya meminta surat pengantar dari ketua RT mereka supaya uang BLT dapat diambil oleh istri masing-masing. Di salah satu RT sampel di Kelurahan Penjaringan juga ada yang memberikan uang rokok kepada ketua RT, tetapi di RT sampel lainnya di kelurahan yang sama uang dari RTS tersebut ditolak oleh ketua RT yang bersangkutan.

Meskipun tidak ada pemotongan dana BLT dan penerima BLT 2009 sama dengan penerima pada 2008, pembagian BLT 2009 di Kelurahan Penjaringan agak kacau. Karena tidak pernah ada pemberitahuan sebelumnya, kupon untuk pengambilan sudah banyak yang hilang bahkan ditahan oleh pihak kantor pos. Pembagian pada 2009 tersebut seharusnya dilakukan dengan menggunakan potongan kupon BLT 2008. Oleh karena itu, sebagian warga terpaksa meminta pada RT/RW untuk membuat surat pernyataan agar mereka bisa memperoleh BLT pada 2009. Walaupun demikian, ada satu RTS sampel yang tidak bisa mengambil karena meskipun sudah membawa surat keterangan RT, pihak kantor pos mengatakan bahwa BLTnya sudah diambil orang lain.

Pada saat pembagian BLT pertama pada 2005, beberapa warga yang merasa sama miskinnya dengan penerima BLT mengajukan protes. Banyaknya warga yang protes kepada RW dan RT dikeluhkan oleh semua RW dan RT sampel di ketiga kelurahan studi. Namun, tidak sampai terjadi konflik karena kebanyakan warga yang mempertanyakan tentang kriteria penerima BLT bisa menerima penjelasan yang diberikan. Protes pun tidak terlalu berkepanjangan karena jumlah uang yang diterima dianggap tidak terlalu besar. Walaupun demikian, di Kelurahan Kamal warga di salah satu RT yang tidak menerima BLT melakukan demonstrasi di kecamatan dan kemudian beberapa warga menerima dana BLT secara rapel pada pembagian yang kedua.

Dana BLT dianggap tidak membuat penerimanya malas bekerja karena besarnya uang yang diberikan tidak terlalu besar. Menurut salah satu RTS di Kelurahan Kamal yang bekerja sebagai pemulung, misalnya, dana BLT hanya memungkinkan dia untuk beristirahat 1–2 hari saja.

Baik para informan di tingkat kelurahan, RW, dan RT, maupun RTS penerima menganggap BLT sangat bermanfaat karena diberikan dalam bentuk uang yang sangat membantu KK miskin, khususnya untuk memenuhi kebutuhan konsumsi. Sebagian besar RTS penerima memanfaatkan dana BLT untuk memenuhi kebutuhan konsumsi, yaitu beras dan lauk-pauk (Tabel 7). Meskipun kupon BLT diberikan kepada kepala keluarga, kebanyakan istri para kepala keluarga itulah yang mengelola atau bahkan mengambil uang BLT. Selain untuk konsumsi, uang BLT juga digunakan untuk memenuhi berbagai kebutuhan lain, bergantung pada kondisi penerimanya.

**Tabel 7. Pemanfaatan BLT oleh RTS**

| Jenis Penggunaan | Kelurahan Kamal (N=20)                                                                                 |     | Kelurahan Kayu Putih (N=21)                                                                                                                                                                         |     | Kelurahan Penjaringan (N=20)                                                             |     |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|                  | Jumlah                                                                                                 | (%) | Jumlah                                                                                                                                                                                              | (%) | Jumlah                                                                                   | (%) |
| Beras            | 18                                                                                                     | 90  | 15                                                                                                                                                                                                  | 71  | 19                                                                                       | 95  |
| Lauk-Pauk/Makan  | 17                                                                                                     | 85  | 19                                                                                                                                                                                                  | 90  | 19                                                                                       | 95  |
| Pendidikan       | 8                                                                                                      | 40  | 11                                                                                                                                                                                                  | 52  | 6                                                                                        | 30  |
| Kesehatan        | 2                                                                                                      | 10  | 4                                                                                                                                                                                                   | 19  | 6                                                                                        | 30  |
| Bayar Utang      | 1                                                                                                      | 5   | 9                                                                                                                                                                                                   | 43  | 3                                                                                        | 15  |
| Sewa Rumah       | 0                                                                                                      | 0   | 3                                                                                                                                                                                                   | 14  | 5                                                                                        | 25  |
| Modal Usaha      | 1                                                                                                      | 5   | 1                                                                                                                                                                                                   | 5   | 2                                                                                        | 10  |
| Lainnya          | 7                                                                                                      | 35  | 11                                                                                                                                                                                                  | 52  | 14                                                                                       | 70  |
|                  | belanja lebaran, membeli air, membeli perabotan, diberikan ke anak/cucu, mengurus KTP & kartu keluarga |     | membayar listrik, membeli/memperbaiki barang elektronik, memperbaiki rumah, biaya melamar pekerjaan, jajan cucu, membeli baju, membiayai acara kirim doa (selamatan), mengurus KTP & kartu keluarga |     | jajan, membeli air, membeli gas/minyak tanah, membeli baju, zakat fitrah, membeli bensin |     |

Di ketiga kelurahan studi, cukup banyak RTS yang menggunakan dana BLT untuk menunjang pendidikan anak. Selain itu, banyak juga yang menggunakan dana BLT untuk berobat, khususnya di Kelurahan Penjaringan. Karena banyak RTS di Kelurahan Kayu Putih dan Kelurahan Penjaringan yang tinggal di rumah kontrakan, uang BLT juga digunakan untuk membayar sewa rumah. Beberapa RTS di Kelurahan Penjaringan bahkan menyatakan bahwa mereka menunggak pembayaran sewa rumah setelah tidak menerima BLT.

RTS di Kelurahan Penjaringan juga menggunakan dana BLT untuk membeli air yang mereka konsumsi setiap hari. Uang BLT juga sering kali digunakan untuk membayar utang di warung. Karena adanya kebiasaan berutang ini, ada RTS yang menggadaikan uang BLT mereka sebelum pencairan. Beberapa RTS yang mempunyai usaha sendiri, umumnya berjualan, juga memanfaatkan dana BLT untuk menambah modal usaha. Beberapa RTS yang tidak terlalu miskin juga memanfaatkan dana BLT untuk membeli perabot rumah tangga atau membeli/memperbaiki barang-barang elektronik.

## **Saran**

Pada umumnya RTS mengharapkan Program BLT dilanjutkan karena dirasa sangat membantu dan bermanfaat untuk meringankan beban keuangan KK miskin, baik untuk meningkatkan gizi keluarga maupun untuk biaya pendidikan, biaya kontrak rumah, serta pembayaran listrik dan membeli air minum. Walaupun demikian, RTS yang lebih miskinlah yang paling mengharapkan adanya BLT. RTS yang tidak terlalu miskin tidak terlalu mengharapkannya karena adanya BLT tidak terlalu banyak mengubah kehidupan mereka.

Berkaitan dengan pelaksanaan program, sebagian besar informan di tingkat kelurahan, RW, dan RT mengharapkan adanya penambahan jumlah penerima dan perbaikan penetapan RTS, di antaranya dengan melibatkan RW dan RT dalam pendataan. Ada juga usulan agar dana BLT diantar ke rumah atau sistem antrian BLT di kantor pos diperbaiki supaya penerima BLT tidak perlu berdesak-desakan saat mengambil dana.

## **3.2 Program Keluarga Harapan (PKH)**

### **Administrasi dan Penetapan Sasaran**

Di Provinsi DKI Jakarta, PKH baru dilaksanakan di Jakarta Utara, sehingga dari ketiga kelurahan sampel, hanya Kelurahan Penjaringan yang telah menerima PKH. Di Kelurahan Penjaringan, PKH mulai dilaksanakan pada 2007 dan diberikan kepada 228 rumah tangga sangat miskin (RTSM). Pada Desember 2009, jumlah RTSM penerima PKH berkurang menjadi 203 karena banyak yang pindah ke Jawa Tengah. Selain itu, turunnya jumlah RTSM juga terjadi karena beberapa di antara RTSM tersebut sudah tidak memenuhi kategori penerima, yaitu ibu hamil atau memiliki anak balita atau sekolah SD/SMP, misalnya karena anaknya sudah lulus SMP.

Menurut Unit Pelaksana Program Keluarga Harapan (UPPKH), data yang digunakan untuk penetapan sasaran berasal dari BPS. BPS menyerahkan daftar nama ke UPPKH yang kemudian menyerahkannya kepada para pendamping untuk divalidasi. RTSM yang namanya tercantum pada daftar yang diserahkan BPS akan dipanggil pihak kelurahan dan diminta membawa KTP dan KK. Selanjutnya, dilakukan peninjauan ke rumah tiap-tiap RTSM yang namanya tercantum dalam daftar tersebut. Kriteria yang digunakan untuk menentukan kelayakan RTSM, antara lain, meliputi keadaan rumah dan mata pencaharian suami. Pemilihan RTSM juga dilakukan berdasarkan keterangan dari RT dan RW mengenai status penerima, misalnya janda. Sekitar 97% data sudah benar; beberapa kesalahan yang masih ada biasanya terjadi karena terjadinya perubahan kondisi ekonomi. Pada saat pendataan, RTS tidak harus memiliki KTP Provinsi DKI, tetapi setelah mendapatkan bantuan mereka diharapkan langsung mengurus KTP agar menjadi penduduk Jakarta.

Menurut koordinator wilayah Tanjung Priok, jumlah RTSM yang menerima PKH sebenarnya baru mencakup sekitar 7% dari rumah tangga yang layak menerima di wilayah Jakarta Utara. Karena itu, sering kali timbul kecemburuan di antara masyarakat karena mereka juga berada dalam kondisi kemiskinan yang tidak jauh berbeda. Dalam pendataan di lapangan, BPS menggunakan mitra yang kebanyakan bukan berasal dari warga setempat sehingga sering kali mitra tersebut kurang teliti dalam menentukan target RTSM. Selain itu, ada semacam target yang sudah ditentukan atau kuota, dan waktu pendataan yang sangat singkat.

Informasi yang diterima RW dan RT mengenai PKH sangat terbatas. Menurut ketua RT sampel, pada saat awal pendataan mereka tidak mengetahui tujuan pendataan tersebut karena

mereka hanya diminta untuk menunjukkan rumah tangga miskin di wilayahnya. Salah satu ketua RT hanya menunjukkan warganya yang miskin yang tinggal di salah satu gang kecil yang buntu dengan rumah yang saling berdempetan. Penduduk yang tinggal di wilayah tersebut adalah penduduk miskin yang sebagian besar bermata pencaharian sebagai buruh lepas, penyapu jalanan, pemulung botol/gelas aqua dan barang bekas, pengupas teri, dan nelayan. Karena gang tersebut terpencil sehingga tidak terlalu terlihat dari jalanan, ketua RT tersebut berharap agar warga lain tidak mengetahui bahwa lingkungan gang tersebut didata sebagai lingkungan rumah tangga miskin sehingga tidak timbul kecemburuan antarwarga.

Ketua RT yang lain hanya mengajukan warganya yang janda, dan baru kemudian diberitahu bahwa program tersebut ditujukan untuk ibu hamil dan orang tua yang memiliki balita dan anak SD dan SMP. Oleh karenanya, ketua RT tersebut mengajukan juga beberapa warganya yang menerima BLT untuk didata supaya dapat menerima bantuan PKH. Akan tetapi, mereka yang ditolak program PKH ternyata kemudian tidak menerima BLT.

Penjelasan yang diberikan RTS responden agak sedikit berbeda dari penjelasan UPPKH. Tidak ada RTS responden yang menyatakan dipanggil UPPKH. Ada yang menyatakan bahwa mereka didatangi petugas dari BPS dan ada juga yang menyatakan bahwa mereka didatangi orang yang kemudian dikenal sebagai pendamping PKH. Ada pula yang tidak ingat apakah mereka pernah didatangi petugas pendataan, tetapi tiba-tiba mendapat undangan dari RT untuk mendapat penjelasan tentang PKH di kelurahan. Walaupun demikian, para RTS ini menilai bahwa penetapan penerima PKH sudah tepat sasaran karena penerimanya memang dinilai miskin. Namun mereka berpendapat bahwa masih banyak keluarga miskin lainnya yang tidak menerima PKH.

Sebagian penerima PKH mendapat informasi bahwa keluarga miskin lainnya akan mendapat bantuan pada tahap kedua PKH. Berdasarkan penilaian peneliti, dari 16 RTS responden yang menerima PKH, tidak ada yang tidak miskin meskipun 3 di antaranya dapat digolongkan sebagai agak miskin. Namun, salah satu responden nonpenerima PKH yang mempunyai seorang anak yang masih duduk di bangku SMP terlihat sangat miskin. Hal ini memperlihatkan masih ada sedikit kekurangtepatan dalam penetapan penerima PKH.

## **Pencairan Dana**

Pencairan dana selalu dilakukan di kantor pos, dengan didampingi pendamping PKH. Semua RTSM responden mengambil sendiri dana PKH tersebut dengan membawa KTP dan kartu PKH, lalu meninggalkan fotokopi KTP di kantor pos. Salah satu RTSM responden tidak menerima PKH pada pencairan pertama karena kartu diberikan petugas kepada orang lain yang namanya hampir sama dengan nama responden tersebut. Setelah dilakukan klarifikasi, pada tahap berikutnya responden tersebut menerima dana PKH.

