

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Setiap negara kesejahteraan merupakan cita-cita luhur setiap bangsa. Kemerdekaan bukan saja bermakna kebebasan dari penjajah, lebih dari itu tercapainya masyarakat yang adil dan makmur. Terbebas dari belenggu kemiskinan. Di Indonesia, masalah kemiskinan masih menjadi sorotan utama kita terkait dengan usaha-usaha pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan sosial Indonesia. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tertuang amanat konstitusi, bahwa upaya penanggulangan kemiskinan, merupakan perlindungan segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. (Purwanto, dkk 2013).

Indonesia adalah salah satu negara dengan tingkat kepadatan penduduk yang besar. Kemiskinan telah menjadi kasus global yang dirasakan oleh seluruh negara di dunia. Masalah kemiskinan menjadi hambatan yang rumit sehingga suatu negara tidak bisa memiliki kemampuan untuk menghapus kemiskinan itu sendiri. Indonesia memiliki mayoritas masyarakat taraf ekonomi rendah, hal ini menyebabkan dari tahun ke tahun angka kemiskinan di Indonesia semakin bertambah tinggi. Dengan kondisi seperti ini membuat Indonesia menghadapi persoalan-persoalan rumit seperti tingkat kriminalitas tinggi, tingkat pendidikan rendah, dan tingkat kesehatan yang rendah. Pemerintah sebagai pemegang

kekuasaan tertinggi berhak untuk mengatur dan mengurus negaranya sendiri. Kemiskinan merupakan keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuhan kebutuhan dasar, atau sulitnya akses terhadap pendidikan dan kesehatan. Menurut Soerjono Soekanto kemiskinan diartikan sebagai suatu keadaan di mana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental, maupun fisiknya dalam kelompok tersebut. Kemiskinan kadangkala berarti tidak adanya akses terhadap pendidikan serta pekerjaan yang bisa menanggulangi permasalahan kemiskinan serta memperoleh kehormatan yang layak selaku masyarakat negara

Kemiskinan merupakan fenomena dan masalah sosial yang terus menerus dikaji dan menjadi perhatian pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Salah satu faktor penyebab ketertinggalan dan penghambat dalam pembangunan suatu bangsa adalah tingginya angka kemiskinan. Kemiskinan dapat menimbulkan dampak yang bersifat menyebar (*multiplier effects*) terhadap tatanan kemasyarakatan secara menyeluruh. (Purwanto, dkk. 2013). Kemiskinan juga merupakan muara dari masalah sosial lainnya. Kemiskinan umumnya diukur dengan tingkat pendapatan, dan pada dasarnya dapat dibedakan dalam kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Seseorang dikatakan miskin secara absolut, apabila tingkat pendapatannya dibawah garis kemiskinan, atau sejumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum. Kebutuhan hidup minimum ini antara lain diukur dengan kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan.

Sedangkan kemiskinan relatif adalah keadaan perbandingan antara kelompok masyarakat dengan tingkat pendapatan sudah diatas garis kemiskinan.

Pemerintah indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi kemiskinan. Upaya tersebut dilakukan untuk memberikan peluang kepada masyarakat miskin untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya, saat ini pemerintah indonesia memiliki berbagai penanggulangan kemiskinan. Program tersebut salah satunya PKH (Program Keluarga Harapan), PKH adalah program bantuan bersyarat yang memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dan bagi anggota keluarga yang menerima program diwajibkan melaksanakan persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan di bidang kesejahteraan, pendidikan dan kesehatan. Program Keluarga Harapan (PKH) adalah program perlindungan sosial yang diberikan kepada Keluarga Miskin (KM) yang ditetapkan sebagai keluarga penerima manfaat PKH.

Dalam upaya percepatan penanggulangan kemiskinan di bidang perlindungan sosial, sejak tahun 2007 Pemerintah Indonesia telah melaksanakan Program Keluarga Harapan (PKH). Seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (9) UU No.11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial menentukan bahwa “Perlindungan sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentangan sosial”. Program Perlindungan Sosial yang juga dikenal di dunia internasional dengan istilah *Conditional Cash Transfers* (CCT) ini terbukti cukup berhasil dalam menanggulangi kemiskinan yang dihadapi di negara-negara tersebut, terutama masalah kemiskinan kronis.

