

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Kemiskinan merupakan salah satu persoalan mendasar yang menjadi pusat perhatian pemerintah di negara manapun di dunia khususnya di negara Indonesia. Kemiskinan merupakan gambaran kehidupan di banyak negara berkembang yang mencakup lebih dari satu milyar penduduk dunia. Kemiskinan merupakan permasalahan yang diakibatkan oleh kondisi nasional suatu Negara dan situasi global. Globalisasi ekonomi dan bertambahnya ketergantungan antar negara, tidak hanya merupakan tantangan dan kesempatan bagi pertumbuhan ekonomi serta pembangunan suatu negara, tetapi juga mengandung resiko dan ketidakpastian masa depan perekonomian dunia. Menurut Kunarjo dalam (Badrul Munir, 2002), suatu negara dikatakan miskin biasanya ditandai dengan tingkat pendapatan perkapita rendah, mempunyai tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi (lebih dari 2 persen pertahun), sebagian besar tenaga kerja bergerak di sektor pertanian dan terbelenggu dalam lingkaran kemiskinan.

Kemiskinan merupakan persoalan yang tidak saja melibatkan ekonomi, tetapi juga sosial, budaya dan politik. Seseorang atau keluarga yang mempunyai masalah dalam kesejahteraan sosial disebabkan oleh beberapa faktor yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu seperti mengalami kecacatan, memiliki pendidikan rendah, tidak memiliki modal atau keterampilan, tidak tersedianya lapangan kerja dan hidup di lokasi terpencil dengan sumberdaya alam dan infrastruktur yang terbatas.

Untuk mengatasi permasalahan kesejahteraan sosial, khususnya dalam masalah kemiskinan, maka dari itu pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh Dinas sosial dan dinaungi Kementerian sosial.

Adapun dalam upaya penanggulangan kemiskinan pemerintah telah melakukan berbagai kebijakan seperti program penanggulangan berbasis bantuan sosial, program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat serta program penanggulangan kemiskinan yang berbasis usaha kecil. Pemerintah dalam melaksanakan program penanggulangan kemiskinan cenderung melihat penyebab kemiskinan dari aspek ekonomi yaitu rendahnya pendapatan sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup minimum secara layak. Salah satu program berbasis bantuan sosial dari pemerintah yaitu Program Keluarga Harapan (PKH).

Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan suatu kebijakan yang berbasis bantuan sosial. Program ini dibuat oleh kementerian sosial RI yang berlandaskan pada Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua Tim Koordinasi penanggulangan kemiskinan Nomor 31/KEP/MENKO-KESRA/IX/2007 tentang “Tim Pengendali Program Keluarga Harapan”.

Menurut Peraturan Menteri Sosial RI Tahun 2018 Pasal 2, Program Keluarga Harapan bertujuan untuk :

1. Meningkatkan taraf hidup Keluarga Penerima Manfaat melalui akses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial.
2. Mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan keluarga miskin dan rentan.
3. Menciptakan perubahan perilaku dan kemandirian Keluarga Penerima Manfaat dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan serta kesejahteraan sosial.
4. Mengurangi tingkat kemiskinan dan kesenjangan.
5. Mengenalkan manfaat produk dan jasa keuangan formal kepada Keluarga Penerima Manfaat.

Sasaran PKH merupakan keluarga miskin dan rentan yang terdaftar dalam data terpadu program penanganan fakir miskin yang memiliki komponen kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial. Sasaran PKH Akses merupakan keluarga dan/atau seseorang yang miskin dan rentan di wilayah PKH Akses yang terdaftar dalam data terpadu program penanganan fakir miskin yang memiliki komponen kesehatan, pendidikan, dan/atau kesejahteraan sosial. PKH Akses sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas wilayah: (1) pesisir dan pulau kecil, (2) daerah tertinggal/terpencil, (3) perbatasan antar negara. Kriteria komponen kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi: (1) ibu hamil/menyusui, (2) anak berusia 0 (nol) sampai dengan 6 (enam) tahun. Kriteria komponen pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi: (1) anak sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah atau sederajat, (2) anak sekolah menengah pertama/madrasah tsanawiyah atau sederajat, (3) anak sekolah menengah atas/madrasah aliyah atau sederajat (4) anak usia 6 (enam) sampai dengan 21 (dua puluh satu) tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 (dua belas) tahun.

Kriteria komponen kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi: (1) lanjut usia mulai dari 60 (enam puluh) tahun, (2) penyandang disabilitas diutamakan penyandang disabilitas berat. (Peraturan Menteri Sosial RI, 2018: 6-7).