Dana yang seharusnya diterima oleh RTSM berkisar antara Rp600.000 dan Rp2.200.000 per tahun, bergantung pada jumlah anak yang ditanggung. Akan tetapi, tidak satu pun dari RTSM responden yang tahu pasti berapa dana yang seharusnya mereka terima. Beberapa responden hanya mengetahui tentang jumlah anak yang dimasukkan dalam perhitungan. Ada responden yang menyatakan bahwa pendamping PKH menutupi angka yang mencantumkan jumlah dana yang seharusnya diterima responden pada saat penandatanganan penerimaan uang di kantor pos. Tidak ada RTSM responden yang berani bertanya kepada pendamping PKH tentang berapa jumlah uang yang seharusnya mereka terima karena merasa takut dan merasa sudah sepatutnya bersyukur atas dana PKH yang mereka terima, berapa pun jumlahnya.

Sebagian besar RTSM tidak ingat berapa jumlah dana PKH yang telah mereka terima dan tidak mempunyai catatan jumlah dana yang mereka terima. Peneliti juga tidak dapat memperoleh data mengenai berapa dana yang seharusnya diterima oleh masing-masing RTSM sampel. Oleh karenanya, tidak dapat diketahui secara persis apakah RTSM menerima sepenuhnya dana yang seharusnya mereka terima. Namun demikian, berdasarkan ingatan RTSM dan jumlah anggota rumah tangga yang dijadikan dasar penghitungan dana PKH yang ada di dalam pedoman PKH, tim peneliti mencoba memperkirakan ketepatan jumlah dana yang diterima oleh 16 RTSM sampel penerima PKH yang disajikan pada Tabel 8.

**Tabel 8. Perkiraan Jumlah Dana PKH yang Diterima RTSM Sampel**

| RTSM | Jumlah Tanggungan                                             | Jumlah Dana yang Seharusnya Diterima – 2009*) | Dana yang Diterima |           |           | Keterangan                                                                                                                                                   |
|------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------|-----------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      |                                                               |                                               | 2009               | 2008      | 2007      |                                                                                                                                                              |
| 1    | 3 anak: 1 SD, 2 balita                                        | 1.400.000                                     | 900.000            | 1.460.000 | 1.440.000 | Tidak tahu kenapa dana yang diterima berkurang, padahal anaknya masih kelas 3 SD                                                                             |
| 2    | 5 anak: 3 putus sekolah, 1 SD, belum sekolah (1,6 tahun)      | 1.400.000                                     | 1.350.000          | 1.350.000 | 1.350.000 | Responden tidak berterus terang berapa dana yang diterima, mula-mula menyatakan 700.000 per semester, tapi kemudian menyatakan menerima 450.000 per semester |
| 3    | 3 anak: 1 SMP, 1 SD, 1 TK                                     | 2.200.000                                     | 2.190.000          | 2.190.000 | 2.190.000 | Tidak ingat persis berapa uang yang diterima                                                                                                                 |
| 4    | 4 anak: 1 cacat - tidak pernah sekolah, 2 putus sekolah, 1 SD | 600.000                                       | 930.000            | 1.400.000 | 1.200.000 | Mulai 2009 berkurang karena 1 anak tidak melanjutkan sekolah                                                                                                 |
| 5    | 2 anak: 1 dewasa - kurang waras, 1 SMP                        | 1.000.000                                     | 1.200.000          | 1.200.000 | 1.200.000 |                                                                                                                                                              |
| 6    | 2 anak: 1 SMA, 1 SD                                           | 600.000                                       | 680.000            | 1.440.000 | 1.460.000 | Penurunan karena anaknya lulus SMP                                                                                                                           |
| 7    | 1 cucu (balita)                                               | 1.000.000                                     | 660.000            | 660.000   | 660.000   |                                                                                                                                                              |
| 8    | 3 anak: 2 SD, 1 balita                                        | 1.800.000                                     | 1.800.000          | 2.190.000 | 1.800.000 | 1 anaknya tidak mau sekolah lagi, anak terkecil 1,5 tahun (2 tahun lalu si ibu hamil/menyusui)                                                               |
| 9    | 1 anak SMP (Paket B?)                                         | 1.000.000                                     | 700.000            | 700.000   | 700.000   | SMP (Paket B?)                                                                                                                                               |
| 10   | 3 anak: 1 SMP, 2 belum bersekolah                             | 1.000.000                                     | 990.000            | 920.000   | 600.000   | Mula-mula tidak menerima karena kartu diberikan ke orang lain yang namanya mirip; 1 anak bersekolah di luar kota tidak dihitung                              |
| 11   | 2 anak: 1 SMP, 1 TK                                           | 1.800.000                                     | 1.500.000          | 1.800.000 | 1.800.000 | Berkurang karena 1 anaknya sudah lulus SMP                                                                                                                   |
| 12   | 3 anak: 1 SD, 2 balita                                        | 1.400.000                                     | 1.398.000          | 1.800.000 | 2.190.000 | Mungkin turun karena 1 anaknya putus sekolah                                                                                                                 |
| 13   | 3 anak: 1 SMP, 2 SD                                           | 1.400.000                                     | 1.800.000          | 1.600.000 | 1.933.000 |                                                                                                                                                              |

| RTSM | Jumlah Tanggungan              | Jumlah Dana yang Seharusnya Diterima – 2009*) | Dana yang Diterima |           |           | Keterangan                                                                                   |
|------|--------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------|-----------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
|      |                                |                                               | 2009               | 2008      | 2007      |                                                                                              |
| 14   | 1 anak (5 tahun)               | 1.000.000                                     | 999.000            | 999.000   | 999.000   | Uang PKH hanya untuk anaknya yang balita, 1 anaknya yang di kampung katanya tidak bisa dapat |
| 15   | 4 anak: 2 SMK, 1 SMP, 1 balita | 1.800.000                                     | 1.800.000          | 1.800.000 | 1.800.000 | Untuk 1 balita dan 1 SMP                                                                     |
| 16   | 2 anak SD                      | 1.000.000                                     | 1.000.000          | 1.800.000 | 2.289.000 | Anak kelas 4 dan 1, tahun sebelumnya <6 tahun                                                |

\*) Dihitung oleh peneliti berdasarkan skenario penghitungan dana PKH.

Dari 16 RTSM sampel penerima PKH, setidaknya 7 RTSM menerima dana yang relatif sama dengan perkiraan dana yang seharusnya diterima; 5 RTSM menerima kurang dari yang seharusnya dengan kisaran kekurangan Rp50.000–Rp500.000; dan 4 RTSM lainnya justru menerima lebih dari yang seharusnya dengan kisaran kelebihan Rp80.000–Rp4000.000. Kenyataan bahwa sebagian besar RTSM tidak mengerti secara pasti mengapa terjadi perubahan jumlah dana yang diterima, sekali lagi memperlihatkan kurangnya transparansi penghitungan dana PKH.

Meskipun RTSM sampel menyatakan bahwa tidak ada pemotongan dana PKH, mereka mengatakan tidak tahu pasti berapa dana yang seharusnya mereka terima. Di sisi lain, RTSM menyatakan bahwa mereka secara sukarela memberikan uang sebesar Rp10.000–Rp20.000 kepada pendamping setiap kali mereka menerima dana PKH. Ternyata ketua kelompok RTSM mempunyai catatan tentang iuran RTSM untuk pendamping, yang jumlahnya berkisar antara Rp20.000 sampai Rp25.000 per RTSM per pencairan dana.

### **Pelaksanaan, Pemantauan Kepatuhan, dan Penggunaan Dana PKH**

Untuk mengawal pelaksanaan PKH, terdapat dua orang pendamping di Kelurahan Penjaringan yang juga bertugas di wilayah Pluit. Seorang pendamping rata-rata mendampingi sekitar 275–300 RTSM dalam satu wilayah kelurahan. Biasanya satu kecamatan memiliki satu koordinator pendamping. Karena di Kecamatan Penjaringan hanya terdapat 2 pendamping tidak ada koordinator pendamping di kecamatan ini. Menurut para pendamping, peranan mereka lebih kepada memberikan penekanan kepada para peserta untuk berkomitmen pada persyaratan program.

Dalam rangka pengawasan RTSM, pendamping menyatakan bahwa mereka kadang-kadang datang ke sekolah untuk memeriksa absensi murid. Pemeriksaan dilakukan dengan cara memeriksa fotokopi rapor sekolah setelah ujian semester berlalu. Untuk proses pengawasan terhadap kehadiran murid, seharusnya kantor pos mengantar formulir absensi murid penerima PKH ke sekolah, lalu mengambil kembali formulir yang sudah terisi untuk diantarkan ke UPPKH. Akan tetapi, menurut pendamping, karena beberapa sekolah berada di luar wilayah kerja kantor pos, sering kali sekolah-sekolah tersebut yang harus mengantarkan formulir yang sudah terisi ke UPPKH. Hal ini terjadi karena ada beberapa penerima PKH yang bersekolah di luar wilayah Jakarta Utara, sehingga tidak masuk dalam wilayah kerja kantor pos tersebut. Untuk pengawasan di bidang kesehatan, pendamping bekerja sama dengan kader posyandu, meminta fotokopi kartu menuju sehat (KMS) peserta PKH kepada kader setiap dua bulan.

Saat peneliti datang ke kantor UPPKH, bagian pengelolaan data PKH di kantor walikota sedang menyiapkan formulir monitoring ke sekolah-sekolah dan puskesmas, yang akan disebarkan untuk mengetahui kegiatan anak-anak yang mendapatkan program bantuan PKH tersebut. Formulir yang berisikan data per bulan itu dikirimkan kepada UPPKH melalui pos tiga bulan sekali. Di dalam formulir tercantum kolom-kolom nama SD/SMP, alamat, jumlah hari belajar efektif, lokasi provinsi, kabupaten, kecamatan, dan kelurahan, kode pos, bulan/tahun, nama siswa/nama pengurus (nama ibu, bapak, nenek, dan lain-lain).

Menurut pendamping PKH, berdasarkan hasil pengawasan selama ini, semua penerima PKH rajin menimbang anak mereka di posyandu, dan anak-anak penerima PKH tersebut selalu hadir di sekolah. Anak yang putus sekolah biasanya melanjutkan ke sekolah paket. Ada salah seorang penerima PKH yang anaknya tidak melanjutkan ke SMP setelah lulus SD karena tidak adanya biaya. Anak tersebut akhirnya mengikuti Paket B dan bersekolah di malam hari, tiga kali seminggu.

Namun Kepala Puskesmas dan Bidan Kesehatan Ibu dan Anak (KIA) Puskesmas Penjaringan I ternyata tidak mengetahui pelaksanaan program ini. Mereka hanya pernah mendengar tentang program ini tetapi tidak pernah terlibat di dalamnya. Mereka juga tidak pernah melihat formulir yang dikirimkan oleh UPPKH untuk diisi oleh pihak puskesmas. Menurut Bidan KIA, biasanya pendamping PKH datang ke puskesmas dan bertemu dengan ahli gizi puskesmas, sehingga kemungkinan pendamping mendapatkan data dari ahli gizi tersebut, yang kebetulan pada saat penelitian ini berlangsung sedang cuti.

Menurut penjelasan pendamping PKH, pertemuan kelompok dilakukan dua kali sebulan di rumah pendamping, dan pertemuan tersebut menjadi ajang curhat masalah keluarga peserta. Namun sebaliknya, menurut penjelasan ketua kelompok dan RTSM sampel, tidak ada pertemuan kelompok. Pertemuan yang pernah dihadiri RTSM hanyalah pertemuan pertama di kelurahan, yaitu pada saat akan menerima PKH; sebagian RTSM tidak hadir dalam pertemuan tersebut karena undangannya terlambat disampaikan oleh RT. Dalam kelompok yang dibentuk tersebut, justru ketua kelompok yang banyak berperan dalam menyampaikan pesan-pesan yang seharusnya dilakukan oleh pendamping, khususnya pesan yang berkaitan dengan pencairan dana.

Berkaitan dengan kewajiban sebagai penerima PKH, tidak ada satu pun RTSM sampel yang tahu secara lengkap kewajiban yang harus mereka penuhi sebagai penerima program. Beberapa RTSM tahu bahwa uang yang diterima untuk pendidikan dan kesehatan anak. Yang diketahui oleh sebagian besar dari mereka hanyalah bahwa anak mereka harus sekolah, meskipun ada juga yang menyatakan tidak tahu secara pasti apa yang seharusnya mereka lakukan. Oleh karenanya, ada RTSM sampel yang tidak secara rutin hadir di posyandu dan juga tidak secara rutin memeriksakan kehamilannya. Ada juga responden yang anak-anaknya mengikuti program Paket B atau bersekolah di SMP terbuka, yang tidak mengharuskan anak-anak tersebut hadir di sekolah setiap hari.

Dari 16 RTSM sampel penerima PKH, 14 RTSM menyatakan menggunakan uang PKH untuk keperluan yang berkaitan dengan sekolah, termasuk di antaranya satu RTSM yang menggunakan untuk membeli sepeda dan satu RTSM yang menabung semua uang PKH supaya dapat digunakan sebagai biaya masuk SMA bagi anaknya yang saat ini duduk di bangku SMP kelas 3. Penggunaan terbanyak lainnya adalah untuk makan (sembilan RTSM), termasuk untuk membeli susu. Enam RTSM menggunakan dana PKH mereka untuk membeli beras, termasuk membeli Raskin bila sedang ada pendistribusian beras tersebut.