Sebagai sebuah program bantuan sosial bersyarat, PKH membuka akses keluarga miskin terutama ibu hamil dan anak untuk memanfaatkan berbagai fasilitas layanan kesehatan (faskes) dan fasilitas layanan pendidikan (fasdik) yang tersedia di sekitar mereka. Manfaat PKH juga mulai didorong untuk mencakup penyandang disabilitas dan lanjut usia dengan mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya. Melalui PKH, KM didorong untuk memiliki akses dan memanfaatkan pelayanan sosial dasar kesehatan, pendidikan, pangan dan gizi, perawatan dan pendampingan, termasuk akses terhadap berbagai program perlindungan sosial lainnya yang merupakan program komplementer secara berkelanjutan. PKH diarahkan untuk menjadi episentrum dan *center of excellence* penanggulangan kemiskinan yang mensinergikan berbagai program perlindungan dan pemberdayaan sosial nasional. (Kiwang, A.S. 2018)

Tujuan PKH adalah untuk mengurangi angka dan memutus rantai kemiskinan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, serta mengubah perilaku yang kurang mendukung peningkatan kesejahteraan dari kelompok paling miskin. Tujuan ini berkaitan langsung dengan upaya mempercepat pencapaian target *Millennium Development Goals* (MDGs). Secara khusus, tujuan PKH adalah:

1. Meningkatkan akses dan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan bagi Peserta PKH.
2. Meningkatkan taraf pendidikan Peserta PKH.
3. Meningkatkan status kesehatan dan gizi ibu hamil (bumil), nifas, bawah lima tahun (balita) dan anak prasekolah, Anggota Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) atau Keluarga Sangat Miskin (KSM).

Dalam usaha penanggulangan kemiskinan, pemerintah menggulirkan kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) melalui Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan. Program ini merupakan pengembangan sistem perlindungan sosial bersyarat kepada keluarga dan/atau seseorang 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 PKH. Sehingga dapat meringankan dan membantu rumah tangga sangat miskin dalam hal mendapatkan akses pendidikan dasar, kesehatan dengan harapan program ini dapat mengurangi kemiskinan.

Untuk memastikan pelaksanaan PKH berjalan sesuai dengan kebijakan dan perencanaan yang telah ditetapkan yang dijadikan pedoman yang dapat dijadikan panduan bagi seluruh pemangku kepentingan program pusat maupun daerah, agar program kebijakan dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Adapun tahapan proses pelaksanaan PKH terdiri dari beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Tahap perencanaan
2. Penetapan calon penerima PKH
3. Validasi data calon penerima PKH
4. Penetapan keluarga penerima manfaat PKH
5. Penyaluran bantuan sosial PKH

Program Keluarga Harapan di Kecamatan Duingi telah berjalan sejak tahun 2008 hingga sekarang, dan masyarakat penerima PKH antusiasnya cukup tinggi dilihat dari semangat masyarakat untuk menghadiri setiap pertemuan yang

dilakukan setiap bulannya yang dipimpin oleh pendamping masing-masing daerah. Setiap pengurus dari rumah tangga miskin peserta PKH didominasi oleh masyarakat yang berpendidikan rendah terlebih lagi banyak diantara mereka tidak dapat membaca serta menulis sehingga minimnya masyarakat dalam memahami informasi namun semangat mereka untuk senantiasa mengikuti pertemuan dapat dibbilang cukup tinggi.

Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Duingi adalah upaya pemerintah setempat untuk menjangkau masyarakat prasejahtera maupun masyarakat ekonomi kelas bawah. Program ini direalisasikan dengan memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM). Berdasarkan data awal yang peneliti peroleh bahwa jumlah penerima Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Duingi yaitu sebagaimana tertera pada tabel 1.1 berikut ini:

Tabel 1.1 Daftar Jumlah Penerima Program Keluarga Harapan (PKH) Kecamatan Duingi Kota Gorontalo

| No. | Kelurahan | Tahun | | |
|--------------|---------------------|-------|------|------|
| | | 2018 | 2019 | 2020 |
| 1. | Libuo | 42 | 45 | 37 |
| 2. | Tuladengi | 18 | 18 | 25 |
| 3. | Huangobotu | 47 | 49 | 88 |
| 4. | Tomulabutao | 28 | 30 | 23 |
| 5. | Tomulabutao Selatan | 23 | 27 | 32 |
| Total | | 158 | 169 | 205 |