Program PKH sudah mulai dilaksanakan di Indonesia yaitu pada tahun 2007 dan diharapkan dapat dilaksanakan secara terus menerus. Di Kota Bandung sendiri pelaksanaan program PKH dilaksanakan sejak tahun 2013. Pelaksanaan PKH di Kota Bandung dilaksanakan oleh Pelaksana Program Keluarga Harapan (PPKH) Kota Bandung. Kota Bandung terdiri dari 30 kecamatan, salah satu kecamatan yang ada di Kota Bandung yang melaksanakan program PKH adalah Kecamatan Ujungberung. Program ini merupakan salah satu strategi penanggulangan

kemiskinan untuk membantu keluarga miskin yang berada di Kecamatan Ujungberung dan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam semua bidang.

PKH merupakan salah satu strategi penanggulangan kemiskinan yang dirancang untuk membantu keluarga miskin pada sisi beban pengeluaran khususnya terkait dengan upaya peningkatan SDM untuk jangka pendek dan memperbaiki pola pikir serta mengubah perilaku yang dapat membawa pada pemutusan rantai kemiskinan rumah tangga tersebut untuk jangka yang lebih panjang. Keberhasilan PKH untuk mencapai tujuan tersebut diatas memerlukan keterlibatan dari berbagai pemangku kepentingan (Pedoman Pelaksanaan Program PKH, 2017).

Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung sudah dilaksanakan dengan baik, tetapi masih terdapat beberapa permasalahan diantaranya seperti dalam pendataan keluarga penerima PKH masih banyak keluarga yang berhak mendapatkan bantuan tetapi tidak menerima bantuan.

Seperti dalam tabel berikut :

**Tabel 1.1**

**Data Jumlah Keluarga Miskin dan Penerima Manfaat**

No	Tahun	Jumlah Keluarga Miskin	Jumlah Penerima Manfaat PKH
1	2017	1941	1442
2	2018	2217	1960
3	2019	2952	1943
Jumlah		7110	5345

Sumber : Kesos Kec. Ujungberung (diolah Peneliti), 2020

Berdasarkan tabel diatas dapat disimpulkan bahwa adanya Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Ujungberung belum sepenuhnya masyarakat kurang mampu dapat

menerima Manfaat PKH yang seharusnya PKH harus mampu menjangkau semua keluarga miskin dan Program PKH belum dapat menekan angka kemiskinan di Kecamatan Ujungberung.

Kemudian sumber daya para pelaksana PKH di Kecamatan Ujungberung yang masih menyalahi fungsi dan tujuan dari pelaksanaan PKH itu sendiri, yaitu seperti menyadarkan RTSM dalam memanfaatkan Program Keluarga Harapan, kurangnya Sosialisasi dari unit pelaksanaan Program Keluarga Harapan (UPPKH), lambatnya penyaluran dana kepada peserta, dana PKH yang diberikan tidak mencukupi, adanya kesalahan memfungsikan dana PKH yang diberikan kepada RTSM untuk hal-hal yang tidak dianjurkan dalam program PKH. Sarana prasarana penunjang program yang tidak tersedia dan karena tidak difasilitasi oleh pemerintah seperti infokus atau media lainnya hal ini sangat berpengaruh terhadap keefektifan pertemuan FDS karena tanpa media pendukung pelaksanaan program maka KPM akan sulit menyerap apa yang disampaikan pendamping, hal ini dapat menjadi penghambat dalam menjalankan kebijakan Program Keluarga Harapan.

Kondisi lingkungan masyarakat Kecamatan Ujungberung yang belum menyadari dari Program Keluarga Harapan sehingga menimbulkan kurang maksimalnya dalam menjalankan kebijakan seperti dana yang diberikan tidak sesuai dengan program yang telah dianjurkan, dan mengabaikan kebutuhankebutuhan yang dianggap lebih penting.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Implementasi Kebijakan Program Keluarga

Harapan di Kecamatan Ujungberung Kota Bandung.

## **B. Identifikasi Masalah**

1. Program Keluarga Harapan (PKH) dirasa kurang dalam mengurangi angka kemiskinan.
2. Kurangnya efektifitas Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PPKH)

3. Adanya hambatan dalam Pelaksanaan Program Keluarga Harapan terutama dalam aspek sosialisasi dalam program tersebut.

4. Kurangnya kesadaran masyarakat dalam Pelaksanaan Program Keluarga Harapan.

### **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Ukuran dan tujuan kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung?

2. Bagaimana Sumber daya dalam kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung?

3. Bagaimana Karakteristik agen pelaksana dalam kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung?

4. Bagaimana sikap para pelaksana dalam kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung?

5. Bagaimana komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana dalam kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung?