Pemanfaatan lain dari dana PKH oleh RTSM penerima adalah untuk membayar utang di warung tempat mereka biasanya membeli makanan (dua RTSM), membayar sewa rumah (satu RTSM), biaya berobat (satu RTSM) karena ibu yang menerima lumpuh karena stroke dan tidak memiliki kartu gakin, dan untuk membayar listrik dan air (satu RTSM). Perlu dicatat bahwa tidak ada RTSM di Kelurahan Penjaringan yang memiliki kartu gakin atau jamkesmas (lihat Subbab 3.4) sehingga ketika berobat atau memeriksakan kehamilan di puskesmas, mereka tetap harus membayar seperti warga lainnya.

Kebanyakan RTSM merasa dana PKH sangat membantu dalam menopang kehidupan dan membiayai pendidikan anak mereka. Walaupun demikian, beberapa RTSM yang tergolong agak miskin menyatakan bahwa mereka akan tetap menyekolahkan anaknya meskipun tidak ada dana PKH. Sebagian besar RTSM penerima PKH berupaya menggunakan dana PKH untuk menunjang pendidikan anak, tetapi hal ini dirasa sulit karena waktu pembagian dana PKH tidak sesuai dengan saat-saat terjadinya peningkatan kebutuhan sekolah. Sebagai akibatnya, uang PKH cenderung digunakan untuk keperluan lain yang dirasa lebih mendesak, terutama untuk konsumsi, karena RTSM kebanyakan tidak memiliki penghasilan tetap.

### **3.3 Program Beras untuk Masyarakat Miskin (Raskin)**

#### **Administrasi dan Mekanisme Pelaksanaan**

Program Raskin sudah mulai dilaksanakan sejak 1998, tetapi baik pagu jumlah penerima maupun jatah raskin per penerima berubah-ubah. Pagu raskin bulanan yang diberikan di Kelurahan Kamal pada 2008 mencapai 22.500 kg dan diperuntukkan bagi 1.500 KK miskin. Pada 2009 pagunya ditingkatkan menjadi 37.800 kg per bulan, yang berarti naik 68% dari tahun sebelumnya. Peningkatan ini disebabkan oleh meningkatnya kebutuhan rumah tangga miskin dan banyaknya permintaan dari keluarga miskin.

Pada 2009 Kelurahan Kayu Putih memperoleh jatah raskin 33.255 kg untuk 2.217 KK, senilai Rp53.000.000 per bulan. Jumlah tersebut menurun dibanding tahun 2008 yang mencapai 38.745 kg per bulan untuk 2.583 KK. Pembagian beras ke RW disesuaikan dengan jumlah RTS di masing-masing RW yang sangat bervariasi, yakni antara 0 dan 1.013 RTS. RW elit yang tidak memperoleh raskin pada pendistribusian 2008 berjumlah 3 RW, dan pada 2009 menurun menjadi dua RW karena ada seorang satpam di salah satu RW elit yang meminta jatah Raskin. Raskin yang diterima Kelurahan Penjaringan pada 2009 berjumlah 104.425 kg dan diperuntukkan bagi 6.961 KK.

Mekanisme pendistribusian raskin yang dilakukan di ketiga kelurahan sampel berbeda-beda, sehingga jumlah yang bisa dibeli dan harga yang dibayarkan oleh tiap KK miskin juga bervariasi. Pemerintah mendistribusikan raskin dalam kemasan 15 kg per karung dan dimaksudkan sebagai jatah untuk satu KK miskin (RTS) dengan harga Rp1.600 per kg atau Rp24.000 per karung di titik distribusi di tingkat kelurahan. Selanjutnya, pendistribusian kepada KK miskin diserahkan sepenuhnya kepada masing-masing kelurahan.

Di Kelurahan Kamal, pengelolaan raskin sepenuhnya berada di bawah tanggung jawab kader. Kader adalah orang-orang yang secara sukarela aktif dalam mengelola kegiatan posyandu dan PKK, khususnya di tingkat RW. Karena tingginya mobilitas dan kedekatan antara kader dan rumah tangga, terutama rumah tangga miskin, pihak kelurahan menyerahkan tanggung jawab pengelolaan raskin ke tangan para kader. Pihak RT atau RW tidak mengetahui sama sekali dan

bahkan tidak terlibat dalam kegiatan verifikasi penerima raskin karena proses verifikasi tersebut sepenuhnya dikelola kader.

Kelurahan menilai bahwa efektivitas penyaluran raskin selama ini sudah cukup memadai dan ideal. Oleh sebab itu, hingga Desember 2009 pelaksanaan distribusi raskin masih dilakukan oleh kader dan tidak ada rencana untuk diubah, meskipun ditengarai adanya kecemburuan dari pihak RT dan RW.

Distribusi raskin dilakukan secara reguler setiap bulan, dan beras diantar langsung ke rumah kader KB/Posyandu di setiap RW. Dalam rangka menyediakan insentif bagi para kader, dengan sepengetahuan pihak kelurahan, harga raskin ditetapkan sebesar Rp29.000 per karung isi 15 kg. Uang yang harus diserahkan ke kelurahan adalah Rp26.000 per karung, dan selisih Rp3.000 atau kenaikan Rp200 per kg menjadi insentif bagi para kader yang mendistribusikan beras tersebut. Kader di kedua RW sampel juga mengatakan bahwa sebagian uang tersebut digunakan untuk membeli makanan dan rokok serta uang tip untuk supir dan kenek truk yang mengangkut beras ke rumah para kader tersebut. Semua RTS sampel penerima raskin hanya mengetahui bahwa harga raskin adalah Rp29.000 dan raskin diambil di rumah Ibu Kader. Mereka tidak tahu berapa harga resmi dari pemerintah dan jumlah yang disetorkan ke kelurahan.

Jangka waktu untuk menebus raskin biasanya sekitar 3–4 hari. Penerima yang tidak memiliki cukup uang pada saat distribusi, ada yang membeli bersama tetangganya. Terkadang kader juga terpaksa membagi beras berdasarkan jumlah uang yang tersedia, lalu sisanya dijual kepada KK miskin lain yang membutuhkan beras dan memiliki uang tunai tetapi belum terdaftar sebagai anggota penerima Raskin. Kebijakan ini dilakukan karena kader tidak dapat mengembalikan beras ke kelurahan dan harus menyetorkan dalam bentuk uang.

Adanya seleksi penerima Raskin oleh kader terlihat dari hasil wawancara dengan RTS sampel. Dari 20 RTS responden, ternyata ada satu orang yang tidak pernah mendapat raskin. RTS tersebut mendapat BLT tetapi tidak memiliki kartu raskin dan tidak diperbolehkan membeli raskin oleh kader karena dianggap tidak miskin. Menurut pengamatan peneliti RTS tersebut memang tidak miskin karena memiliki rumah permanen dan, meskipun berstatus janda, sang ibu dan semua anaknya bekerja di pabrik.

Hal ini menunjukkan bahwa penargetan raskin yang dilakukan kader ternyata lebih teliti dibandingkan penargetan BLT. Tiga RTS sampel lainnya baru mempunyai kartu dalam beberapa bulan terakhir, tetapi dari dulu sudah sering membeli raskin. KK miskin yang tidak mempunyai kartu dapat membeli raskin tetapi dengan harga yang lebih mahal, yaitu Rp10.000 per 5 kg, dan tidak boleh membeli raskin sejumlah 15 kg. Satu di antara ketiga RTS tersebut sudah lama meminta untuk mendapatkan kartu raskin dan akhirnya bisa mendapatkannya dengan membayar Rp2.000. RTS sampel yang sudah lama mendapat jatah raskin ada 16 RTS. Satu di antaranya tidak setiap bulan menebus raskin karena sering kali tidak punya cukup uang. Lima RTS lainnya tetap menebus meskipun tidak punya cukup uang. Bila sedang tidak punya cukup uang, mereka membeli dengan cara menunda pembayaran, dan hal ini diperbolehkan oleh kader. Selain itu, bisa juga mereka berbagi dengan tetangganya yang tidak mempunyai kartu, atau meminjam uang tetangga.

Di Kelurahan Kayu Putih, penyaluran raskin dilakukan rutin tiap bulan, kecuali pada awal 2009 ketika tidak ada penyaluran selama dua bulan yang kemudian diganti pada bulan berikutnya. Kelurahan menyerahkan secara penuh mekanisme pendistribusian raskin kepada masing-masing ketua RW, termasuk cara penyaluran beras, penetapan rumah tangga penerima, jumlah

beras per rumah tangga, dan harga jual. Dengan catatan, semua konsekuensi yang ditimbulkan menjadi tanggung jawab masing-masing RW. Yang penting bagi kelurahan adalah ketua RW dapat menyerahkan pembayaran raskin secara tepat waktu, yakni paling lambat dua minggu setelah kiriman beras tiba di kelurahan.

Di salah satu RW sampel, penyaluran ditangani oleh tiga orang. Penyaluran di dua RT yang memperoleh jatah raskin terbesar ditangani oleh ketua masing-masing RT, sedangkan penyaluran di lima RT lainnya ditangani oleh istri Ketua RW. Berdasarkan kebijakan RW, raskin dijual dengan harga Rp2.000 per liter. Harga jual tersebut ditentukan dengan pertimbangan: menanggung biaya transportasi dari kelurahan sebesar Rp350.000 atau Rp78 per kg; biaya penyusutan beras 0,5–1 kg per karung berisi 15 kg; upah kuli angkut; upah petugas pembagi; dan tunggakan penerima yang tidak mampu membayar. Di salah satu RT, pada setiap distribusi ada sekitar sepuluh orang yang selalu meminta diperbolehkan membayar belakangan.

Di RW ini, raskin cenderung dibagi rata untuk semua KK. Di salah satu RT sampel di RW ini, jatah raskin hanya dialokasikan untuk 300 KK, tetapi disalurkan kepada seluruh KK, termasuk yang tidak memiliki KTP/KK setempat, sehingga secara total penerima raskin berjumlah 370 KK. Kebijakan tersebut dilakukan dengan pertimbangan bahwa mereka perlu diberi kebebasan dalam hal pembagian raskin, perlu adanya pemerataan karena masalah raskin berkaitan dengan urusan perut, dan banyak keluarga yang membutuhkan raskin.

Setiap KK dapat membeli sekitar 5–15 kg. Meskipun demikian, tidak semua KK dapat membeli 15 kg, kecuali KK yang memiliki banyak anak. Karena penyaluran raskin biasanya memakan waktu hingga satu minggu, jika hingga batas waktu tersebut masih ada beras yang tersisa, KK yang sudah membeli diperbolehkan untuk membeli lagi tanpa ada batasan jumlah. Biasanya, beras yang tersisa setelah satu minggu penyaluran berjumlah 10–15 karung.

Di RT lainnya, yang pendistribusiannya dilakukan oleh istri Ketua RW, penyaluran dilakukan dengan menggunakan kartu. Pemegang kartu diprioritaskan untuk membeli raskin terlebih dahulu pada 2-3 hari pertama penyaluran. Selanjutnya, KK yang tidak mempunyai kartu diperbolehkan untuk membeli raskin yang tersisa. Jika beras bagus, masyarakat berebut untuk membeli raskin sehingga beras cepat habis. Jika beras kurang bagus, penyalurannya menjadi lebih lama. Walaupun demikian, raskin selalu habis karena masyarakat benar-benar membutuhkan.

Hal serupa juga dilakukan di RW sampel lainnya di Kelurahan Kayu Putih. Meskipun terdapat daftar nama keluarga penerima dari kelurahan, raskin tidak dibagi sesuai dengan alokasi tersebut. Hal ini dilakukan karena jumlah rumah tangga yang membutuhkan raskin jauh lebih banyak daripada jumlah RTS. Oleh karenanya, total raskin yang diterima dibagi menjadi lebih dari seribu kantong yang masing-masing berisi 5,5 liter. Pembagian raskin dalam kemasan yang lebih kecil tersebut dilakukan di kantor RW. Harga jual untuk masyarakat ditentukan di tingkat RW, yaitu Rp9.000 per kantong, karena RW harus menanggung biaya pengangkutan empat kali balik, biaya kantong plastik pembungkus, dan upah untuk tujuh penakar dan pembagi beras. Setelah beras diambil dari kelurahan, petugas pembagi akan segera membagi beras dalam kemasan kecil, dan keesokan harinya beras tersebut dijual ke rumah tangga-rumah tangga.

Pembagian kepada rumah tangga dilakukan di kantor RW dengan menggunakan kupon yang dibuat RW. Satu kartu dapat digunakan untuk menebus satu kemasan. Kupon dibagikan kepada warga melalui ketua RT segera setelah beras diambil dari kelurahan, dan dikembalikan

warga kepada RW saat menebus beras. Meskipun menggunakan kupon, warga yang datang tanpa kupon tetap dapat membeli bila mereka yang membawa kupon sudah selesai membeli raskin. Pembagian biasanya memakan waktu hingga dua hari, mulai pukul 08.00 hingga pukul 16.00. Salah satu RT sampel di RW ini menerima 100 kupon. Karena jumlah rumah tangga lebih banyak dari jumlah kupon, pembagian kupon dilakukan dengan menggunakan sistem bergilir setiap bulan. Sistem bergilir pembagian kartu ini juga dilakukan di RT sampel lainnya. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya rumah tangga yang tidak memiliki kupon tetap dapat membeli raskin karena jumlah kemasan beras yang disediakan lebih banyak daripada kupon yang dibagikan, dan tidak semua rumah tangga yang memiliki kupon menebus raskin.