Sumber: Kantor Kecamatan Duingi 2020

Berdasarkan tabel 1.1 terjadi penambahan setiap tahunnya pada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan (PKH). Pada Tahun 2018 Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan berjumlah 158 KPM, sedangkan di tahun 2019 KPM Program Keluarga Harapan (PKH) mengalami kenaikan 169 KPM dan pada tahun 2020 kembali mengalami kenaikan yang lebih

besar dari tahun sebelumnya yaitu sebanyak 205 KPM. Berdasarkan data diatas bisa disimpulkan bahwa Program Keluarga Harapan (PKH) belum mampu menurunkan angka kemiskinan di Kecamatan Duingi Kota Gorontalo. Mengapa demikian karena fakta dilapangan menunjukkan bahwa program bantuan ini masih memiliki persoalan seperti, permasalahan yang dihadapi dalam proses pelaksanaan PKH terlihat pada pendataan RTSM yaitu pemberian bantuan tersebut tidak tepat sasaran di karenakan penerima bantuan tersebut hanya yang memiliki hubungan dengan kader yang mendata kalau ada hubungan kekeluargaan maka ia bisa diusulkan sebagai calon penerima bantuan PKH. Disini terlihat bahwa proses pendataan penerima bantuan Program Keluarga Harapan tidak efektif, karena ada kesenjangan yang tidak sesuai dengan kriteria umum Program Keluarga Harapan (PKH). Hal ini terbukti dengan data kemiskinan dikecamatan duingi tidak menunjukkan penurunan yang signifikan, terlihat pada data sebagai berikut:

Tabel 1.2 Daftar Jumlah Keluarga Miskin Di Kecamatan Duingi Kota Gorontalo

| No. | Kelurahan | Tahun | | |
|--------------|---------------------|-------|------|------|
| | | 2018 | 2019 | 2020 |
| 1. | Libuo | 1462 | 1715 | 1957 |
| 2. | Tuladengi | 782 | 931 | 1145 |
| 3. | Huangobotu | 2182 | 2374 | 2460 |
| 4. | Tomulabutao | 759 | 875 | 976 |
| 5. | Tomulabutao Selatan | 1341 | 1453 | 1603 |
| Total | | 6526 | 7348 | 8141 |

Sumber: Kantor Kacamatan Duingi 2020

Dengan banyaknya keluarga miskin dikecamatan duingi maka program PKH ini diadakan untuk mengatasi kemiskinan, akan tetapi dengan fakta diatas terlihat bahwa program kebijakan PKH tersebut mungkin belum terlalu efektif dijalankan.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk mengambil judul:
Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Duingi Kota Gorontalo.

1.2. Fokus dan Sub Fokus Penelitian

Dari uraian latar belakang penelitian diatas, maka dapat diajukan, fokus dan subfokusnya sebagai berikut:

1. Fokus Penelitian
 - a. Bagaimana kebijakan program keluarga harapan di Kecamatan Duingi Kota Gorontalo?
 - b. Faktor penentu kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Duingi Kota Gorontalo?
2. Sub Fokus Penelitian
 - a. Bagaimana proses Kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Duingi Kota Gorontalo? Yang meliputi:
 1. Tahap perencanaan
 2. Penetapan calon penerima PKH
 3. Validasi data calon penerima PKH
 4. Penetapan keluarga penerima manfaat PKH
 5. Penyaluran bantuan sosial PKH
 - b. Faktor-faktor penentu Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH)
 1. Efektifitas
 2. Kecakupan
 3. Pemerataan

4. Responsivitas

5. ketetapan

1.3.Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus dan sub fokus penelitian diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan program keluarga harapan di Kecamatan Duingi Kota Gorontalo.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis teori penentu kebijakan program keluarga harapan di Kecamatan Duingi Kota Gorontalo.

1.4.Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian tersebut bisa digunakan sebagai bahan kajian ilmu administrasi publik khususnya pada evaluasi kebijakan program keluarga harapan (PKH) dalam mengentas kemiskinan di Kecamatan Duingi.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan bisa digunakan sebagai referensi bagi penelitian-penelitian yang akan datang dalam konteks permasalahan yang berkaitan dengan Program Kebijakan.

2. Manfaat Teoritis

Dari hasil penelitian ini, dapat dijadikan bahan masukan bagi Pemerintah Kecamatan Duingi Kota Gorontalo dan dapat dijadikan bahan pertimbangan guna lebih memperhatikan serta meningkatkan pelaksanaan

program bantuan kemiskinan agar kedepannya hasil program ini lebih maksimal.