

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pembangunan dalam suatu Negara pada hakikatnya merupakan usaha bersama antara pemerintah dengan masyarakat. Pembangunan itu untuk mengubah setiap aspek kehidupan Negara dari kondisi yang ada sekarang kearah penghidupan masyarakat yang lebih baik dimasa yang akan datang. Salah satu pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya dinegara berkembang adalah masalah pengentasan kemiskinan. Kemiskinan pada dasarnya merupakan bentuk masalah yang muncul dalam kehidupan masyarakat, khususnya dimasyarakat Negara-negara yang sedang berkembang salah satunya negara Indonesia.

Masyarakat dikatakan berada dibawah garis kemiskinan apabila pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok seperti pangan, pakaian dan sebagainya. Garis kemiskinan yang menentukan batas minimum pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok, dimana dapat dipengaruhi oleh tiga hal yaitu persepsi manusia terhadap kebutuhan pokok yang diperlukan (tingkat pendidikan, adat-istiadat), posisi manusia dalam lingkungan sekitar (posisi pendapatannya), serta kebutuhan objektif manusia untuk bisa hidup manusiawi (komposisi pangannya). Kemiskinan terus menjadi masalah fenomenal sepanjang sejarah bangsa Indonesia sebagai *nation state*,

sejarah sebuah Negara yang salah memandang dan mengurus kemiskinan. Dalam Negara yang salah urus, tidak ada persoalan yang lebih besar, selain persoalan kemiskinan. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak bias mengenyam pendidikan yang berkualitas, kesulitan membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga, menguatnya arus urbanisasi ke kota, merupakan hal yang lebih parah.

Adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pembangunan Daerah, Pemerintah Pusat memberikan kewenangan tersendiri kepada pemerintah daerah untuk mengatasi kemiskinan yang terjadi di beberapa Provinsi yang memiliki jumlah masyarakat yang tergolong miskin, sehingga Pemerintah pusat hanya memberikan Kebijakan untuk penanggulangan masyarakat miskin dan selanjutnya urusannya diberikan kepada pemerintah daerah yang terkait. Tugas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi *vertical* diwilayah tertentu untuk melaksanakan kebijakan atau program yang telah dibuat oleh departemen sosial. Sedangkan Pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab atas pelaksanaan program jaminan kesejahteraan sosial yang bersifat dekonsentrasi.

Pengentasan masalah kemiskinan diperlukan upaya yang memadukan berbagai kebijakan dan program pembangunan yang tersebar di berbagai sektor. menurut pendapat sumodiningrat dalam bukunya membangun perekonomian rakyat (1998:26) bahwa :

“Kebijakan pengentasan atau penanggulangan kemiskinan dapat dikategorikan menjadi 2 (dua), yaitu kebijakan tidak langsung dan kebijakan yang langsung. Kebijakan tak langsung meliputi (1) situasi ekonomi, sosial dan politik; (2) mengendalikan jumlah penduduk; (3) melestarikan lingkungan hidup dan menyiapkan kelompok masyarakat miskin melalui kegiatan pelatihan. Sedangkan kebijakan yang langsung mencakup : (1) pengembangan data dasar, (2) penyediaan kebutuhan dasar (pangan, sandang, papan, kesehatan, dan pendidikan); (3) penciptaan kesempatan kerja; (4) program pembangunan wilayah; dan (5) pelayanan perkreditan”.

Pemerintah Indonesia mulai tahun 2007 melaksanakan uji coba penanggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) Di beberapa Provinsi. Program serupa di Negara lain dikenal dengan istilah *Conditional Cash Transfers (CCT)* atau bantuan tunai bersyarat. Tujuan utama Program keluarga harapan ini adalah mengurangi kemiskinan serta meningkatkan kualitas sumber daya manusia yaitu mempercepat pencapaian tujuan pembangunan Millennium (*MDG's*). *Millenium Development Goal's(MDG'S)* adalah sebuah inisiatif pembangunan yang dibentuk pada tahun 2000, oleh perwakilan dari 189 negara dengan menandatangani deklarasi yang disebut dengan *Millenium Declaration*. Dimana terdapat 8 point yang harus dicapai dalam *MDG'S* sebelum tahun 2015 yaitu penghapusan kemiskinan, pendidikan untuk semua umur, persamaan Gender, perlawanan terhadap penyakit, penurunan angka kematian anak, peningkatan kesehatan ibu, pelestarian lingkungan hidup, dan kerjasama Global. Terdapat 5 komponen *MDG's* didalam Program Keluarga Harapan dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang akan di capai yaitu pengurangan penduduk miskin dan kelaparan, pendidikan dasar,

kesetaraan gender, pengurangan angka kematian bayi dan balita dan pengurangan kematian ibu melahirkan.