Adanya sistem bergilir dalam pembagian kartu raskin juga dikemukakan oleh sebagian RTS sampel, yang menyatakan bahwa mereka mendapat pembagian kartu dua bulan sekali karena jatah beras tidak cukup. Menurut RTS sampel di Kelurahan Kayu Putih ini, raskin dikemas dalam paket 5 literan. Harga di salah satu RW adalah Rp10.000 per kemasan, sedangkan di RW lainnya Rp9.000 per kemasan. Namun demikian, pembagian kartu dan pemberitahuan distribusi sering kali mendadak dilakukan sehingga beberapa responden tidak selalu mengambil jatah raskinnya. Dari 21 RTS sampel, hanya 11 yang selalu membeli kalau ada distribusi, 6 kadang-kadang membeli bergantung pada ketersediaan uang, dan 4 RTS lainnya tidak memiliki kartu. Tiga dari keempat RTS yang tidak menerima kupon raskin menggantungkan diri pada anak-anak mereka dalam hal makan. Satu RTS lainnya memang tidak mau membeli raskin karena anaknya tidak doyan nasi dari beras itu.

Distribusi raskin di Kelurahan Penjaringan juga dilakukan setiap bulan, kecuali pada tiga bulan pertama 2009 ketika beras tidak datang. Pembagian raskin tersebut termasuk salah satu masalah yang membuat para aparat kelurahan merasa terbebani karena masyarakat kelurahan ini berasal dari berbagai latar belakang budaya dan sebagian besar tergolong miskin. Sering kali masyarakat melakukan protes dan mencurigai aparat kelurahan. Permasalahan utama lainnya dalam hal pendistribusian raskin di kelurahan ini adalah kurangnya daya tampung beras di kantor kelurahan. Oleh sebab itu, satu-dua hari sebelum beras datang, pihak RW sudah diberitahu agar pada saat beras datang mereka sudah siap dengan mobil angkutan. Untuk salah satu RW termiskin yang memperoleh jatah raskin dalam jumlah yang cukup besar, beras langsung diantar oleh Bulog ke kantor RW.

Cara pendistribusian raskin di dua RW sampel di Kelurahan Penjaringan berbeda-beda. Di salah satu RW, yang memiliki jumlah RTS terbesar, pendistribusian dilakukan melalui RT. Salah satu RT sampel di RW ini mendapat jatah 40 karung per bulan, tetapi jika kurang bisa minta tambah ke RW—paling banyak 80 karung perbulannya. Karena tidak ada tempat yang cukup luas di rumah Ketua RT tersebut untuk menyimpan sementara keempat puluh karung raskin, diperlukan waktu sekitar seminggu untuk mengambil beras secara bertahap. Biasanya pengambilan dari pos RW dilakukan dua kali. Beras yang sudah diambil tidak bisa dikembalikan ke RW, sehingga Ketua RT biasanya membayar dulu pembelian beras tersebut.

Seluruh raskin selalu habis terjual, tetapi lamanya bergantung mutu beras. Jika berasnya bagus, cepat habis; jika jelek, penjualannya membutuhkan waktu agak lama. Saat lebaran biasanya penjualan raskin lebih lambat karena masyarakat miskin kadang-kadang tidak membeli raskin sebab banyak mendapat beras dari orang-orang yang lebih mampu. Pada saat-saat seperti ini, biasanya diperlukan waktu lebih dari dua minggu untuk menghabiskan stok raskin yang ada.

Meskipun setiap KK mendapat jatah satu karung, KK yang tidak mampu boleh membeli secara literan. Harga raskin di pos RW Rp35.000 per karung isi 15 kg dan dijual oleh RT seharga Rp35.000-Rp40.000, bergantung pada kemampuan warga. Selisih harga tersebut

digunakan untuk membayar ongkos mengangkut beras dari pos RW ke rumah RT. Karena jatah raskin hanya diberikan untuk 40 KK, pembagian raskin dulu digilir empat bulan sekali. Namun, sejak 2009 bisa diajukan permintaan tambahan hingga 80 karung, sehingga sistem bergilir tidak perlu dilakukan lagi. Sejak November 2009 juga sudah ada kartu raskin sehingga pembelian dapat dicatat di kartu masing-masing peserta. Sebelumnya, RT biasa mencatat pembelian raskin di selembar kertas.

Di salah satu RT lain di RW termiskin di Kelurahan Penjaringan ini, sistem penjualannya agak berbeda. RT tersebut juga mendapat jatah 40 karung, dan Ketua RT nya mengutamakan penjualan kepada KK miskin terlebih dulu. Jika ada KK miskin yang tidak menebus raskinnya, Ketua RT tersebut memberikan raskin kepada mereka secara cuma-cuma sebanyak 4 liter per KK. Untuk keperluan tersebut, RT ini mengalokasikan 2,5 karung raskin per bulan untuk dibagikan kepada masyarakat miskin yang tidak mampu menebus raskin yang menjadi hak mereka. Raskin di RT ini juga dijual seharga Rp40.000 per karung, dari harga pengambilan di RW sebesar Rp35.000 per karung. Selisih harga tersebut digunakan oleh RT untuk membagikan raskin kepada rumah tangga miskin yang tidak dapat menebus raskinnya.

Adapun pembagian raskin di RW sampel lainnya di Kelurahan Penjaringan dilakukan oleh istri wakil ketua RW, tanpa melibatkan pihak RT. Raskin di RW ini dijual seharga Rp35.000 per karung isi 15 kg. Dengan sepengetahuan pihak RT, raskin hanya diperuntukkan bagi pemilik kartu raskin, yang mendapat jatah 15 kg per KK. Salah satu ketua RT menceritakan bahwa ia pernah membuat surat keterangan untuk seorang warganya yang ingin mendapatkan raskin tetapi tidak mempunyai kartu. Surat tersebut ditolak.

Satu dari tiga RTS responden yang tidak memiliki kartu raskin menyatakan bahwa setiap bulan ia bisa membeli raskin dari istri wakil ketua RW tersebut sebanyak 15 kg dengan harga Rp35.000. Salah satu RTS sangat miskin yang berjualan nasi uduk bahkan sering kali bisa membeli dua karung raskin seharga Rp70.000 di pos RW. Dilihat dari kondisi ekonomi RTS responden, dari 20 RTS, 4 RTS yang agak miskin semuanya mendapat kartu raskin; tiga dari lima RTS miskin tidak punya kartu raskin—satu RTS tetap bisa membeli raskin, satu RTS tidak diperbolehkan membeli raskin, dan satu RTS lainnya memang tidak mau membeli karena anggota keluarganya tidak menyukai rasa raskin yang pera.

### **Manfaat dan Saran Perbaikan**

Baik aparat pemerintah di tingkat kelurahan, RW, dan RT, yang tidak menikmati raskin secara langsung, maupun RTS yang membeli raskin menyatakan bahwa raskin sangat bermanfaat dalam membantu pemenuhan kebutuhan pangan warga miskin. Umumnya aparat pemerintahan di tingkat lokal berpendapat bahwa kesulitan ekonomi KK miskin akan semakin parah jika tidak ada raskin. Di ketiga kelurahan penelitian, jumlah raskin dirasa sudah mencukupi. Namun demikian, semua responden juga berpendapat sama tentang kualitas raskin yang sering kali terlalu jelek. Karena mutu beras yang kurang baik, beberapa RTS tidak membeli raskin, dan kebanyakan mencampur raskin dengan beras dari warung dengan proporsi yang bervariasi: satu bagian raskin banding satu bagian beras lain atau satu bagian raskin banding tiga bagian beras lain, bergantung pada kemampuan keuangan RTS tersebut.

Manfaat utama yang dirasakan RTS yang membeli raskin adalah penghematan pengeluaran untuk membeli beras. Bagi kebanyakan RTS sampel di Kelurahan Kamal, raskin memenuhi setengah kebutuhan konsumsi beras bulanan mereka. Beras yang biasa dibeli RTS miskin di kelurahan ini harganya berkisar Rp4.300-Rp5.000 per kg. Dengan membeli raskin, yakni separuh dari kebutuhan beras per bulan, diperkirakan total penghematan yang bisa dilakukan

satu keluarga mencapai sekitar Rp35.500. Kebanyakan responden di Kelurahan Kamal ini menyatakan bahwa hasil penghematan dari pembelian raskin digunakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi lainnya. Sebaliknya, bila tidak ada raskin, mereka akan mengurangi lauk-pauk. Salah seorang responden penerima BLT yang bermata pencaharian sebagai petani sayur secara terbuka mengungkapkan bahwa *"bila tidak ada beras tebusan<sup>2</sup>, kehidupan keluarga saya bertambah parah Pak!"*. Hanya dua di antara 20 RTS responden, dua-duanya tidak terlalu miskin, yang menyatakan tidak akan ada masalah bagi mereka meskipun tidak ada lagi raskin.

Di Kelurahan Kayu Putih, karena kebanyakan RTS hanya membeli paket yang berisi sekitar 5,5 liter, raskin rata-rata hanya mencukupi kebutuhan keluarga untuk 10 hari, atau sepertiga dari kebutuhan beras untuk satu bulan. Dengan harga beras dari warung Rp4.000-Rp4.500 per liter, yang berarti selisih Rp2.000 per liter dengan raskin, penghematan dari membeli raskin hanya sekitar Rp20.000 per bulan. Karena pembelian raskin hanya bisa dilakukan berdasarkan kupon yang dibagikan satu per RTS, dan satu kupon bisa digunakan membeli satu kantong isi 5,5 liter, dari 21 RTS responden di Kelurahan Kayu Putih, empat RTS masing-masing membeli dua kantong raskin karena para responden ini tinggal bersama anaknya—RTS dan anaknya masing-masing mendapat satu kupon. Hanya satu RTS yang bisa membeli 20-30 kg.

Di Kelurahan Penjaringan, semua RTS yang membeli raskin (18 dari 20 RTS sampel), menyatakan bahwa mereka memasak raskin dengan dicampur beras lain yang harganya berkisar Rp4.000 sampai Rp5.500 per liter. Keluarga yang lebih mampu biasanya mencampur raskin dengan beras yang lebih mahal. Dengan harga pembelian raskin yang berkisar Rp35.000-Rp40.000 per 15 kg, dan diperkirakan 15 kg raskin memenuhi separuh kebutuhan beras sebulan, total penghematan dari membeli raskin diperkirakan sekitar Rp20.000-Rp25.000 per bulan.

Hampir semua RTS sampel menginginkan program raskin terus dilanjutkan, dan bahkan aparat di tingkat kelurahan, RW dan RT juga sependapat. Berkaitan dengan hal tersebut, masalah yang paling banyak disorot adalah perlunya peningkatan kualitas beras karena ditengarai bahwa setidaknya dari tiga bulan pasti ada satu bulan yang kualitas berasnya sangat jelek. Namun demikian, beberapa RTS penerima menyatakan perlunya peningkatan pengawasan dalam pembelian karena kalau berasnya bagus, banyak yang ingin membeli raskin dalam jumlah besar, bahkan ada pedagang makanan yang ikut membeli dalam jumlah besar.

Selain masalah kualitas beras, beberapa aparat di tingkat RT mengeluhkan ketidakterlibatan mereka, baik dalam hal pendataan maupun dalam hal pendistribusian beras. Beberapa RT bahkan tidak tahu siapa di antara warganya yang berhak membeli raskin. Meskipun RTS tidak ada yang menyoroti hal ini, para RT yang tidak pernah dilibatkan menyatakan bahwa kalau ada warganya yang protes, pasti mereka akan menghubungi RT terlebih dulu. Dalam kaitan dengan pendistribusian beras, hanya RTS di Kelurahan Kayu Putih yang mengemukakan tentang masalah pembagian kupon yang terlalu mendadak sehingga sering kali mereka belum menyiapkan uang untuk membeli raskin.

### 3.4 Bantuan Pembiayaan Kesehatan

Program jaminan kesehatan untuk warga miskin di DKI Jakarta berbeda dengan program jaminan kesehatan warga miskin di wilayah lainnya di Indonesia, yang mendapat Program Jamkesmas yang didanai oleh pemerintah pusat (APBN). Pelayanan kesehatan bagi warga

---

<sup>2</sup>Istilah yang kerap dipakai untuk menyebut beras yang disediakan Program Raskin.

miskin di DKI Jakarta dibiayai sendiri dari APBD Provinsi DKI Jakarta dalam bentuk Program Gakin (kesehatan) dan dananya dikelola oleh Dinas Kesehatan Provinsi DKI Jakarta. Warga miskin di DKI Jakarta dapat menggunakan kartu gakin untuk mendapat pelayanan kesehatan gratis atau keringanan biaya pengobatan di puskesmas dan di sejumlah rumah sakit di Jakarta. Warga miskin yang tidak memiliki kartu gakin juga dapat mengajukan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) untuk mendapat keringanan biaya pengobatan di beberapa rumah sakit di Jakarta.

