

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Masalah kemiskinan atau kesejahteraan memang tidak ada habisnya untuk dibahas, karena masalah ini merupakan suatu hal yang menjadi tolak ukur bagi suatu daerah apakah daerah tersebut dapat dikatakan maju, berkembang atau tertinggal. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengentaskan dan menanggulangi kemiskinan dengan membuat kebijakan berupa program-program pemberdayaan masyarakat. Tidak sedikit kebijakan berupa program-program pemberdayaan masyarakat tersebut yang pada implementasinya berjalan dengan hasil yang belum optimal, karena program-program tersebut fokus dilakukan dititik-titik tertentu saja atau tidak menyeluruh dan tidak berkelanjutan. Untuk sebab itu, pemerintah pusat membuat Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) bertujuan untuk memperdayakan masyarakat di setiap daerah di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-MP) merupakan salah satu mekanisme pemberdayaan masyarakat yang digunakan dalam upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja di wilayah pedesaan. PNPM Mandiri sendiri dikukuhkan oleh Presiden RI pada tahun 2007 di Indonesia. Program pemberdayaan masyarakat ini dapat dikatakan sebagai

program pemberdayaan masyarakat terbesar ditanah air. PNPM Mandiri Pedesaan memiliki dua program fisik dan non-fisik, kalau fisik meliputi pembangunan sarana dipedesaan, sedangkan program non-fisik juga mempunyai dua program yakni Peningkatan Kualitas Hidup (PKH) dan Simpan Pinjam khusus Perempuan (SPP). Dalam pelaksanaannya, program ini memusatkan pada kegiatan bagi masyarakat Indonesia yang paling miskin di wilayah pedesaan. Program ini menyediakan fasilitas pemberdayaan masyarakat atau kelembagaan lokal, pendampingan, pelatihan, serta dana Bantuan Langsung untuk Masyarakat (BLM) kepada masyarakat secara langsung. (PTO, TT:1)

Pelaksanaan PNPM Mandiri Pedesaan berada di bawah binaan Direktorat Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD), Departemen Dalam Negeri. Program ini didukung dengan pembiayaan yang berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan dana hibah dari sejumlah lembaga pemberi bantuan dibawah koordinasi Bank Dunia. Dalam PNPM Mandiri Pedesaan, seluruh anggota masyarakat diajak terlibat dalam setiap tahapan kegiatan secara partisipatif, mulai dari proses perencanaan, pengambilan keputusan dalam penggunaan dan pengelolaan dana sesuai kebutuhan paling prioritas didesanya, sampai pada pelaksanaan kegiatan dan pelestariannya.

Visi PNPM Mandiri Pedesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin pedesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk

memobilisasi sumber daya yang ada dilingkungannya. Kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial (UU No 11 Tahun 2009 pasal 1 dan 2). (PTO, TT:1)

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri mulai ada di Kabupaten Garut pada tahun 2009. Kabupaten Garut merupakan salah satu wilayah Kabupaten di Provinsi Jawa Barat. Yang terdiri dari 42 Kecamatan dan dibagi atas 424 Desa dan 21 Kelurahan, dengan pusat pemerintahannya di Kecamatan Tarogong Kidul. Salah satu kecamatan dari 42 Kecamatan yang ada di Kabupaten Garut tersebut, yaitu Kecamatan Karangtengah. Kecamatan Karangtengah merupakan hasil pemekaran dari Kecamatan Sukawening pada tahun 2001. Dalam segi taraf kehidupan ekonominya masyarakat Kecamatan Karangtengah semenjak pemekaran sampai sekarang mayoritas penduduknya masih tetap menengah ke bawah tiap tahunnya, ini dapat dilihat dari data keluarga sejahtera dari tahun ketahun. Data keluarga sejahtera Kecamatan Karangtengah tersebut dikemukakan dalam tabel berikut:

Tabel 1.1

## Keluarga Sejahtera dari Tahun 2013-2015

Tahun		Desa/Kel				Jumlah
		Sindanggalih	Caringin	Cintamanik	Cinta	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2013	Pra KS	136	180	81	129	526
	KS 1	790	545	651	708	3.345
	KS 2	390	587	294	333	1.604
	KS 3	146	142	38	59	385
	Ks 3+	3	11	3	4	21
2014	Pra KS	61	103	71	54	289
	KS 1	738	525	623	666	2.552
	KS 2	448	494	273	237	1.452
	KS 3	135	123	34	45	337
	Ks 3+	9	10	2	-	21
2015	Pra KS	61	103	71	54	289
	KS 1	738	525	623	666	2.552
	KS 2	448	494	273	237	1.452
	KS 3	135	123	34	45	337
	Ks 3+	9	10	2	-	21

