

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan adalah persoalan yang cukup krusial untuk segera diatasi. Pemerintah menjadikan masalah kemiskinan sebagai masalah prioritas karena memiliki dampak negatif dengan dimensi yang luas. Kemiskinan memiliki akibat pada penyusutan mutu hidup, membatasi terciptanya sumberdaya manusia unggul, menghasilkan beban sosial ekonomi penduduk, meningkatnya kriminalitas serta merendahkan kedisiplinan universal. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa kemiskinan merupakan ketidaksanggupan masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya sehari-hari. Kebutuhan sehari-hari yang dimaksud adalah kebutuhan makanan dan non-makanan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, total masyarakat yang tergolong tidak mampu di Indonesia pada bulan Maret tahun 2020 menjangkau 26,42 juta penduduk. Sedangkan bulan September 2019, total masyarakat miskin bertambah menjadi 1,63 juta penduduk. Berlandaskan pada daerah dimana masyarakat menetap, pada bulan September 2019 hingga Maret 2020, total masyarakat miskin pada daerah tempat tinggal perkotaan mengalami kenaikan sebanyak 1,3 juta penduduk, sedangkan pada daerah tempat tinggal perdesaan meningkat sebesar 333,9 ribu penduduk. Total masyarakat miskin pada daerah perkotaan mengalami kenaikan sebanyak 7,38% dari 6,56%. Sedangkan, pada daerah perdesaan bertambah menjadi 12,82% dari 12,60%. (Statistik, 2019)

Presentase penduduk miskin terbanyak pada salah satu provinsi di Indonesia yaitu Jawa Barat, masyarakat miskin di Jawa Barat bulan Maret 2020 menggapai sebanyak 3,92 juta orang/7,88%. Jika dibandingkan dengan keadaan bulan September 2019, maka mengalami peningkatan masyarakat miskin sebanyak 544,3 ribu orang. Berdasarkan pada wilayah masyarakat menetap, pada

bulan September 2019 hingga Maret 2020 total masyarakat tidak mampu pada daerah perkotaan atau di daerah perdesaan mengalami kenaikan sebanyak 460,16 ribu orang dan 84,18 ribu orang. Total kemiskinan pada daerah perkotaan naik dari 5,98% menjadi 7,14%. Sedangkan yang pada daerah perdesaan naik dari 9,58% menjadi 10,27%.

Tabel 1. 1
Jumlah dan Presentase Penduduk Miskin, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1), Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) dan Garis Kemiskinan di Kota Bandung Tahun 2014-2018

TAHUN	Jml Penduduk Miskin (Dlm 000)	Persentase Penduduk Miskin (%)	Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bulan)
2014	115.00	4.65	0.69	0.17	354,423
2015	114.12	4.61	0.72	0.19	376,311
2016	107.58	4.32	0.55	0.12	400,541
2017	103.98	4.17	0.68	0.18	420,579
2018	89.38	3.57	0.48	0.11	448,902

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Bandung, 2020

Dalam rangka mengatasi kemiskinan pemerintah melakukan salah satu cara yaitu dengan memberikan bantuan atau Bansos kepada masyarakat yang perekonomiannya rendah. Bansos terdiri dari bantuan tunai maupun material baik berupa transfer uang atau barang yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, seperti Jamkesmas, Dana BOS, Raskin, PNPB-Mandiri, Program Keluarga Harapan, dan lain sebagainya. Bansos bersifat selektif

dan tidak terus menerus dan dapat di titipkan kepada lembaga kemasyarakatan atau secara langsung kepada masyarakat setempat. Bansos memfokuskan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat serta memutus rantai kemiskinan, mempercepat laju pertumbuhan masyarakat menjadi lebih produktif dan sejahtera.

Tabel 1. 2
**Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Daerah, Maret 2019-
Maret 2020**

Daerah/ Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (juta jiwa)	Persentase Penduduk Miskin (%)
[1]	[2]	[3]
Perkotaan		
Maret 2019	2,27	6,03
September 2019	2,27	5,98
Maret 2020	2,73	7,14
Perdesaan		
Maret 2019	1,13	9,79
September 2019	1,11	9,58
Maret 2020	1,19	10,27
Perkotaan + Perdesaan		
Maret 2019	3,40	6,91
September 2019	3,38	6,82

Maret 2020	3,92	7,88
------------	------	------

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Bandung, 2020

Bersumber pada data yang diperoleh Badan Pusat Statistik (BPS), yang memiliki presentase masyarakat miskin di provinsi Jawa Barat yaitu Kota Bandung, akan tetapi penduduk miskin di Kota Bandung mengalami penurunan di awal 2020. Bersumber pada data Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2019 bulan Maret adanya penurunan masyarakat miskin di Kota Bandung yaitu sebesar 4.710 penduduk. Salah satu tujuan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) pada tahun 2018-2023 adalah adanya penurunan jumlah masyarakat miskin yang terdapat di Kota Bandung yang merupakan hasil usaha Pemerintah Daerah Kota Bandung.