Menurut informasi yang berhasil di himpun dari tingkat Kelurahan, Rw, Rt dan responden di ketiga kelurahan studi, banyak warga miskin yang tidak memperoleh pelayanan kesehatan gratis. Menurut penjelasan informan kunci di Kelurahan Kamal dan Kelurahan Penjaringan, program Gakin sudah tidak berlaku lagi, dan kartu gakin yang dimiliki warga sudah ditarik dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Menurut penjelasan pihak Kelurahan Penjaringan, kartu gakin sudah ditarik sejak Juni 2008 karena akan diganti dengan Jamkesmas. Namun sampai Desember 2009 belum terealisasi. Tiga RTS sampel penerima PKH di Kelurahan Penjaringan jugadiberitahu bahwa mereka akan mendapat Kartu Gakin, karena sudah menyerahkan persyaratan yang diminta. Namun sampai Desember 2009 kartu yang dijanjikan oleh pihak Puskesmas (tim pendata) belum dibagikan. Kondisi ini menyebabkan warga miskin penerima PKH harus membayar Rp20.000 ketika memeriksakan kehamilan dan membawa anaknya berobat ke Puskesmas. Jumlah biaya yang sama yang harus dikeluarkan oleh warga yang tidak memperoleh PKH. Padahal, berdasarkan informasi dari Dinas Kesehatan Provinsi DKI, Pemda DKI menetapkan kebijakan bahwa pemegang kartu PKH akan secara otomatis memperoleh pelayanan kesehatan gratis. Sayangnya informasi mengenai kebijakan tersebut juga belum banyak diketahui pihak Puskesmas sehingga penerima PKH belum dapat menikmatinya.<sup>3</sup>

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Bagian Perencanaan dan Anggaran Provinsi DKI Jakarta, setiap tahun data penerima kartu gakin di verifikasi oleh masing-masing Puskesmas. Namun biaya yang disetujui oleh DPRD selalu lebih rendah dari rencana yang diajukan sehingga verifikasi dan rencana perubahan kartu gakin dari kartu karton menjadi kartu gakin yang berbentuk seperti kartu ATM tidak sepenuhnya bisa dilakukan. Oleh karena itu, sebenarnya kartu gakin lama (2003) masih tetap dapat digunakan, dan ditambah dengan sebagian warga miskin baru hasil verifikasi 2008, yang kartu barunya telah dicetak dalam bentuk seperti kartu ATM. Walaupun demikian, di salah satu Puskesmas sampel sudah ada setumpuk kartu gakin baru, yang berbentuk seperti kartu ATM berwarna hijau dan di dalamnya terdapat foto dan nama serta alamat, yang belum dibagikan tanpa alasan yang jelas.

Meski tidak memiliki kartu gakin, beberapa RTS sampel di Kelurahan Kamal dan Kelurahan Kayu Putih masih memiliki dan menggunakan kartu berobat gratis, berupa lembaran putih bertuliskan “Kartu Berobat Sementara Keluarga Miskin” dan di dalamnya terdapat daftar nama anggota keluarga. Kartu tersebut dikeluarkan tahun 2003. Beberapa warga menyebutnya “Kartu Gakin”, meskipun tampaknya kartu ini bukanlah kartu gakin yang sebenarnya. Mereka dapat menggunakan kartu tersebut untuk mendapat pengobatan gratis di puskesmas, baik untuk berobat maupun untuk mendapat suntikan keluarga berencana (KB). Selain itu, untuk keperluan mendapat keringanan biaya pengobatan penyakit berat atau tindakan operasi di Rumah Sakit, beberapa warga miskin mengurus SKTM.

---

<sup>3</sup>Untuk mengatasi permasalahan ini, pada 2010 UPPKH dan Pemda Provinsi DKI Jakarta menyepakati bahwa kartu PKH dapat digunakan untuk mendapat pemeriksaan kehamilan dan pelayanan kesehatan gratis di puskesmas.

Sebagaimana terlihat dari Tabel 9, distribusi kartu gakin dan “Kartu Berobat Sementara Keluarga Miskin” tidak merata. Dari semua RTS sampel, hanya tiga RTS di Kelurahan Kamal dan 4 RTS di Kelurahan Penjaringan yang menyatakan pernah memiliki kartu gakin, sedangkan RTS di Kelurahan Kayu Putih tidak ada yang menyatakan pernah memiliki kartu Gakin. Sebaliknya, di Kelurahan Penjaringan justru tidak ada yang memiliki “Kartu Berobat Sementara Keluarga Miskin”, sementara ada 7 RTS sampel di Kelurahan Kamal dan 5 RTS sampel di Kelurahan Kayu Putih yang memiliki kartu tersebut. Dua RTS di Kelurahan Kayu Putih yang masih sering menggunakan kartu ini untuk berobat ke puskesmas menyatakan bahwa kartu tersebut harus diperpanjang di Dinas Kesehatan yang terletak di Matraman seminggu sekali. Kalau melalui calo, biaya perpanjangan berkisar antara Rp10.000 sampai Rp20.000. Meskipun bisa diurus sendiri, prosedur perpanjangan ini dianggap merepotkan.

**Tabel 9. Jumlah RTS Sampel Berdasarkan Tempat Pelayanan Kesehatan yang Pernah Dikunjungi dan Jenis Bantuan yang Pernah Digunakan**

|                                                 | Kelurahan<br>Kamal<br>(N=20) | Kelurahan<br>Kayu Putih<br>(N=21) | Kelurahan<br>Penjaringan<br>(N=20) |
|-------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| <b><u>Layanan Kesehatan yang Dikunjungi</u></b> |                              |                                   |                                    |
| Puskesmas                                       | 15                           | 9                                 | 9                                  |
| Rumah Sakit                                     | 3                            | 7                                 | 6                                  |
| Lainnya                                         | 2                            | 4                                 | 7                                  |
| <b><u>Bantuan yang Digunakan</u></b>            |                              |                                   |                                    |
| Pernah punya Kartu Gakin                        | 3                            | 0                                 | 4                                  |
| Punya "Kartu Berobat Sementara Keluarga Miskin" | 7                            | 5                                 | 0                                  |
| SKTM                                            | 1                            | 2                                 | 1                                  |

Beberapa informan di tingkat kelurahan, RW dan RT menyatakan bahwa banyak warga yang ingin memiliki kartu gakin tetapi sangat sulit untuk memperolehnya karena ketentuannya tidak jelas dan hanya Puskesmas yang paling menentukan rumah tangga sasaran yang berhak memperoleh. Jumlah rumah tangga yang pernah menerima gakin di ketiga kelurahan studi sangat terbatas. Menurut salah satu informan di Kelurahan Penjaringan, sebetulnya ada tim di tingkat desa yang terdiri atas unsur-unsur dinas kesehatan, puskesmas, kelurahan, dan tokoh masyarakat, yang seharusnya ikut menentukan siapa yang berhak mendapat kartu gakin; tetapi tidak ada informan dari ketiga kelurahan studi yang menyatakan pernah dilibatkan dalam penentuan penerima gakin. Mereka menyatakan bahwa kartu gakin dan “Kartu Berobat Sementara Keluarga Miskin” dikelola langsung oleh puskesmas dan penerimanya juga dipilih oleh puskesmas tanpa melibatkan RT dan RW. Hanya salah satu ketua RT di Kelurahan Penjaringan yang menyatakan bahwa tampaknya salah satu kader, yang juga menjadi pendamping PKH, ikut dalam penetapan calon penerima kartu gakin. Sejauh ini pihak kelurahan hanya menerima salinan daftar calon penerima gakin. Semua RT sampel dalam studi ini kurang mengetahui siapa penerima gakin ataupun pemegang “Kartu Berobat Sementara Keluarga Miskin”, tetapi secara umum mereka menilai bahwa penerimanya kurang tepat.

Karena tidak mendapat gakin, beberapa warga yang menderita penyakit yang cukup berat dan perlu dirawat di rumah sakit mengurus SKTM. Adanya SKTM dirasa sangat membantu meringankan biaya pengobatan. Satu RTS sampel di Kelurahan Kamal, misalnya, menyatakan bahwa anaknya pernah dirawat selama 15 hari di rumah sakit tanpa harus mengeluarkan biaya sepeser pun karena ia mengurus SKTM dan menunjukkan “Kartu Berobat Sementara Keluarga Miskin” kepada pihak rumah sakit.

Di Kelurahan Kayu Putih, dua RTS sampel juga mengurus SKTM untuk mendapat keringanan biaya operasi anaknya di rumah sakit. Namun empat RTS lainnya juga bisa mendapat pengobatan gratis, yaitu tiga RTS untuk biaya operasi dan satu RTS lainnya untuk biaya rawat inap, hanya dengan menggunakan “Kartu Berobat Sementara Keluarga Miskin”. Di Kelurahan Penjaringan, satu RTS melahirkan secara gratis di rumah sakit dengan mengurus SKTM. Sedangkan beberapa RTS sampel lainnya yang pernah berobat atau operasi di rumah sakit dengan biaya sendiri, yaitu tiga RTS di Kelurahan Kamal, satu RTS di Kelurahan Kayu Putih, dan lima RTS di Kelurahan Penjaringan, menanggung biaya rumah sakit dengan cara berhutang kepada saudara, tetangga, atau ke tempat anggota keluarganya bekerja.

Meskipun sangat membantu dalam hal meringankan biaya pengobatan di rumah sakit, pengurusan SKTM tidaklah mudah. Menurut penjelasan yang didapat di Kelurahan Kamal, mula-mula RT atau RW harus membuat surat pengantar yang menjelaskan status warga RT/RWnya yang mengajukan SKTM tersebut dan sekaligus menerangkan status kemiskinan atau tidak mampu warga itu. Surat ini lalu ditandatangani oleh ketua RW/dewan kelurahan setempat sebagai pihak yang mengetahui dan juga melakukan verifikasi. Surat pengantar yang dikeluarkan oleh RT/RW tersebut lazim disingkat PM1. Atas dasar surat ini, pihak kelurahan kemudian mengeluarkan SKTM untuk dikirimkan ke rumah sakit yang dirujuk. Selain surat pengantar dan SKTM, ada juga surat keterangan atau verifikasi dari kader posyandu setempat yang juga ditandatangani oleh kader, pihak puskesmas, dan RW sebagai pihak yang mengetahui. Surat dari kader/puskesmas ini akan disertakan saat mengajukan kompensasi pembayaran di rumah sakit. Salah satu ketua RT sampel mengaku sering mengurus hingga ke rumah sakit dalam rangka membantu keluarga pasien agar mendapatkan keringanan biaya. Meskipun agak merepotkan, diakui bahwa pengurusan surat keterangan hingga SKTM dan surat keterangan dari kader/puskesmas dapat dilakukan dalam waktu satu hari.

Persoalan rumit justru terjadi di tingkat rumah sakit karena sering kali pihak pengelola rumah sakit, khususnya di salah satu rumah sakit yang berada di dekat kelurahan sampel di Jakarta Barat, kurang memberikan perhatian yang serius pada pasien yang menggunakan SKTM. Bahkan salah satu responden menilai bahwa layanan kesehatan bagi keluarga miskin (Jamkesmas) di Kabupaten Tangerang jauh lebih baik dan nyaman.

Di Kelurahan Kayu Putih, SKTM diperoleh melalui pengajuan yang biasanya dilakukan oleh KK miskin yang sedang dirawat di rumah sakit. KK harus mendapatkan surat keterangan dari ketua RT, ketua RW, dan kelurahan untuk diajukan ke puskesmas. Selanjutnya, puskesmas akan melakukan peninjauan lapangan; jika memenuhi persyaratan, pengajuan SKTM tersebut akan disetujui. Menurut pihak kelurahan, KK yang memiliki gakin dapat memperoleh pengobatan gratis di rumah sakit rujukan, sedangkan KK pemilik SKTM harus membayar 50% dari total biaya.

Dahulu, warga di Kelurahan Kayu Putih agak mengalami kesulitan dalam memanfaatkan gakin atau untuk membuat SKTM. Namun, sejak tiga tahun yang lalu, ada sebuah LSM yang membantu mendampingi dan mengantarkan KK yang tidak memiliki gakin sehingga KK tersebut tidak sulit untuk memperoleh tempat di rumah sakit. Bagi rumah tangga yang memiliki kartu BLT dan Raskin, pengajuan SKTM relatif lebih mudah, karena pengajuan SKTM ini harus melampirkan fotokopi kedua kartu tersebut. Walaupun demikian, pasien pemegang SKTM sering diminta membayar sebagian biaya, dan banyak yang menggunakan jasa calo pengurusan yang biasanya ada di rumah sakit. Disinyalir bahwa di salah satu rumah sakit yang cukup dekat letaknya dengan Kelurahan Kayu Putih terdapat setidaknya delapan calo yang biasanya juga meminta sejumlah uang kepada pasien.

Di Kelurahan Penjaringan, menurut keterangan pihak puskesmas, SKTM sudah mulai ada sejak 2-3 tahun yang lalu. Syarat membuat SKTM adalah KTP dan kartu keluarga Provinsi DKI Jakarta, surat nikah, dan akte kelahiran untuk anak kecil. Syarat yang paling susah untuk dipenuhi adalah kartu keluarga Provinsi DKI Jakarta, karena masih banyak keluarga muda yang tidak mau memiliki kartu keluarga sendiri yang terpisah dari kartu keluarga orang tua mereka. Masyarakat sering kali marah jika syarat mereka dianggap tidak lengkap dan puskesmas meminta mereka untuk melengkapi persyaratan tersebut.