6. Bagaimana kondisi lingkungan, ekonomi dan politik dalam kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung?

### **D. Tujuan**

1. Untuk mengetahui ukuran dan tujuan kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung.

2. Untuk mengetahui sumber daya dalam kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungbeung.

3. Untuk mengetahui sikap agen pelaksana dalam kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung.

4. Untuk mengetahui sikap para pelaksana dalam kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung.
5. Untuk mengetahui komunikasi antar organisasi dalam kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung.
6. Untuk mengetahui kondisi lingkungan, ekonomi dan politik dalam kebijakan Program Keluarga Harapan.

## **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) dalam pasal 43 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang penanganan Fakir Miskin, berdasarkan pasal tersebut diharapkan memberikan gambaran yang jelas dan bermanfaat bila dilihat dari teoretis maupun praktis, yakni :

### **1. Kegunaan Teoretis**

- a. Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk menambah ilmu pengetahuan dalam wawasan keilmuan Administrasi Publik khususnya konsentrasi publik.
- b. Bagi perguruan tinggi, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi civitas akademika.

### **2. Kegunaan Praktis**

#### **a. Bagi Peneliti**

Untuk memenuhi salah satu syarat dalam rangka menyelesaikan perkuliahan di Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung. Selain itu juga diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengalaman sebagai bekal untuk kembali ke masyarakat mengenai Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Ujungberung.

b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan maupun koreksi bagi pemerintah daerah khususnya Kecamatan Ujungberung, agar mampu melaksanakan kebijakan Program Keluarga Harapan.

c. Bagi masyarakat

Agar dapat memberikan gambaran dan informasi kepada masyarakat tentang kebijakan Program Keluarga Harapan khususnya di Kecamatan Ujungberung Kota Bandung.

## F. Kerangka Pemikiran

Menurut (Anggara, 2014), menjelaskan konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu, *to implement to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Menurut Van Matter dan Van Horn dalam (Abdul Wahab, 2004), implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat untuk kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier dikutip (Widodo, 2010), Hakikat utama implementasi kebijakan yaitu adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikan dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat.

Untuk menyesuaikan tingkat keberhasilan implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH), peneliti menggunakan Kerangka berpikir implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Matter dan Van horn. Adapun teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Matter dan



Van horn dalam (Agustino, 2016) sebagai berikut :

1. Ukuran dan tujuan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jikadan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio kultur yang mengada di level pelaksanaan kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik sehingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik.



### 3. Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya. Selain itu, cakupan atas luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala berkehendak menentukan agen pelaksana.

### 4. Sikap atau kecenderungan para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

### 5. Komunikasi antar Organisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi. Dan begitu pula sebaliknya.

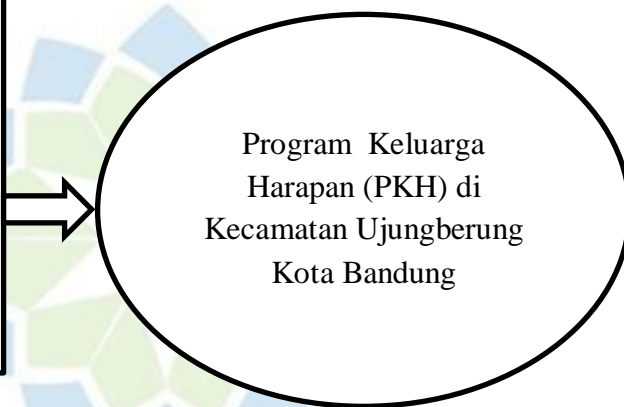
### 6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

Sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan ekonomi, lingkungan sosial dan lingkungan politik yang tidak kondusif dapat menjadikan biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kondusifitas kondisi lingkungan eksternal. dukungan bagi implementasi kebijakan lingkungan- lingkungan eksternal.

Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung Kota Bandung



- Van Meter & Van Horn dalam Agustino (2016)
1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
  2. Sumber Daya
  3. Karakteristik Agen Pelaksana
  4. Sikap/Kecenderungan para pelaksana
  5. Komunikasi Antar Organisasi dan aktivitas para pelaksana
  6. Lingkungan Ekonomi, sosial dan politik.



Gambar 1.1

### Kerangka Pemikiran

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG

## G. Proposisi

Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ujungberung Kota Bandung akan berjalan dengan baik, jika berdimensi : (1) Ukuran dan tujuan kebijakan (2) Sumber daya (3) Karakteristik Agen Pelaksana (4) Sikap atau kecenderungan, (Disposisi) para pelaksana (5) Komunikasi antar-organisasi dan aktivitas pelaksana; dan (6) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG