

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan persoalan yang krusial bagi banyak negara di dunia, terutama pada negara-negara yang berstatus *underdevelop country*, baik di benua Amerika maupun Asia. Oleh karenanya sangat wajar bila banyak pihak yang memberi perhatian serius terhadap persoalan kemiskinan. Kemiskinan pada dasarnya berpangkal dari ketidakmampuan manusia dalam mengubah peluang menjadi hasil serta ketidakmampuan pemerintah untuk menanganinya.

Indonesia telah 75 tahun merdeka, namun kemiskinan hingga kini masih menjadi tantangan berat bagi bangsa kita. Sekalipun secara statistik *trend* nya terus menurun, namun jumlahnya masih relatif besar, berkisar antara 20 sampai 30 juta penduduk yang berkategori miskin. Pemerintah memang tidak berdiam diri, berbagai program dicoba digulirkan dalam upaya mengentaskan kemiskinan ini, melalui berbagai bentuk subsidi, baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Dan masing-masing program memperlihatkan capaian hasil yang belum terlalu menggembirakan. Hal ini tentunya menjadi tugas berat bagi siapapun yang dipercaya memimpin negeri ini.

Banyak faktor yang menyebabkan kemiskinan terjadi, diantaranya adalah rendahnya tingkat pendidikan penduduk, yang mengakibatkan kemampuan serta daya saing individu terbatas, lapangan pekerjaan terbatas yang mengakibatkan calon pekerja sulit untuk mendapatkan pekerjaan, dan berakibat pada tingkat

pengangguran yang semakin tinggi. Faktor penyebab kemiskinan lainnya adalah kemalasan bekerja dan keterbatasan sumber daya, hingga mengakibatkan penduduk miskin tidak bisa memutus rantai kemiskinannya. Hal ini pula yang menjadikan jumlah keluarga miskin terus bertambah, yang tentunya menjadi beban berat bagi negara.

Hasil survei BPS (Badan Pusat Statistik) tentang kemiskinan di Indonesia, dalam empat tahun terakhir memperlihatkan angka yang terus menurun. Pada bulan Maret 2015, jumlah orang miskin tercatat sebanyak 28,69 juta atau 11,36%, Maret 2016 sebanyak 28,01 juta atau 10,86%, Maret 2017 berjumlah 27,77 juta atau 10,64%, dan pada bulan Maret 2018 tercatat sebanyak 25,95 juta jiwa atau 9,82%. Jumlah penduduk miskin memang menunjukkan penurunan, akan tetapi apabila kita melihat perkembangan ekonomi global dewasa ini yang mengalami kontraksi, akibat merebaknya wabah Covid-19, tidak menutup kemungkinan jumlah kemiskinan di Indonesia akan kembali meningkat. Kondisi ini tentu saja sangat tidak kita harapkan, karena di negara manapun kemiskinan akan menjadi penghambat pembangunan. Untuk itu pemerintah terus berupaya mengurangi kemiskinan melalui berbagai program, dan sekalipun masih menyisakan banyak persoalan, namun dari waktu ke waktu mulai menampakkan hasilnya.