Proses pengurusan SKTM dimulai dari surat pengantar RT, RW, lalu lurah, baru ke puskesmas. Untuk mengurus SKTM, pasien sudah harus dirawat di RS Kelas 3 terlebih dulu baru bisa mengurus SKTM yang nantinya bisa mendapat keringanan hingga 50%—bahkan untuk yang benar-benar miskin bisa gratis. Pengurusan SKTM rata-rata memerlukan waktu 4-5 hari karena puskesmas harus melakukan survei dahulu ke rumah warga yang mengajukan SKTM untuk mengetahui apakah mereka benar-benar layak mendapatkan SKTM.

Verifikasi oleh puskesmas dilakukan oleh salah satu staf yang ada di puskesmas. Penentuan kelayakan seseorang mendapatkan SKTM antara lain dengan menggunakan indikator penghasilan Rp600.000 dan ukuran rumah. Masa berlaku SKTM adalah satu tahun dan bisa diperpanjang lagi. Untuk mengurus SKTM ada juga yang menggunakan jasa calo. Pihak puskesmas pernah bersitegang dengan salah seorang calo, sehingga kemudian pengurusan SKTM dibuat lebih ketat dan teliti, dengan mencocokkan foto dan mewajibkan mereka yang mengajukan surat keterangan ini menunjukkan KTP asli saat pengurusan surat.

Menurut penjelasan pihak kelurahan, proses memperoleh rekomendasi pembebasan biaya di layanan kesehatan dilakukan dengan cara mencocokkan data yang sudah ada hasil PPLS 2008 sebagai RTS di BPS, lalu meminta pengantar dari BPS di kantor walikota yang menyatakan bahwa orang tersebut miskin dan berhak menerima bantuan. Apabila namanya tidak ada dalam daftar RTS maka yang bersangkutan meminta pembebasan biaya dan biasanya dilakukan tawar-menawar berdasarkan kesanggupan.

Ketua RT sampel di kelurahan ini juga menjelaskan bahwa proses pengurusan SKTM dimulai dari surat pengantar RT, RW, puskesmas, lurah, hingga ke Sudin Kesehatan. Pengurusan SKTM di puskesmas dilayani setelah jam 12, tepatnya antara pukul 12.00 dan pukul 14.00. Sering kali pasien dioper-oper sehingga menyusahkan mereka. Singkatnya waktu yang disediakan puskesmas, sementara warga harus menempuh prosedur mulai dari RT, RW, lurah, hingga ke Dinas Kesehatan di kantor walikota dianggap menyulitkan karena ketika mereka kembali lagi ke puskesmas, jam layanan sudah berakhir.

### **3.5 Program-Program Lain**

#### **Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)**

Berbeda dari BLT dan Raskin yang sangat populer di kalangan RTS, tidak ada satu pun RTS sampel yang tahu mengenai PNPM meskipun program ini telah dilaksanakan di Kelurahan Kamal dan Kelurahan Kayu Putih, dan mulai dipersiapkan untuk dilaksanakan di Kelurahan Penjaringan. Tampaknya program ini lebih banyak diketahui oleh kalangan elit masyarakat, RW, dan RT, serta lebih banyak dimanfaatkan dan melibatkan warga kelurahan yang tidak terlalu miskin.

Salah satu ketua RT sampel di Kelurahan Kamal menjelaskan bahwa RTnya telah menerima PNPM Mandiri 2008. Setiap RT menerima dana Rp12.000.000 dan digunakan untuk pengerasan jalan masuk ke wilayah RT tersebut sepanjang hampir dua kilometer. Informan tersebut menyatakan bahwa pekerjaan pengerasan dilakukan sendiri oleh masyarakat, dan masing-masing anggota masyarakat menerima upahnya meskipun informan tersebut tidak ingat berapa besarnya upah yang diberikan. Dana PNPM diterima melalui ketua RW. RW menerima dana sebesar Rp60 juta yang dibagikan secara merata kepada lima RT. Pembagian secara merata dimaksudkan agar tidak terjadi kecemburuan di antara masyarakat. Kesepakatan pemanfaatan dana PNPM Mandiri untuk pengerasan jalan masuk salah satu RT merupakan keputusan atau mufakat bersama masyarakat. Hampir di semua RT, dana PNPM Mandiri 2008 lebih banyak dipakai untuk pengerasan jalan.

Hingga akhir Desember 2009, Program PNPM Mandiri Perkotaan di Kelurahan Kamal untuk tahun anggaran 2009 belum dilaksanakan karena dananya belum tersedia. Meskipun demikian, infrastruktur kelembagaan untuk mengelola dan usulan rencana kegiatan telah disusun dan disepakati bersama. Sewaktu-waktu ketika dananya turun, tim yang telah terbentuk sudah langsung dapat mengimplementasi rencana program.

Rencana atau usulan program kegiatan PNPM Mandiri perkotaan adalah, antara lain, perbaikan jalan. Seperti diungkapkan oleh salah satu ketua RT sampel, pengelolaan dana PNPM akan diserahkan sepenuhnya kepada Badan Kesejahteraan Masyarakat (BKM). Badan ini merupakan wadah perwakilan dari setiap RW, dan setiap RW memiliki perwakilan satu orang di dalamnya. BKM telah terbentuk sejak 2006 dan pada awalnya dibentuk untuk mengelola dana bantuan pinjaman bagi masyarakat yang didanai oleh Bank Mandiri. Badan ini kemudian dikembangkan untuk ikut serta mengelola program PNPM. BKM juga ikut serta dalam mengelola dana simpan pinjam yang bersumber dari Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (PPMK) yang didanai oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemprov DKI Jakarta.

Di Kelurahan Kamal, terdapat 5 RW yang direncanakan akan menerima dan melaksanakan program PNPM Mandiri Perkotaan untuk periode 2009. Namun hingga akhir Desember 2009, dananya belum dapat dicairkan. Di salah satu RW sampel, rencana atau usulan pemanfaatan dana PNPM akan diarahkan pada pembuatan bak dan gerobak sampah dengan kebutuhan dana sekitar Rp30 juta.

Persoalan keterlambatan cairnya dana PNPM Mandiri untuk periode 2009 menjadi keluhan utama yang sering disampaikan para informan. Mereka juga mengeluhkan panjangnya penantian dana dan persiapan yang telah lama mereka lakukan. Persiapan-persiapan untuk pelaksanaan PNPM Mandiri telah berlangsung selama lima bulan, tetapi hingga kini dananya belum tersedia. Selain itu, penggantian fasilitator di tingkat kecamatan yang sering terjadi juga dikeluhkan oleh salah satu ketua RW, yang tidak mengetahui alasan seringnya penggantian fasilitator dilakukan.

Di Kelurahan Kayu Putih, salah satu wakil RT sampel menjelaskan bahwa kelurahannya baru akan mendapat program P2KP fisik pada 2010. Program ini akan dilaksanakan di lima RW, tetapi sampai dengan Desember 2009 baru tiga RW yang telah menyelesaikan proposalnya. Total dana untuk kelima RW tersebut berjumlah Rp350 juta. Pencairan dana tahap pertama rencananya berjumlah Rp105 juta. Ketua RW sampel lainnya menyatakan belum begitu tahu mengenai program tersebut karena masih dalam tahap persiapan.

P2KP dalam bentuk bantuan modal pinjaman telah berlangsung sejak tahun 2007. Menurut seorang wakil RT, pengelolaan program ini berada langsung di bawah kendali Dewan Kelurahan (Dekel). Wakil RT tersebut pernah meminjam sebesar Rp1.000.000 pada 2007. Kelompoknya berjumlah 10 orang, tetapi hanya dua orang yang telah melunasi pinjamannya. *“Mungkin karena masalah ini, kelompok saya tidak lagi mendapatkan pinjaman lagi”*, katanya.

Ketua RT sampel lainnya mengemukakan bahwa total dana kegiatan bantuan pinjaman di RWnya pada 2009 berjumlah Rp20.000.000 dan diberikan kepada empat kelompok. Total angsuran per bulan sebesar Rp1.967.000 selama 12 kali angsuran (satu tahun). Ada dua orang yang ditunjuk sebagai pengelola P2KP di Kantor Kelurahan. Ketua RT tersebut menjadi anggota kelompok peminjam dan sudah tiga kali melakukan pinjaman, masing-masing sebesar Rp1.250.000. Melalui fasilitas pinjaman tersebut, responden berhasil membangun usaha dagang kecil-kecilan di ruang tamu rumahnya yang difungsikan sebagai toko. Namun, RTS sampel di kelurahan ini tidak ada yang mengetahui tentang adanya dana pinjaman tersebut.

Di Kelurahan Penjarangan, menurut informasi dari pihak kecamatan dan kelurahan, PNPM baru dalam taraf persiapan berupa sosialisasi di tingkat RW dan kelurahan saja. Rencananya program ini akan dilaksanakan di lima RW dalam bentuk pembangunan infrastruktur jalan dan saluran air. Masyarakat yang akan melaksanakan di tingkat RW akan membentuk kelompok masyarakat (pokmas) dan akan didampingi oleh fasilitator yang berasal dari PU.

Pihak kelurahan belum mengetahui apakah program simpan pinjam perempuan akan dijalankan bersamaan dengan program perbaikan jalan atau malah tidak ada. Salah satu ketua RT sampel pernah mengikuti rapat selama dua hari mengenai pelaksanaan PNPM ini; sudah dilakukan survei jalan mana saja yang perlu diperbaiki. Diperkirakan bahwa pelaksanaan program ini terjadi pada bulan Januari 2010. Informasi ini belum menyebar di masyarakat karena tidak ada satu pun RTS sampel yang mengetahui keberadaan program ini.

### **Pembiayaan Pendidikan (BOS, BOP, dan Beasiswa)**

Dalam rangka menunjang program wajib belajar sembilan tahun dan menjamin akses semua anak untuk mengenyam pendidikan di tingkat SD dan SMP, Pemerintah Pusat memberikan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Pemprov DKI Jakarta memberikan Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) bagi semua SD dan SMP di wilayah provinsi ini agar semua murid tidak perlu membayar uang pendaftaran dan uang sekolah. Program ini juga biasa disebut dengan sekolah gratis. Sebagian bantuan tersebut juga diberikan dalam bentuk buku sehingga murid tidak perlu membeli beberapa buku pelajaran.

Adanya sekolah gratis di SD dan SMP negeri ini dirasa sangat bermanfaat oleh RTS, bahkan ada yang mengungkapkan bahwa mereka mungkin tidak akan mampu menyekolahkan anaknya kalau tidak ada BOS. Semua RTS yang menyekolahkan anaknya di SD dan SMP negeri menyatakan bahwa mereka tidak dipungut biaya pendaftaran dan SPP bulanan, meskipun biaya buku dan kegiatan ekstrakurikuler yang masih harus mereka bayar bervariasi besarannya. Sebagian murid tidak perlu lagi membeli buku dan lembar kegiatan siswa (LKS) dan sebagian hanya perlu membeli LKS, tetapi semuanya masih harus membayar biaya untuk kegiatan ekstrakurikuler yang besarnya sekitar Rp10.000-Rp25.000 per semester.

Namun demikian, sebagian RTS yang menyekolahkan anaknya di SD dan SMP swasta masih harus membayar biaya pendaftaran dan SPP. Biaya di SD swasta, umumnya di madrasah, sekitar Rp10.000 per bulan, sedangkan biaya pendidikan di SMP swasta jauh lebih mahal. Salah satu responden membayar uang pendaftaran Rp1.000.000, SPP Rp40.000 per bulan, uang tes

Rp70.000, dan uang rapor Rp12.000. RTS lainnya bahkan membayar SPP (dan uang buku) sebesar Rp165.000 per bulan. Pada umumnya RTS menyekolahkan anaknya di SMP swasta karena nilai ujiannya tidak cukup baik untuk bisa masuk SMP negeri. Besarnya biaya pendidikan di SMP swasta banyak dikeluhkan RTS, dan mereka mengharapkan biaya pendidikan di SMP swasta bisa disamakan seperti di sekolah negeri.

Berbeda dengan SD dan SMP, biaya pendidikan SMA dianggap sangat mahal. Hanya sedikit di antara RTS sampel yang masih menyekolahkan anaknya di tingkat SMA. Salah satu RTS yang menyekolahkan anaknya di SMEA harus membayar uang pendaftaran Rp1.500.000 dan SPP Rp110.000 per bulan. Karena mahal biaya masuk SMA, salah satu RTS penerima PKH menabung semua uang PKH agar anaknya yang masih duduk di kelas 2 SMP dapat membayar uang pendaftaran ke SMA. Di antara RTS sampel, ada yang anaknya duduk di bangku SMA dan mendapat beasiswa dari yayasan tempatnya bersekolah, tetapi tidak ada di antara RTS sampel tersebut yang mendapat beasiswa dari Yayasan Beasiswa Jakarta.

Meskipun telah menikmati pendidikan gratis di SD dan SMP, hanya beberapa RTS yang tahu bahwa hal ini dapat terlaksana karena adanya Program BOS. Mereka umumnya tahu dari iklan yang ada di televisi atau dari sekolah. Namun tidak ada RTS sampel yang tahu tentang BOP karena sekolah tidak pernah memberi tahu dan tidak ada di antara RTS sampel yang menjadi anggota komite sekolah.