Sumber: Data Kecamatan Karangtengah

Berdasarkan tabel Keluarga Sejahtera di atas, tingkat kesejahteraan masyarakat Kecamatan Karangtengah dari tahun 2013-2015 cenderung tidak stabil, pada tahun 2013 sampai 2014 Pra KS (Keluarga Sejahtera) turun 45% tentunya ini dinilai bagus karena keluarga yang pra KS bisa dikatakan keluarga yang kurang mampu, sedangkan keluarga KS 1 (tingkat 1) turun 23,7%, KS 2 turun 9,5%, KS 3 turun 12,5% tentunya ini dinilai tidak baik karena tiap-tiap keluarga sejahtera diberbagai tingkat baik dari yang dapat dikatakan mampu sampai keluarga yang sangat mampu mengalami penurunan, dan KS 3+ adalah keluarga yang lebih dari mampu/kaya jumlah nya tetap sama dari tahun 2013-2014 tentunya lebih baik KS 1-3

yang mengalami penurunan. Pada tahun 2014-2015 keluarga Pra KS, KS 1, KS 2, KS 3 dan KS 3+ tidak mengalami kenaikan dan penurunan dengan persentase 0%, tentunya ini dinilai kurang baik karena tidak ada perkembangan dalam upaya mengentaskan kemiskinan. Oleh karena itu, untuk menanggulangi atau mengantisipasi kesejahteraan masyarakat Kecamatan Karangtengah maka Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang dibuat pemerintah pusat untuk daerah miskin atau tertinggal itu, direalisasikan dengan semaksimal mungkin oleh Pemerintah Daerah dan UPK (Unit Pengelola Kegiatan) Kecamatan Karangtengah. Dalam proses pengimplementasi kebijakan PNPM di Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut memiliki beberapa kendala dalam pelaksanaannya, yaitu banyaknya kebutuhan masyarakat yang belum terdani oleh pemerintah, artinya dana yang tersedia sedikit dan swadaya masyarakat pun kurang dalam PNPM. Masalah lainnya kurangnya kesadaran masyarakat dalam PNPM hal ini disebabkan karena sikap masyarakat yang ingin dibantu Masih banyaknya masyarakat perempuan yang kolek atau macet dalam pembayaran uang SPP (Simpan Pinjam Perempuan). Motivasi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat masih kurang. Serta sikap-sikap kelompok masyarakat dalam mengatasi masalah kesejahteraan masih kurang. Dengan berbagai kendala tersebut PNPM Kecamatan Karangtengah diharapkan pada implementasi kebijakannya dapat berhasil membantu masyarakatnya dalam hal mensejahterakan masyarakatnya.

Berdasarkan uraian di atas maka penyusun tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai *“Pengaruh Implementasi Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) terhadap Peningkatan Kesejahteraan di Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut.”*

### **B. Identifikasi Masalah**

1. Banyaknya kebutuhan masyarakat yang belum terdani oleh pemerintah, artinya dana yang tersedia sedikit dan swadaya masyarakat pun kurang dalam PNPM.
2. Kurangnya kesadaran masyarakat dalam PNPM hal ini disebabkan karena sikap masyarakat yang ingin dibantu.
3. Masih banyaknya masyarakat yang macet dalam pembayaran uang SPP (Simpan Pinjam Perempuan).
4. Motivasi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat masih kurang.
5. Sikap-sikap kelompok masyarakat dalam mengatasi masalah kesejahteraan masih kurang.

### **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) di Kecamatan Karangtengah?
2. Bagaimana tingkat kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut?
3. Adakah pengaruh implementasi kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menggambarkan implementasi kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) di Kecamatan Karangtengah.
2. Untuk mengetahui dan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut.
3. Untuk mengetahui dan menggambarkan pengaruh implementasi kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut.

## **E. Manfaat Penelitian**

### **1. Secara Akademis**

Hasil penelitian diharapkan dapat memperkaya studi tentang kebijakan dan hubungannya dengan kesejahteraan masyarakat, dapat dijadikan sebagai bahan acuan bagi penelitian selanjutnya dan salah satu syarat dalam menempuh ujian sidang sarjana pada Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

### **2. Secara Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan bisa bermanfaat bagi instansi atau pihak-pihak terkait dengan fokus penelitian ini serta hasil penelitian ini dapat berkomunikasi sebagai bahan pertimbangan untuk meningkatkan penyelenggaraan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) di Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut.

## **F. Landasan Teori**

Kebijakan publik menurut James E. Anderson (1970) adalah kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Pengertian lainnya mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh Robert Salisbury dalam Dewi (2016:17) yang mengatakan bahwa kebijakan publik terdiri atas keputusan-keputusan yang bersifat otoritatif atau mengandung sanksi dari aktor-aktor pemerintah, sebagai *outcomes* atau *outputs* dari proses-proses pemerintahan.

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:149) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh George C. Edward III (1980), menegaskan bahwa masalah utama dari administrasi publik adalah *lack of attention to implementation, without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Menurutny ada empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu sebagai berikut:

1. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi berkaitan dengan cara mengkomunikasikan kebijakan kepada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat.

2. Sumber Daya (*Resource*)

Sumber daya berkaitan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkaitan dengan kecakapan dari pelaksana kebijakan publik untuk melaksanakan kebijakan secara efektif.

3. Disposisi atau Sikap (*Disposition or Attitudes*)

Disposisi berkaitan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut. Tidak hanya kecakapan yang dibutuhkan, tetapi juga kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

#### 4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur birokrasi berkaitan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah mencegah *bureaucratic fragmentation* karena menjadikan proses implementasi menjadi jauh lebih efektif. (Dewi, 2016:167-168)

Menurut Suharto (2014:3) istilah kesejahteraan sosial sering diartikan sebagai kondisi sejahtera, yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat mendasar seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan dan perawatan kesehatan. Pengertian seperti ini menempatkan kesejahteraan sosial sebagai tujuan (*end*) dari suatu kegiatan pembangunan. Kesejahteraan sosial dapat juga didefinisikan sebagai arena atau domain utama tempat berkiprah pekerjaan sosial. Pemaknaan kesejahteraan sosial sebagai arena menempatkan kesejahteraan sosial sebagai sarana atau wahana atau alat (*means*) untuk mencapai tujuan pembangunan.

Pembangunan kesejahteraan sosial adalah usaha yang terencana dan melembaga yang meliputi berbagai bentuk intervensi sosial dan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, mencegah dan mengatasi masalah sosial, serta memperkuat institusi-institusi sosial. Tujuan pembangunan kesejahteraan sosial adalah untuk meningkatkan kualitas hidup manusia secara menyeluruh yang mencakup:

1. Peningkatan standar hidup, melalui seperangkat pelayanan sosial dan jaminan sosial segenap lapisan masyarakat, terutama kelompok masyarakat yang kurang beruntung dan rentan yang sangat memerlukan perlindungan sosial.
  2. Peningkatan keberdayaan melalui penetapan system dan kelembagaan ekonomi, sosial dan politik yang menjunjung harga diri dan martabat kemanusiaan.
  3. Penyempurnaan kebebasan melalui perluasan aksesibilitas dan pilihan-pilihan kesempatan sesuai dengan aspirasi, kemampuan dan standar kemanusiaan.
- (Suharto, 2014:4)

#### **G. Kerangka Pemikiran**

Saat ini telah banyak program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan di Indonesia, salah satunya adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). PNPM Mandiri perdesaan dalam pelaksanaannya di bawah naungan instansi UPK (Unit Pengelola Kegiatan), PNPM Mandiri dalam realisasinya diharapkan dapat membantu perekonomian dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui sasaran-sasaran dan tujuan yang hendak dicapai maupun ketika dalam proses pelaksanaannya maupun sesudah pelaksanaannya. Dalam proses pelaksanaannya PNPM masih banyak mengalami kendala, misalnya dalam proses pembangunan infrastruktur pembangunan jalan kurangnya dana dan keterbatasan tenaga kerja yang mengharuskan masyarakat ikut berpartisipasi dalam membantu pembangunan jalan tersebut.

PNPM merupakan salah satu kebijakan dari pemerintah yang ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah yang berhubungan dengan masyarakat. Masalah-masalah pokok yang ada dimasyarakat tersebut harus mampu ditanggapi dan diformulasikan kedalam rumusan kebijakan oleh administrator atau aktor-aktor pemerintah yang ada di dalam instansi UPK tersebut.

Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Maksudnya bahwa kebijakan publik merupakan hasil tindakan dan pemikiran dari pemerintah baik dilaksanakan maupun tidak dilaksanakan, yang kemudian dikembangkan dan disesuaikan dengan masalah-masalah yang ada pada masyarakat tertentu. Pemerintah sampai saat ini sudah membuat sejumlah program-program kebijakan dengan tujuan pembangunannya, banyak program pemerintah yang layak dipuji, tetapi tidak sedikit juga program pemerintah yang dianggap kurang berhasil. Ketidaksuksesan program-program kebijakan pemerintah tersebut lebih cenderung kepada masalah ditahap pengimplementasiannya.