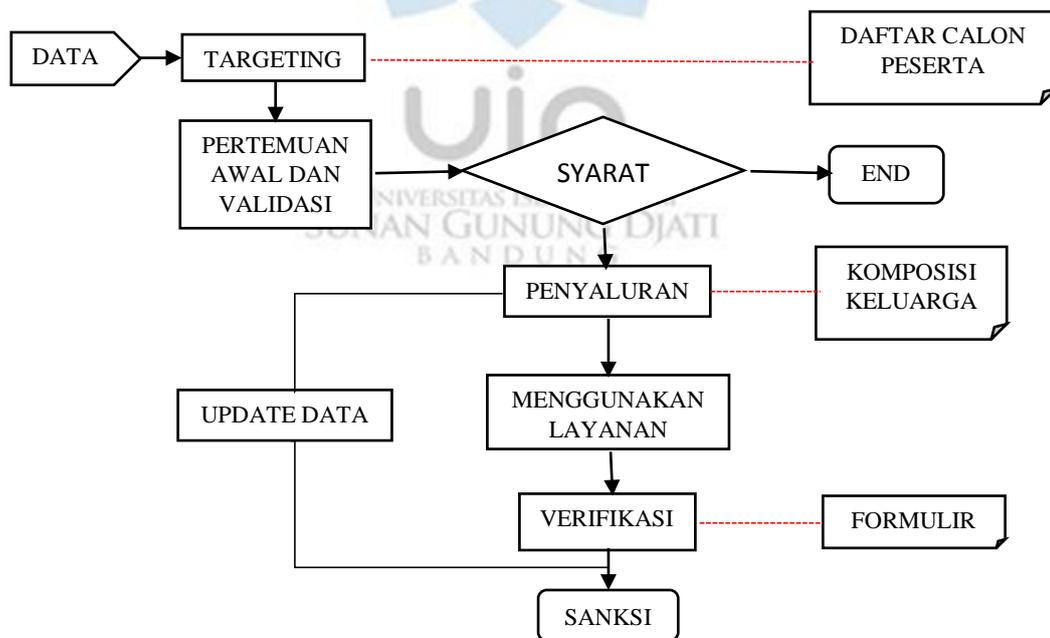
Terkait dengan upaya tersebut, pemerintah Indonesia sejak bergulirnya era otonomi daerah melakukan berbagai usaha yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya melalui berbagai program jaring pengaman sosial, di antaranya Program Bantuan Beras Bagi Keluarga Miskin, Bantuan Siswa Miskin, PNPB mandiri, Kredit Usaha Rakyat (KUR), dan Program Keluarga Harapan (PKH).

Program Keluarga Harapan atau lebih dikenal dengan PKH, adalah salah satu program yang berada di bawah koordinasi Kementerian Sosial RI, yang bertujuan untuk menekan angka kemiskinan melalui upaya peningkatan kesejahteraan keluarga, yang mekanismenya diatur dalam Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan.

Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada keluarga dan/atau seseorang yang miskin dan rentan yang terdaftar dalam data terpadu program penanganan fakir miskin, diolah oleh Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial dan ditetapkan sebagai Keluarga Penerima Manfaat (KPM) PKH. Meningkatkan taraf hidup Keluarga Penerima Manfaat melalui akses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial. Dalam pelaksanaannya Pemerintah melalui Kementerian Sosial menyalurkan Program Keluarga Harapan kepada golongan masyarakat kurang mampu, yang mencakup layanan kesehatan pada ibu hamil, layanan pendidikan, bantuan untuk warga lanjut usia dan penyandang disabilitas.

Misi utama Program Keluarga Harapan (PKH) ini adalah menurunkan angka kemiskinan dengan memberikan bantuan langsung bersyarat kepada golongan masyarakat kurang mampu. Sedangkan tujuannya mengurangi angka kemiskinan, meningkatkan taraf hidup melalui akses pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial bagi sasaran penerima manfaatnya dengan cara meningkatkan pendapatan dan mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin dan rentan. Melalui program ini diharapkan dapat mengubah perilaku dan kemandirian keluarga penerima manfaat serta mengurangi kemiskinan dan kesenjangan sosial,

sekaligus dapat memutus rantai kemiskinan melalui peningkatan kualitas kesehatan, serta pendidikan keluarga miskin. Program Keluarga Harapan (PKH) mulai dilaksanakan pada tahun 2007, yang pada awalnya mencakup 7 (tujuh) provinsi dan melibatkan sekitar 500.000 rumah tangga, dengan jumlah bantuan berkisar antara Rp. 600.000 sampai Rp. 2.200.000 pertahun sampai 6 tahun setelahnya. Program ini lebih berfokus pada pemberdayaan sumberdaya manusia (SDM), dan pada anak-anak dari mulai dalam kandungan hingga usia sekolah. Program Keluarga Harapan berbeda dengan program Bantuan Langsung Tunai (BLT), karena penerima manfaat PKH adalah keluarga miskin kronis dan rentan terhadap guncangan yang dipilih melalui proses seleksi relatif ketat . Alur mekanisme Program Keluarga Harapan, dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Sumber: Pedoman Pelaksanaan Program Keluarga Harapan Tahun 2017,(Februari 2019)