Kelurahan Warung Muncang merupakan kelurahan yang terdapat di Kecamatan Bandung Kulon, kondisi perekonomian masyarakat di Kelurahan Warung Muncang Kota Bandung kebanyakan hidup di bawah garis kemiskinan. Menurut Pak Yusup Sambalawini selaku lurah di Kelurahan Warung Muncang mengatakan kemiskinan disebabkan berbagai faktor diantaranya Sumber Daya Manusia (SDM) yang rendah disebabkan kurangnya pendidikan yang ditempuh, rawan masalah pangan, banyak anak-anak yang sudah putus sekolah karena kurangnya kesadaran orangtua, banyak beban yang harus ditanggung karena memiliki anak lebih dari dua, terbatasnya lapangan pekerjaan, upah pekerja yang masih rendah dan sebagian besar masyarakat bekerja sebagai seorang buruh.

Dalam rangka membantu kondisi perekonomian di Kelurahan Warung Muncang maka pemerintah memberikan Bansos melalui Kementerian Sosial (Kemensos) berupa PKH atau Program Keluarga Harapan. PKH yaitu tindakan berupa bansos yang dialokasikan untuk Keluarga Miskin (KM) lalu selanjutnya akan menjadi keluarga menerima manfaat PKH. Dalam rangka penganggulangan kemiskinan, pemerintah Indonesia telah melaksanakan PKH sejak tahun 2007. Dasar hukum terkait PKH adalah Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai serta Peraturan Menteri

Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan. Adapun tugas atau peran dari pemerintah daerah dalam Bansos PKH yaitu menjamin penyaluran Bansos, aktif memperbaiki data penerima manfaat bansos agar semakin valid, dan mengkoordinasikan serta menyinergikan seluruh unit kerja. Berdasarkan penjelasan yang sudah dipaparkan, maka dari itu peneliti akan meneliti lebih dalam tentang bagaimana implementasi program Bansos PKH di Kelurahan Warung Muncang yang berjudul **"IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM KELUARGA HARAPAN DI KELURAHAN WARUNG MUNCANG KECAMATAN BANDUNG KULON KOTA BANDUNG"**

B. Identifikasi Masalah

1. Kurangnya sosialisasi terkait Program Keluarga Harapan di Kelurahan Warung Muncang, sehingga menyebabkan banyaknya masyarakat penerima bantuan PKH belum memahami terkait mekanisme Program Keluarga Harapan.
2. Ketidaktepatan pendataan masyarakat yang menerima bantuan PKH, dimana terdapat peserta PKH yang tergolong keluarga mampu namun mendapatkan bantuan PKH, sedangkan banyak keluarga yang tergolong miskin tidak mendapatkan bantuan PKH, sehingga pendataannya belum menyeluruh.
3. Kurangnya sumber daya manusia dalam pelaksanaan PKH di Kelurahan Warung Muncang sedangkan jumlah peserta PKH sangat banyak.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah dijelaskan, maka peneliti membuat rumusan masalah penelitian, yaitu:

Bagaimana Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Kelurahan Warung Muncang Kecamatan Bandung Kulon Kota Bandung?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian diatas, maka peneliti memiliki tujuan penelitian, yaitu:

Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Kelurahan Warung Muncang Kecamatan Bandung Kulon Kota Bandung

E. Manfaat Hasil Penelitian

Peneliti berharap semoga penelitian ini mampu menyampaikan sebuah gambaran yang jelas serta sebagai salah satu bahan referensi, adapun manfaatnya sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoretis

Peneliti mengharapkan semoga hasil dari penelitian ini bisa bermanfaat bagi masyarakat khususnya untuk peneliti sendiri yaitu dapat menambah pengalaman serta wawasan di bidang Administrasi Publik.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Penulis

Hasil penelitian akan dijadikan salah satu tugas penutup yang menjadi syarat diterimanya gelar sarjana, selain daripada itu, dengan penelitian penulis mendapatkan wawasan tentang impementasi Program Keluarga Harapan.

b. Bagi Pemerintah

Penelitian yang mengandung penerapan teori implementasi Bansos PKH mampu menjadikan sebagai bahan referensi serta masukan yang digunakan oleh pemerintah/lembaga terkait yang dalam hal ini Bansos PKH yang berkaitan dengan pemerintah dan Kementrian Sosial (Kemensos) untuk membuat salah satu kebijakan khusunya yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan di Kelurahan Warung Muncang Kota Bandung.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini semoga bisa berguna dan diterima oleh masyarakat sehingga akan menambah wawasan kepada masyarakat terhadap kebijakan Program Keluarga Harapan.

F. Kerangka Pemikiran

Kebijakan publik dapat dikatakan sebagai langkah serta upaya yang dilakukan oleh dalam rangka untuk melaksanakan berbagai tugas pemerintahannya, baik dalam wujud keputusan atau pengaturan. Dalam praktiknya, kebijakan publik adalah hasil pada sebuah metode politik yang dilaksanakan pada sistem pemerintahan, lalu terdapat upaya berbagai tindakan yang mesti dilakukan pemerintah sebagai pelaksana. Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik terdiri dari fungsi dan peran pada aparat pemerintah yang disebut juga birokrasi.