## **Bantuan Lain**

Di antara ketiga kelurahan yang menjadi lokasi penelitian ini, Kelurahan Kamal adalah yang paling banyak menerima program bantuan. Kelurahan Kayu Putih juga menerima program bantuan dalam jumlah yang cukup, sedangkan Kelurahan Penjaringan, yang relatif paling miskin, justru hampir tidak ada program bantuan lainnya.

Di Kelurahan Kamal, setidaknya diperoleh informasi mengenai lima program atau bantuan lainnya, yaitu:

- a. Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (PPMK), yang dicanangkan oleh Pemprov DKI Jakarta dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Program ini telah mulai dilaksanakan pada 2007 dan masih berlangsung hingga Desember 2009. Pada 2007, dana awal yang diberikan dalam rangka PPMK sebesar Rp1 miliar.

Dana PPMK diarahkan untuk tujuan pembangunan infrastruktur fisik, sosial, dan ekonomi, atau yang dikenal dengan sebutan *tribina*. Kegiatan sosial dan infrastruktur fisik dikelola oleh dewan kelurahan setempat, sedangkan kegiatan ekonomi yang berupa simpan pinjam dikelola oleh unit pengelola keuangan (UPK) kelurahan. Kegiatan pembangunan fisik berupa perbaikan jalan, saluran air, dan lain-lain. Program ini bersumber dari Badan Pemberdayaan Masyarakat (BPM) Provinsi DKI.

Pada tahun 2008 Pemprov DKI Jakarta melalui BPM Provinsi kembali menyediakan dana sebesar Rp200.000.000 untuk kegiatan pembangunan infrastruktur (perbaikan fasilitas jalan/selokan). Sifat dan karakteristik pengelolaannya bersifat partisipatoris, yang menyerahkan pengelolaan dana kepada masyarakat.

Program pembangunan infrastruktur (perbaikan infrastruktur jalan/selokan) yang telah berjalan dan rampung dikerjakan, tetapi program ekonomi seperti kegiatan simpan pinjam saat ini mengalami hambatan akibat tingginya tingkat kemacetan kredit. Hasil

audit 2009 menemukan kredit macet mencapai 60%. Sebagian besar dana simpan pinjam ini disalurkan kepada para ibu untuk kegiatan usaha mereka. Jumlah yang dipinjam maksimal Rp5.000.000.<sup>4</sup>

Dalam rangka mengantisipasi tingginya angka kredit macet dan terhentinya kegiatan simpan pinjam yang saat ini tengah dijalankan, pihak Kelurahan Kamal sedang mempersiapkan peralihan model pengelolaan dana PPMK untuk kegiatan simpan pinjam dalam bentuk kegiatan koperasi. Diharapkan bahwa peralihan sistem pengelolaan kegiatan simpan pinjam mirip usaha koperasi ini mampu menekan tingkat kemacetan kredit. Saat ini sedang dipersiapkan sumber daya manusianya (dalam pelatihan yang sedang berjalan) yang akan diminta untuk mengelola dana tersebut. Program infrastruktur yang menyedot anggaran besar biasanya dikelola langsung oleh Dinas PU setempat, dan Kelurahan Kamal tidak memiliki informasi tentang pelaksanaannya meskipun kegiatan tersebut dilakukan di wilayah Kelurahan Kamal.

- b. Bantuan dari Departemen Pertanian untuk para petani sayur. Di salah satu RW, terdapat 100 petani sayur yang diorganisasi dalam kelompok Gabungan Kelompok Tani Tunas Tani dan akan menerima bantuan sebesar Rp100.000.000. Bantuan tersebut berupa pinjaman modal untuk mengolah beberapa lahan tidur untuk pengembangan usaha sayur mayur. Namun hingga Desember 2009, bantuan ini belum terealisasi dan RTS sampel yang bekerja sebagai petani sayur juga tidak ada yang mengetahui mengenai keberadaan kelompok tani tersebut.
- c. Bantuan dana bergulir yang bersumber dari BKKBN. Di salah satu RW sampel, kegiatan usaha dana bergulir ini dikoordinasi oleh istri ketua RW dengan jumlah anggota 54 orang. Setiap anggota kelompok menerima bantuan sebesar Rp500.000. Pengembalian dana pinjaman masih terhambat karena dana yang jumlahnya kecil bagi setiap anggota tersebut cenderung dipakai untuk kebutuhan rumah tangga penerima. Kesulitan terbesar yang dialami para anggota adalah ketersediaan agunan bila harus meminjam dana lebih dari Rp1.000.000.
- d. Bantuan dari pihak swasta yang bersifat spontan, langsung, dan berorientasi pada penyediaan bantuan sembako kepada masyarakat. Seperti yang dijelaskan oleh salah satu Ketua RT, sering kali ada perusahaan-perusahaan tertentu yang langsung menemui RW atau RT setempat dengan membawa bantuan sembako untuk diberikan kepada masyarakat. Bantuan seperti ini sering diberikan pada saat terjadi banjir, menjelang lebaran atau saat puasa. Hanya saja, RTS sampel mengeluhkan bahwa bantuan yang bersifat spontan dan berupa sembako sering kali salah sasaran karena mereka yang menerima sering kali adalah kelompok-kelompok yang tingkat kesejahteraan sudah lebih dari cukup dan tidak layak menerima sembako.
- e. Di salah satu RT sampel terdapat kegiatan simpan pinjam para ibu yang didanai oleh swasta. Dana pinjaman ini diperuntukkan bagi para ibu yang sedang melakukan usaha kecil-kecilan seperti berdagang nasi uduk, berdagang sayur, atau usaha-usaha kecil lainnya. Jumlah pinjaman berkisar antara Rp1.000.000 untuk masa satu tahun. Pembayaran dilakukan setiap minggu dengan cicilan sebesar Rp25.000/minggu selama 50 minggu atau satu tahun. Bila dihitung, tingkat bunganya mencapai 25%. Angka ini relatif tinggi. Namun demikian, kegiatan ini telah berlangsung hingga dua tahun, dan rumah ketua RT menjadi tempat transaksi pengembalian bunga dan modal. Umumnya para peminjam ini bukan KK miskin penerima BLT/Raskin/Gakin.

---

<sup>4</sup>Tidak diperoleh data yang lebih rinci karena pihak kelurahan tidak memiliki data yang lebih lengkap.

- f. Pemugaran rumah yang dilakukan Yayasan Budha Tsu Zhi. Delapan dari 20 RTS sampel mendapat bantuan pemugaran rumah dari yayasan ini sehingga kondisi rumah RTS sampel tersebut menjadi cukup baik (bangunan permanen). Penerima bantuan ini memang keluarga miskin yang rumahnya sudah tidak layak huni, tetapi rumah dan tanahnya milik sendiri. Selain pemugaran rumah, yayasan ini juga memberikan beberapa perabotan.

Upaya pihak kelurahan untuk mendapat perhatian dari pihak swasta terutama dari pihak Angkasa Pura (bukan terkait untuk merespons krisis tetapi dalam rangka mendorong agar pihak swasta juga mengambil bagian dalam karya dan tanggung jawab sosial perusahaan (*community social responsibility program*) terhadap masyarakat hingga kini belum dapat terwujud. Melalui kemitraan dengan pihak swasta, pihak kelurahan berupaya menyelenggarakan berbagai pelatihan untuk mengajarkan ketrampilan atau memberikan bantuan bagi pendidikan anak usia dini (PAUD), organisasi, serta permodalan bagi warga masyarakat yang menganggur dan miskin di kelurahan ini. Selama ini pihak swasta yang telah turut aktif membantu upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kelurahan Kamal adalah Universitas Trisakti, melalui kegiatan pelatihan ketrampilan.

**Di Kelurahan Kayu Putih** juga terdapat PPMK. Menurut salah satu Ketua RW, sampel program mulai dilaksanakan pada 2006. Pada 2006 dan 2007, RWnya mendapatkan alokasi dana masing-masing Rp25.000.000 dan semuanya digunakan untuk pembangunan fisik, yaitu pengaspalan jalan dan perbaikan saluran got. Pada 2007, alokasinya sebesar Rp13.000.000 dengan ketentuan penggunaan Rp6.500.000 untuk pembangunan fisik dan sisanya untuk kegiatan sosial, dalam bentuk penghijauan dan pengadaan gerobak sampah.

Untuk tahun 2009, alokasi dana hanya sebesar Rp12.400.000 yang penggunaannya untuk pembangunan fisik dan sosial. Menurut salah satu RT sampel, dana yang diterima untuk pembangunan fisik di RWnya (untuk 10 RT) hanya sekitar Rp6.000.000 dan menurut petunjuk kelurahan harus digunakan untuk membuat biopori. Di RT lainnya, kebanyakan dana digunakan untuk perbaikan jalan lingkungan, dan dana yang diterima pada 2008 berjumlah Rp900.000. Di RT sampel lainnya lagi, dana digunakan untuk perbaikan gorong-gorong dan pengaspalan jalan lingkungan, tetapi Ketua RTnya tidak banyak mengetahui karena kegiatan tersebut tidak melibatkan pihak RT.

Selain PPMK, di Kelurahan Kayu Putih juga ada Program Bedah Kampung dari Pemprov DKI Jakarta. Program ini telah berjalan selama beberapa tahun, dan salah satu RW sampel menerima alokasi untuk 30 rumah. Menurut salah satu RT sampel, RTnya mendapat alokasi tiga rumah, tetapi Ketua RT tersebut tidak tahu karena tidak pernah dilibatkan baik dalam tahap perencanaan, penentuan sasaran, maupun pelaksanaannya. Tampaknya program ini hanya berupa perbaikan kecil untuk rumah-rumah yang kondisinya sudah parah. Salah satu RTS sampel yang mendapat program ini, misalnya, hanya mendapat dua lembar triplek dan dua batang kaso.

Beberapa RTS sampel juga mendapat bantuan sembako dari berbagai pihak, khususnya pada saat banjir dan menjelang lebaran. Pada saat banjir, empat dari 20 RTS sampel menyatakan menerima dana bantuan korban banjir dari kelurahan. Dua RTS menyatakan mendapat dana Rp300.000, sedangkan dua RTS lainnya menyatakan mendapat Rp200.000, masing-masing. Salah satu RTS sampel juga menyatakan bahwa sebulan sekali ada pengobatan gratis di pos RT, tetapi responden tersebut tidak tahu siapa yang menyelenggarakan kegiatan tersebut.

***Di Kelurahan Penjaringan*** tidak diperoleh informasi mengenai PPMK. Pihak kelurahan hanya mengemukakan tentang ACF memberikan bantuan berupa perahu karet pada saat banjir dan rencana WVI untuk memberikan bantuan yang masih dalam tahap perencanaan hingga Desember 2009. Dari RTS sampel juga tidak banyak diperoleh informasi mengenai bantuan lain.

Salah satu RTS menyatakan pernah mendapat sembako dari Yayasan Budha Tsu Tzi; RTS yang lain menyatakan pernah didata untuk program pinjaman modal bagi nelayan, tetapi tidak mengetahui siapa pihak yang akan memberi bantuan dan kapan bantuan akan diberikan.

## IV. KESIMPULAN DAN SARAN KEBIJAKAN

Hasil penelitian singkat di tiga kelurahan yang relatif miskin di Provinsi DKI Jakarta ini memperlihatkan adanya perbedaan karakteristik dan kondisi penghidupan masyarakat miskin di ketiga kelurahan tersebut. Kondisi kehidupan masyarakat miskin di Kelurahan Kamal relatif lebih baik daripada di kedua kelurahan lainnya, sedangkan kemiskinan di Kelurahan Penjarangan adalah yang terparah di antara ketiganya karena banyaknya jumlah penduduk miskin, padatnya permukiman dan terbatasnya mata pencaharian wilayah ini.

Sebagian penduduk miskin di Kelurahan Kamal adalah penduduk asli Betawi dan masih memiliki aset berupa tanah dan rumah yang mereka tempati. Masih tersedianya sumberdaya alam berupa lahan pertanian, bantaran sungai, dan sungai juga sangat membantu menunjang kehidupan penduduk miskin di kelurahan ini. Sebaliknya, kebanyakan penduduk miskin di Kelurahan Kayu Putih dan Kelurahan Pejaringan adalah pendatang dan tinggal di lahan milik pemerintah atau menempati rumah kontrakan yang kumuh, meskipun sudah berpuluh-puluh tahun tinggal di Kelurahan tersebut. Penghidupan mereka juga semata-mata bergantung pada pekerjaan di sektor informal yang sifatnya tidak tetap.

Kerentanan yang dihadapi oleh masyarakat miskin di ketiga kelurahan tersebut berbeda-beda. Sebagian masyarakat miskin di Kelurahan Kamal dan Kelurahan Kayu Putih yang mata pencahariannya terkait dengan daur ulang limbah plastik dan besi/aluminium terkena dampak krisis keuangan global yang terjadi pada 2008/09 karena menurunnya permintaan dan harga limbah tersebut. Masyarakat miskin di Kelurahan Kamal yang bekerja di sektor pertanian juga terkena dampak negatif kekeringan dan melambungnya harga pupuk. Penghidupan sebagian masyarakat miskin di Kelurahan Kayu Putih sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah daerah dalam hal penertiban pedagang asongan dan pengoperasian bus Transjakarta. Selain itu, kehidupan masyarakat miskin di wilayah sampel ini juga dipengaruhi oleh banjir yang semakin sering merendam tempat mereka tinggal. Adapun penghidupan masyarakat miskin di Kelurahan Penjarangan dipengaruhi oleh aktivitas usaha atau industri di sekitarnya, yang sebagian cenderung menurun karena berbagai faktor, termasuk jebolnya tanggul yang mengakibatkan banjir air pasang yang makin sering terjadi. Faktor-faktor kerentanan tersebut tampaknya tidak terlalu dipahami atau tidak menjadi perhatian aparat di tingkat kelurahan.

Perbedaan kondisi kemiskinan dan kerentanan masyarakat miskin di ketiga kelurahan tersebut memperlihatkan perlunya strategi dan kebijakan yang berbeda-beda dalam menanggulangi kemiskinan di Provinsi DKI Jakarta. Salah satu langkah strategis yang perlu dilakukan adalah meningkatkan pemahaman dan kepekaan aparat di tingkat kecamatan dan kelurahan mengenai kerentanan yang dihadapi masyarakat miskin di daerahnya. Meningkatnya pemahaman tersebut diharapkan akan meningkatkan respon terhadap perubahan yang berpotensi memperburuk kemiskinan di tiap-tiap daerah tempat para aparat tersebut bertugas dan membuat mereka mampu memberikan masukan untuk penyusunan program penanggulangan kemiskinan yang lebih sesuai untuk daerahnya masing-masing.

Dalam kondisi kehidupan yang serba terbatas dan penghasilan yang tidak menentu, keberadaan program-program perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan sangat membantu kehidupan masyarakat miskin meskipun secara umum kepemilikan kartu keluarga dan KTP masih menjadi faktor penentu akses masyarakat terhadap program-program tersebut.

Di antara program yang selama ini sudah dilaksanakan, kebanyakan RTS merasa bahwa bantuan dalam bentuk uang tunailah yang paling membantu karena dapat digunakan sesuai

kebutuhan mereka. Bagi penerima PKH, misalnya, PKH dianggap paling bermanfaat karena jumlahnya lebih besar daripada BLT; bagi yang tidak menerima PKH, BLTlah yang dianggap paling bermanfaat. Pada urutan berikutnya, raskin juga dianggap sangat membantu pemenuhan kebutuhan beras. Hasil penghematan dari pembelian raskin biasanya digunakan untuk meningkatkan konsumsi lauk-pauk keluarga.

Program lain yang dianggap sangat diperlukan adalah bantuan pembiayaan kesehatan, meskipun jumlah penerima manfaat kartu gakin dan SKTM masih sangat terbatas dan penentuan penerimanya kurang transparan. Di sisi lain, hanya sedikit masyarakat yang mengenal BOS; bahkan tidak ada yang tahu mengenai BOP dan program beasiswa yang diberikan oleh Pemprov DKI Jakarta. Walaupun demikian, kebanyakan RTS yang menyekolahkan anaknya di sekolah negeri merasakan manfaat sekolah gratis di tingkat SD dan SMP. Adapun program-program lainnya, termasuk PNPM dan PPMK hampir tidak dikenal oleh RTS. Manfaat berbagai bantuan yang diberikan oleh pihak nonpemerintah sangat terbatas karena sifatnya hanya sewaktu-waktu. Hanya bantuan perbaikan rumah dari Yayasan Budha Tsu Zhi di Kelurahan Kamal yang tampaknya sangat bermanfaat, meskipun cakupannya sangat terbatas.

Secara umum, hasil penelitian ini memperlihatkan masih lemahnya administrasi program di tingkat kelurahan, RW, dan RT. Meskipun pihak kelurahan, RW, dan RT tidak secara langsung terlibat dalam pelaksanaan berbagai program perlindungan sosial, mereka mempunyai posisi penting dalam pengkoordinasian berbagai bantuan yang masuk ke wilayahnya dan biasanya menjadi sasaran utama keluhan masyarakat. Oleh karenanya, pihak-pihak ini perlu diberikan pemahaman yang memadai tentang berbagai program yang dilaksanakan di wilayahnya, dilibatkan dalam penentuan sasaran, dan diberi informasi mengenai siapa yang menerima program tersebut.

Secara lebih rinci, beberapa hal penting yang perlu dicatat berkaitan dengan pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang sudah dilaksanakan adalah sebagai berikut :

#### 1. BLT

Program ini dirasa sangat bermanfaat dalam membantu memenuhi kebutuhan pangan, khususnya meningkatkan belanja lauk pauk (gizi keluarga), membantu biaya pendidikan, kesehatan, dan kontrak rumah. Secara umum pelaksanaan BLT cukup baik. Beberapa penyimpangan dalam bentuk adanya pungutan yang terjadi pada awal pelaksanaan program sudah tidak terjadi lagi pada tahap-tahap selanjutnya. Tingkat ketidaktepatan sasaran relatif kecil dalam artian hampir semua penerimanya memang tergolong miskin.

Namun demikian, masalah yang lebih besar berkaitan dengan program ini adalah kekurangcakupan atau masih banyaknya warga miskin lainnya yang tidak tercakup. Bila program ini akan dilanjutkan atau dilaksanakan lagi, perlu dilakukan penyempurnaan proses pendataan. Pendataan perlu dilakukan dari awal dengan memasukkan KK miskin lain yang belum tercakup, tidak sekadar melakukan verifikasi dari daftar yang lama supaya RTS yang dulu menerima tetapi kini kesejahteraannya sudah meningkat dapat diganti dengan yang lebih miskin. Transparansi kriteria penerima juga perlu lebih disosialisasikan agar tidak memicu konflik, dan penjelasan mengenai larangan pemotongan perlu terus ditekankan. Karena kebanyakan istri yang mengelola dan mengambil dana, perlu dicantumkan nama suami-istri dalam kartu penerima untuk menghindari kontak yang tidak perlu dengan aparat, yang justru memicu RTS untuk memberi “uang rokok”.

## 2. PKH

Program ini sangat membantu masyarakat, bukan hanya dalam hal membantu biaya pendidikan dan kesehatan melainkan juga dalam hal konsumsi dan mendukung kehidupan yang lebih layak, misalnya untuk membayar kontrakan rumah, listrik, dan air bersih. Secara umum penerimanya cukup tepat sasaran, tetapi karena jumlah penerimanya sangat sedikit maka kekurangcakupannya sangat besar. Walaupun demikian, proses pendataan program ini kurang terbuka dan kurang melibatkan RW dan RT.

Hal yang sangat perlu ditingkatkan adalah transparansi jumlah dana yang diberikan untuk masing-masing RTSM karena ternyata RTSM tidak tahu berapa dana yang seharusnya diterima dan alasan bila terjadi perubahan jumlah dana yang diberikan. Perlu juga penekanan mengenai larangan pemotongan dana atau larangan memberikan dana kepada pendamping atau aparat di tingkat mana pun. Sosialisasi mengenai kewajiban RTSM penerima PKH juga masih perlu ditingkatkan. Selain itu, perlu adanya dukungan dari program lain, terutama gakin atau jamkesmas, karena keberhasilan PKH akan sangat ditunjang oleh ketersediaan dan akses terhadap pelayanan kesehatan dan pendidikan. Waktu pembagian dana juga sebaiknya disesuaikan dengan kalender pendidikan agar dana yang diberikan dapat lebih menunjang kebutuhan pendidikan anak.

## 3. Raskin

Program yang telah dilaksanakan selama lebih dari sepuluh tahun ini dirasa sangat membantu masyarakat miskin. Keleluasaan untuk menentukan cara pendistribusian yang diberikan kepada pihak kelurahan membuat jumlah dan harga pembelian oleh masyarakat bervariasi. Di satu sisi, keleluasaan cara pendistribusian tersebut menyebabkan raskin tidak hanya dijual kepada rumah tangga sasaran yang telah ditetapkan. Namun di sisi lain, hal ini justru mengurangi kecemburuan karena rumah tangga yang tidak terdaftar tetapi hampir sama miskinnya juga dapat membeli raskin.

Dengan mempertimbangkan bahwa kemiskinan tidak bersifat statis, tampaknya kebijakan yang memberi keleluasaan pada kelurahan ini perlu dipertahankan, dengan tetap memberikan pengawasan dengan melibatkan masyarakat untuk menghindari penyimpangan yang lebih mendasar, misalnya penjualan raskin ke pasar bebas atau ke rumah tangga yang tidak miskin.

Hal yang perlu mendapat perhatian justru pada penetapan harga karena terlihat kecenderungan harga pembelian raskin oleh masyarakat justru menjadi lebih mahal di kelurahan yang lebih miskin. Oleh karenanya, perlu dipertimbangkan untuk menetapkan harga patokan tertinggi untuk melindungi kepentingan KK miskin.

## 4. Bantuan Pembiayaan Kesehatan

Adanya bantuan untuk meringankan biaya kesehatan sangat membantu KK miskin dalam mengakses pelayanan kesehatan. Tanpa adanya bantuan tersebut, KK miskin yang harus mengeluarkan biaya yang cukup besar untuk pengobatan selalu menutup biaya tersebut dari utang. Namun demikian, pelaksanaan program bantuan pembiayaan kesehatan adalah yang paling tidak jelas dibandingkan BLT, PKH, dan raskin.

Sesungguhnya Pemda Provinsi DKI Jakarta mengalokasikan dana yang cukup besar untuk memberikan bantuan biaya pengobatan bagi masyarakat miskin dengan memberikan kartu gakin atau SKTM. Namun informasi yang beredar di masyarakat sangat simpang siur. Berdasarkan informasi dari masyarakat, gakin sudah tidak berlaku sejak pertengahan 2008, sedangkan semua RTS sampel tidak ada yang mendapatkan kartu gakin baru. Beberapa

rumah tangga di Kelurahan Kamal dan Kelurahan Kayu Putih mempunyai “Kartu Berobat Sementara Keluarga Miskin” dan dengan kartu tersebut mereka dapat mendapat pengobatan dan KB gratis di puskesmas, bahkan mendapat keringanan biaya di rumah sakit. Sebaliknya, di Kelurahan Penjaringan tidak ada RTS yang memiliki kartu tersebut.

Pengurusan SKTM juga cukup sulit dan tampaknya sangat rentan penyimpangan karena dapat diperoleh melalui calo dengan memberikan sejumlah uang. Oleh karenanya, perlu segera dilakukan pembenahan program gakin, mulai dari cara penetapan rumah tangga sasaran hingga pendistribusian kartu dan sosialisasi di tingkat masyarakat mengenai keberadaan dan manfaat yang diberikan program tersebut. Sosialisasi dan transparansi pengurusan SKTM juga perlu ditingkatkan untuk menghindari adanya calo dan pungutan liar bagi masyarakat miskin yang membutuhkannya, dan menghindari penggunaan oleh masyarakat yang tidak miskin.

#### 5. Program-program lain

Program-program yang bersifat pemberdayaan masyarakat, seperti PNPM, P2KP, dan PPMK kurang dikenal oleh rumah tangga miskin meskipun beberapa di antara mereka terlibat sebagai pekerja proyek. Tampaknya proses perencanaan dan pelaksanaannya lebih banyak melibatkan elit masyarakat yang pada umumnya tidak tergolong miskin. Oleh karena itu, perlu dilakukan upaya untuk memastikan keterlibatan KK miskin dalam program-program tersebut untuk meningkatkan kemanfaatan program dalam membantu kehidupan masyarakat miskin.

Program bantuan dana bergulir atau simpan pinjam juga tidak menyentuh KK miskin, tetapi sebagian KK miskin juga tidak berani mengakses karena takut tidak dapat mengembalikan dana pinjaman tersebut. Walaupun demikian, beberapa KK miskin yang menjadi pedagang juga mendapat modal dari utang dan mereka juga menggunakan bantuan BLT, PKH, dan raskin untuk meningkatkan usaha mereka. Dengan mempertimbangkan fakta-fakta tersebut, perlu dilakukan upaya peningkatan akses permodalan mikro yang lebih sesuai untuk KK miskin sehingga mereka dapat terhindar dari rentenir.

RTS yang memiliki anak usia SD dan SMP dan menyekolahkan anaknya di sekolah negeri sangat merasakan manfaat adanya sekolah gratis meskipun beberapa masih mengeluhkan biaya untuk LKS, buku pelajaran, dan kegiatan ekstra kurikuler. Namun, hanya beberapa RTS yang mengetahui adanya program BOS dan bahkan tidak ada yang tahu mengenai BOP karena tidak ada penjelasan dari sekolah. Di antara RTS sampel, tidak ada yang menerima beasiswa dari Pemprov DKI Jakarta.

Hal yang masih dikeluhkan adalah mahalnya biaya pendidikan di beberapa sekolah swasta, khususnya di tingkat SMP, padahal cukup banyak RTS yang tidak dapat memasukkan anaknya ke SMP negeri karena nilai ujian anak mereka kurang bagus. Selain itu, mahalnya biaya pendidikan di tingkat SMA juga dirasa sangat memberatkan.

Untuk meningkatkan akses masyarakat miskin terhadap pendidikan, bantuan pendidikan untuk SD dan SMP perlu dipertahankan, dan transparansi adanya BOS dan BOP perlu ditingkatkan. Selain itu, cakupan beasiswa SMA untuk anak dari keluarga miskin perlu diperluas, tanpa mensyaratkan adanya prestasi yang terlalu tinggi.