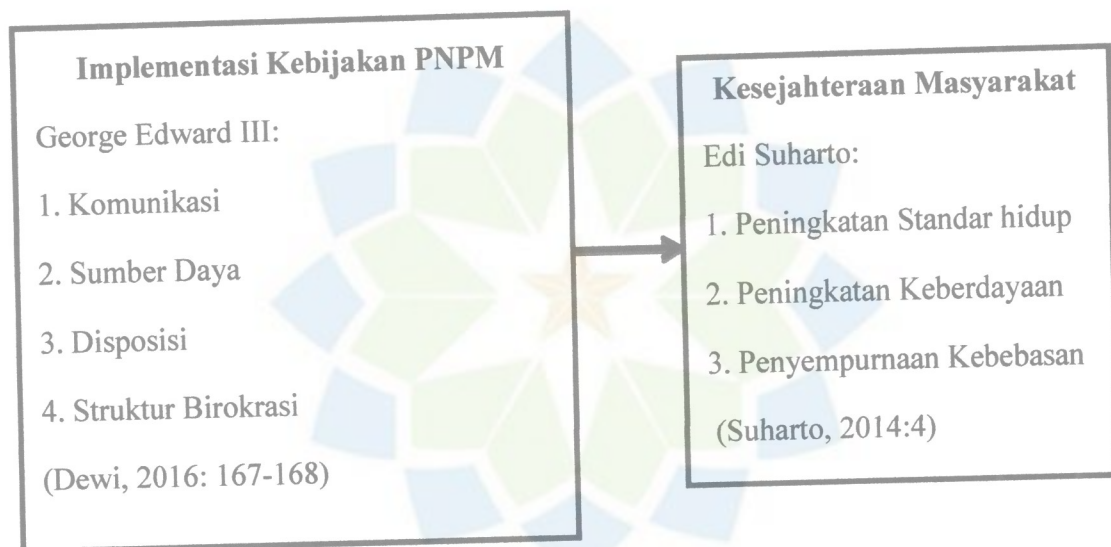
Permasalahan yang menyangkut implementasi kebijakan publik sering sekali dibicarakan, tetapi amat jarang dipelajari dan diteliti. Pembahasan terhadap implementasi kebijakan publik sesungguhnya berusaha untuk memahami apa yang sedang terjadi. Termasuk sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan publik, baik itu menyangkut usaha-usaha

mengadministrasikannya maupun usaha-usaha memberikan dampak tertentu kepada masyarakatnya.

Jadi pada intinya bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Kesejahteraan sosial dalam artian yang sangat luas mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik, taraf hidup yang lebih baik ini tidak hanya diukur secara ekonomi dan fisik belaka, tapi juga ikut memperhatikan aspek sosial, mental dan segi kehidupan spiritual. Kesejahteraan sosial dapat diartikan sebagai kondisi sejahtera dari suatu masyarakat, kesejahteraan sosial pada umumnya meliputi kesehatan, keadaan ekonomi, kebahagiaan dan kualitas hidup rakyat. Di Indonesia kesejahteraan sosial dijamin oleh UUD 1945 pasal 33 dan pasal 34. Dalam UUD 1945 jelas disebutkan bahwa kemakmuran rakyat yang lebih diutamakan dari pada kemakmuran perseorangan, fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Namun pada kenyataannya hingga saat ini masih banyak rakyat Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan dan terlantar tidak mendapatkan perhatian.

Oleh karena itu, dengan adanya Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) diharapkan apa yang telah ditetapkan pada pasal 33 dan 34 UUD 1945 dapat berjalan dengan baik dan tercapai dengan optimal.



**Gambar 1.1**  
**Model Penelitian**

## H. Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk pertanyaan. Dikatakan sementara karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta yang empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi hipotesis juga dapat dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban yang empirik.

Bentuk hipotesis yang akan diajukan dalam penelitian ini adalah hipotesis asosiatif. Hipotesis asosiatif adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah asosiatif, yaitu yang menanyakan hubungan antara dua variable atau lebih. (Sugiyono 2016:71-77).

Hipotesis dalam penelitian ini yaitu:

$H_0 : \rho = 0$ , Tidak ada pengaruh antara implementasi kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut.

$H_a : \rho \neq 0$ , Terdapat pengaruh antara implementasi kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Karangtengah Kabupaten Garut.