Dye dalam (Suwitri, 2014) mengutarakan kebijakan publik yaitu "berbagai alternatif birokrasi perlu melaksanakan atau tidak melaksanakan." Dalam rangka sebagai upaya untuk menggapai tujuan suatu negara, pemerintah harus melangkah dengan memilih langkah baik melaksanakan atau tidak melaksanakan apapun. Karena tidak melaksanakan apapun termasuk ke dalam kebijakan publik, sebagai cara memperoleh suatu tujuan serta kedua pilihan tersebut mempunyai pengaruh yang sebanding dengan langkah agar melaksanakan sesuatu apapun kepada masyarakat.

Friedrich (1969:79) dalam (Agustino, 2016) menggambarkan kebijakan adalah: "*A step suggested by a person, group, or government in a particular environment conveys the obstacles and opportunities suggested by the policy to be used and overcome in an effort to achieve goals or realize goals and objective.*" Arti kebijakan seperti suatu "kumpulan kegiatan maupun tindakan", lalu Friedrich (1969:80) menambahkan yaitu suatu cara terus-menerus yang berkaitan pada upaya agar memperoleh berbagai maksud atau tujuan.

Definisi lain dikemukakan oleh Anderson (1990:3) dalam (Agustino, 2016) kebijakan publik yaitu: ” *The step has a goal that is followed by an actor or group of actors deadling on a problem or problem as a concern.*” Kebijakan publik yaitu: langkah tersebut memiliki tujuan yang diikuti oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang memetakan suatu masalah atau masalah sebagai perhatian.

Donald van Metter & Carl van Horn dalam (Agustino, 2016) mengemukakan implemtasi kebijakan menggunakan pendekatan yang disebut “*top down*” atau biasa disebut “*A Model of The Policy Implementation*”. Proses implementasi tersebut menggambarkan abstraksi ataupun penampilan dari sebuah penerapan kebijakan yang memiliki inti secara sengaja dilaksanakan agar dapat menggapai prestasi implementasi kebijakan publik yang tinggi dan berjalan pada ikatan dengan macam-macam variabel. Model tersebut menggambarkan implementasi kebijakan berlangsung linear pada ketentuan politik, para penyelenggara, serta kapasitas kebijakan publik.

Menurut van Metter & van Horn dalam (Agustino, 2016:133) terdapat enam variabel yang dapat memengaruhi kapasitas implementasi kebijakan publik, sebagai berikut:

- a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
Kemampuan implementasi kebijakan bisa dilihat tingkat keberhasilannya jika – dan – hanya - jika ukuran serta maksud sebuah kebijakan memang realistis dengan sosio - kultur yang mengada pada tingkat penyelenggara kebijakan.
- b. Sumber Daya
Keberhasilan proses implementasi kebijakan amat bergantung pada keterampilan menggunakan SDM yang ada. Manusia adalah sumber daya yang berharga ketika memastikan satu keberhasilan proses implementasi. Langkah-langkah khusus dari kelengkapan proses implementasi berdasarkan SDM yang bermutu selaras bersama pekerjaan yang ditunjukkan pada kebijakan yang sudah dikukuhkan sebagai apolitik. Namun ketika kompetensi serta kapasitas dalam sumber daya tidak ada apa-apa, bahwa kapasitas kebijakan publik benar-benar berat ketika ditunggu.

- c. **Karakteristik Agen Pelaksana**
Pokok perhatian agen pelaksana melingkupi organisasi formal serta organisasi nonformal yang berperan serta pada implementasi kebijakan publik. Hal yang demikian benar-benar krusial sebab kapasitas implementasi kebijakan publik akan ramai diakibatkan pada sifat-sifat yang sesuai dan selaras bersama para agen pelaksana.
- d. **Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana**
Tindakan penerimaan ataupun penolakan daripada agen pelaksana akan berpengaruh kepada berhasil dan tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.
- e. **Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana**
Pengorganisasian adalah metode serta syarat yang paling penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Makin baik komunikasi serta koordinasi kepada kelompok yang berpartisipasi pada suatu proses implementasi, bahwa hipotesisnya kekeliruan-kekeliruan akan sedikit sekali terjadi, demikian juga sebaliknya.
- f. **Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik**
Masalah akhir yang harus dipahami untuk mengukur kapasitas implementasi publik pada perspektif yang dikemukakan oleh van Metter & van Horn yaitu sejauhmana lingkungan eksternal turut membawa kesuksesan kebijakan publik yang sudah direncanakan.

Keenam macam dimensi di atas, yaitu Ukuran dan Tujuan Kebijakan, Sumber Daya, Karakteristik Agen Pelaksana, Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana, Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana dan Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik. Dari berbagai variabel diatas akan mempengaruhi satu dengan yang lain sehingga dapat menentukan suatu keberhasilan serta kegagalan dalam implementasi kebijakan Program Harapan Keluarga di Kelurahan Warung Muncang Kota Bandung.

Tabel 1. 3

Kerangka Pemikir

Enam variabel yang dapat menentukan keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan menurut van Metter & van Horn:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
2. Sumber Daya
3. Karakteristik Agen Pelaksana
4. Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana
5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.