Gambar 1. 1

Alur Pelaksanaan Program Keluarga Harapan

Gambar di atas, memperlihatkan mekanisme pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Penetapan sasaran dilakukan untuk perluasan keluarga penerima manfaat PKH.
2. Persiapan daerah, ditempuh dengan cara membentuk tim koordinasi teknis PKH di masing-masing daerah, serta melibatkan dinas sosial kabupaten /kota dan kantor kecamatan,
3. Pertemuan awal dan validasi data, pertemuan ini bertujuan untuk mensosialisasikan program kepada calon penerima program PKH serta validasi bertujuan untuk mencocokkan data awal calon penerima bantuan PKH dengan data di lapangan.
4. Penyaluran bantuan dilaksanakan dalam empat tahap per tahun, sedangkan pelaksanaan penyaluran bantuan dengan mekanisme non tunai dilaksanakan hanya satu tahap.
5. Pembentukan kelompok keluarga penerima PKH, yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan penerima program keluarga harapan.
6. Verifikasi komitmen, hal ini bertujuan untuk memantau pemanfaatan PKH pada anggota penerima bantuan seperti fasilitas kesehatan dan pendidikan sesuai protokol tiap-tiap fasilitas.
7. Pemutahiran data, bertujuan untuk mendapatkan data dari anggota PKH terkait kondisi terkini setelah menerima PKH.
8. Pengaduan, bertujuan untuk menerima keluhan terkait masalah yang dialami anggota penerima bantuan PKH.

Kabupaten Sumedang mulai mendapatkan alokasi Program Keluarga Harapan (PKH) pada tahun 2008, dengan sasaran 5 (lima) kecamatan yaitu: Kecamatan Rancakalong, Situraja, Jatinunggal, Ujungjaya, dan Jati Mekar. Kini semua kecamatan di Kabupaten Sumedang telah menerima bantuan Program Keluarga Harapan. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Sumedang berada pada peringkat 9 dengan persentase penduduk miskin sebanyak 9,76 persen. Angka ini menempatkan Kabupaten Sumedang pada posisi 10 (sepuluh) besar kota/kabupaten di Provinsi Jawa Barat sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. 1

Data Jumlah Penduduk Miskin Provinsi Jawa Barat Tahun 2018

No	Kabupaten/Kota	P0
1	Kota Tasikmalaya	12,71
2	Kuningan	12,22
3	Indramayu	11,89
4	Majalengka	10,79
5	Cirebon	10,70
6	Bandung Barat	10,06
7	Tasikmalaya	9,85
8	Cianjur	9,81
9	Sumedang	9,76
10	Garut	9,27
11	Kota Cirebon	8,88
12	Subang	8,67
13	Pangandaran	8,12
14	Karawang	8,06
15	Purwakarta	7,99
16	Ciamis	7,22
17	Kota Sukabumi	7,12
18	Sukabumi	6,76
19	Kota Bogor	5,93
20	Kota Banjar	5,70
21	Kota Cimahi	4,94
22	Bekasi	4,37
23	Kota Bekasi	4,11
24	Kota Bandung	3,57
25	Kota Depok	2,14

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sumedang, 2019.

Dari data di atas, tampak bahwa persentase jumlah penduduk miskin di Kabupaten Sumedang sebesar 9,76 persen dari total penduduknya, dan berada pada urutan ke-9 di Provinsi Jawa Barat. Angka ini mengisyaratkan, bahwa jumlah masyarakat di Kabupaten Sumedang yang berpeluang untuk mendapatkan bantuan PKH relatif banyak. Salah satu kecamatan di Kabupaten Sumedang yang memiliki jumlah penduduk miskin relatif banyak adalah Kecamatan Pamulihan. Berikut data Pra Sejahtera dan Sejahtera I di Kecamatan Pamulihan Tahun 2016-2019 :

Tabel 1. 2
Jumlah Keluarga Prasejahtera dan Sjahtera I Kec. Pamulihan Tahun 2016-2018

Tahun	Prasejahtera	Sejahtera I
2016	1441	5906
2017	1635	6086
2018	1791	6035

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sumedang, 2019.

Tabel 1.2 di atas memperlihatkan, bahwa jumlah keluarga Pra Sejahtera di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Sumedang sepanjang 3 (tiga) tahun terakhir cenderung meningkat. Pada tahun 2016 berjumlah 1141 jiwa, dan pada tahun 2017 mengalami peningkatan menjadi 1635 jiwa dan pada tahun 2018 bertambah menjadi 1791 jiwa. Pada pihak lain, untuk Keluarga Sejahtera 1 pada tahun 2016 berjumlah 5906 jiwa, pada tahun 2017 mengalami peningkatan menjadi 6086 jiwa, dan pada tahun 2018 mengalami sedikit penurunan menjadi 6035 jiwa.

Berdasarkan hasil pra survei, peneliti menemukan beberapa permasalahan terkait dengan implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Sumedang, diantaranya:

Pertama, data penduduk yang di *publish* oleh Dinas Sosial setempat, tidak akurat sehingga bantuan PKH tidak tepat sasaran. Selanjutnya terjadi praktek nepotisme dimana keluarga, sanak saudara yang berada di jajaran ketua dan kader PKH lah yang mendapat bantuan, sementara yang seharusnya mendapat bagian tidak kebagian. keluarga yang tergolong mampu yang justru mendapat bantuan PKH adalah sanak saudara dari kelompok PKH yang berada ditingkat desa. *Kedua*, sosialisasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pamulihan belum memadai, sehingga banyak warga masyarakat yang belum memahami program tersebut.

Keadaan tersebut apabila terus berlangsung, tentunya akan semakin menjauhkan tercapainya tujuan mulia dari implementasi program tersebut, bahkan berpotensi menimbulkan kecemburuan dari kelompok warga yang merasa diperlakukan tidak adil yang dapat berujung pada terjadinya konflik horizontal di antara sesama warga Kecamatan Pamulihan. Hal ini menjadi tantangan bagi para stakeholder Program Keluarga Harapan untuk segera mencari jalan keluar dari permasalahan tersebut.

Bertolak dari latar belakang pemikiran tersebut, menjadi bahan pertimbangan penulis untuk menganalisis lebih lanjut dan diformulasikan dalam skripsi dengan judul **”IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) DI KECAMATAN PAMULIHAN KABUPATEN SUMEDANG”**

B. Identifikasi Masalah

1. Ketidak-akuratan data penduduk yang dirilis oleh Dinas Sosial setempat sehingga bantuan program dinilai tidak tepat sasaran. Hal ini diindikasikan dengan adanya keluarga yang tidak tergolong miskin (relatif berkecukupan) justru mendapat bantuan (PKH).
2. Sosialisasi dalam implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pamulihan ini masih belum memadai, sehingga banyak warga masyarakat yang belum memahami program ini.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Komunikasi dari implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Sumedang?
2. Apa saja sumberdaya yang menjadi penghambat dalam implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Sumedang?
3. Bagaimana upaya disposisi yang ditempuh untuk mengatasi kendala dalam implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Sumedang?
4. Bagaimana stuktur organisasi menopang implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Sumedang?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui komunikasi dari implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Sumedang.

2. Untuk mengetahui sumberdaya yang menghambat dalam implementasi program keluarga harapan di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Sumedang.
3. Untuk mengetahui disposisi yang ditempuh guna mengatasi kendala dalam implementasi program keluarga harapan di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Sumedang.
4. Untuk mengetahui stuktur organisasi yang menopang implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Sumedang

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu bermanfaat dari segi teoritis maupun dari segi praktis, yakni:

1. Kegunaan Teoretis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan memperluas wawasan peneliti mengenai administrasi publik dan topik yang diteliti sekaligus dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi pembaca.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Kecamatan Pamulihan dalam pelaksanaan Program Keluarga Harapan, sekaligus dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam mencari alternatif solusi atas permasalahan yang terkait dengan implementasi PKH di kecamatan tersebut, sebagai bahan perbaikan selanjutnya.

F. Kerangka Pemikiran

Administrasi publik menurut Chandler dan Plano adalah suatu proses formulasi, implementasi, dan pengelolaan keputusan dalam kebijakan publik dengan cara mengorganisir serta mengkoordinasikan sumber daya serta personel publik. (Pasolong, 2016)

Thomas R. Dye menyatakan kebijakan publik adalah hal – hal yang dipilih pemerintah yaitu melakukan suatu hal atau diam saja. Menurut Chaizi Nasucha kebijakan publik adalah wewenang yang dimiliki oleh pemerintah dalam membuat kebijakan untuk peraturan hukum dengan tujuan menciptakan hubungan sosial yang harmonis dengan cara menyerap perubahan sosial di masyarakat yang nantinya dijadikan sebagai acuan dalam merumuskan kebijakan. (Pasolong, 2016)

Menurut William N. Dunn kebijakan publik merupakan serangkaian pilihan yang saling berhubungan dalam bidang – bidang pemerintahan yang dibuat oleh pemerintah. (Pasolong, 2016)

Menurut Bernardine R. Wijaya dan Susilo Supardo implementasi adalah praktik dari rencana yang telah dibuat. Menurut Wahab implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kebijakan yang telah diputuskan atau dibuat sebelumnya. (Anggara, 2016)

George C. Edward III dalam (Agustino, 2017, p.136) juga telah mengembangkan model implementasi kebijakan berspektif atas ke bawah, model implementasi kebijakan publiknya dinamakan implementasi yang berdampak langsung dan tidak langsung

Edward mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya serta disposisi atau sikap. (Anggara, 2016)

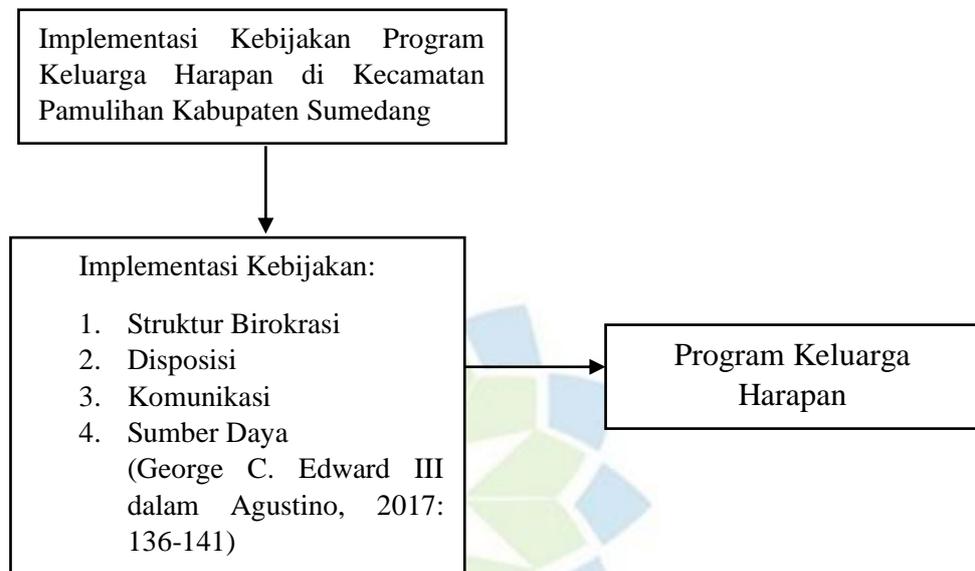
Komunikasi merupakan faktor keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Komunikasi dapat berupa perintah dari atasan kepada pelaksana kebijakan. Komunikasi tersebut harus dinyatakan dengan tepat, jelas, dan juga konsisten sehingga pelaksanaan kebijakannya sesuai dengan kebijakan yang sudah diputuskan. (Anggara, 2016)

Sumber daya merupakan faktor keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Sumber daya yang dapat mendorong keberhasilan pelaksanaan kebijakan dapat dilihat dari kuantitas sumber daya yang memadai serta memenuhi kualifikasi. Hal tersebut dapat membuat pelaksanaan kebijakan menjadi lebih efektif dan tepat. (Anggara, 2016)

Disposisi atau sikap pelaksana merupakan faktor keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disposisi merupakan keinginan pelaksana dalam menerapkan suatu kebijakan. Pelaksana kebijakan harus mengetahui apa saja yang harus dikerjakan serta mampu menerapkan kebijakan tersebut sehingga pelaksanaan kebijakan dapat berjalan dengan efektif. (Anggara, 2016)

Struktur birokrasi merupakan faktor keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika dalam struktur organisasinya memiliki kelemahan. Terdapat dua karakteristik yang umum dalam penerapan kebijakan ini

diantaranya fragmentasi dalam pertanggungjawaban dalam berbagai unit organisasi serta penggunaan sikap dan prosedur yang rutin. (Anggara, 2016)



Gambar 1. 2

Kerangka Pemikiran

G. Proposisi

Implementasi kebijakan program keluarga harapan di Kecamatan Pamulihan Kabupaten Sumedang dapat berjalan dengan baik, jika berdasarkan disposisi, komunikasi, sumber daya, dan struktur birokrasi.