Pemerintah Indonesia menyadari sepenuhnya bahwa terdapat kebutuhan untuk membangun Program Bantuan Sosial untuk menutupi penurunan daya beli mayoritas penduduk masyarakat yang tergolong miskin dan membantu secara langsung masyarakat yang membutuhkan, hal ini seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang sistem jaminan sosial Nasional, dan di tindaklanjuti melalui Perpres Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. pemerintah meluncurkan Program Keluarga Harapan (PKH). Program Keluarga Harapan adalah sebuah program perlindungan sosial yang memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) berdasarkan persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pemeliharaan kesehatan ibu sedang mengandung pada keluarga sangat miskin sering tidak memadai sehingga menyebabkan buruknya kondisi kesehatan bayi yang dilahirkan atau bahkan kematian bayi. Adapun berbagai indikator dari Program Keluarga Harapan adalah dikhususkan pada bidang pendidikan dan kesehatan.

Program Keluarga Harapan bertujuan untuk membantu mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dalam jangka pendek. Sedangkan manfaat bagi Program Keluarga Harapan adalah memutus rantai kemiskinan, memudahkan masyarakat Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dalam mengakses pelayanan kesehatan dan pendidikan. Selain itu Program Keluarga Harapan merupakan investasi sumber daya manusia agar generasi berikutnya dapat keluar dari perangkap kemiskinan. Pelaksanaan Program

Keluarga Harapan juga didukung oleh BPS untuk penyediaan data penerima dan PT. Pos Indonesia untuk sistem manajemen informasi pembayaran serta tenaga ahli (pendamping) Program Keluarga Harapan di masyarakat. Program Keluarga Harapan bukan merupakan kelanjutan atau pengganti program bantuan langsung tunai (BLT), sebagai kompensasi kenaikan bahan bakar minyak, tapi untuk memberdayakan kaum ibu dari kalangan miskin agar mampu berusaha dan mendorong anak tetap sehat dan bersekolah.

Salah satu Provinsi yang mendapatkan Program Keluarga Harapan adalah Provinsi Sumatra Barat. Badan Pusat Statistik (BPS) Sumbar menyatakan, jumlah penduduk miskin di Sumbar pada September 2017 mencapai 359,99 ribu orang. Terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 4,52 ribu orang dibandingkan Maret 2017. Berdasarkan data BPS Sumbar pada 2017 jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Sumbar mencapai 359,99 ribu orang (6,75 persen), berkurang sebesar 4,52 ribu orang dibandingkan dengan kondisi Maret 2017 yang sebesar 364,51 ribu orang (6,87 persen).”

Padang Pariaman merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Barat yang Posisi astronomis Kabupaten Padang Pariaman yang terletak antara 0° 11' – 0° 49' Lintang Selatan dan 98° 36' – 100° 28' Bujur Timur, tercatat memiliki luas wilayah sekitar 1.328,79 Km<sup>2</sup>, dengan panjang garis pantai 42,11 Km. Sampai akhir tahun 2017, Kabupaten Padang Pariaman terdiri dari 17 (tujuh belas) kecamatan dengan Kecamatan 2 x 11 Kayu Tanam tercatat memiliki

wilayah paling luas, yakni 228,70 Km<sup>2</sup>, sedangkan Kecamatan Sintuk Toboh Gadang memiliki luas terkecil, yakni 25,56 Km<sup>2</sup>

Salah satu fokus penelitian yang mendapatkan bantuan Program Keluarga Harapan adalah Nagari Campago. Nagari Campago merupakan salah satu Nagari yang ada di Kabupaten Padang Pariaman, yang telah lebih 9 Tahun menyelenggarakan Pemerintahan Nagari semenjak Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 5 Tahun 2009 diberlakukan. Nagari Campago merupakan Nagari yang hampir penduduknya bermata pencarian di bidang pertanian dimana sebagian warganya hanya mampu memanfaatkan lahan yang ada untuk bercocok tanam ataupun bertani sehingga tidak dapat mencukupi kebutuhan pokok hidupnya.

Adapun penyebab kemiskinan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman dikelompokkan dalam 2 kategori, sebagai berikut:

1. Permasalahan Bidang Ekonomi.

Permasalahan bidang ekonomi yang dihadapi warga Nagari Campago yaitu terdapat sebagian warga yang miskin hanya memiliki pendapatan yang rendah serta tingkat pengangguran yang tinggi. Dimana para kepala rumah tangga hanya memiliki pendapatan dibawah Rp.20000 Perharinya yang hanya mengandalkan bekerja sebagai tukang ojek, sebagai penggarap sawah milik orang (Buruh tani), kuli panggul (buruh bangunan), hanya berkebun dan sebagai pembantu rumah tangga saja. Adapun masyarakat lainnya yang tergolong pengangguran karena mereka

tidak memiliki skill untuk bekerja sehingga pendapatan mereka pun sangat terbatas sekali tiap harinya untuk dapat memenuhi kebutuhan mereka.

Dengan berlatar belakang sebagian warga masyarakatnya tergolong miskin hanya memiliki pendapatan yang rendah serta tingkat pengangguran yang tinggi maka untuk membiayai di bidang lainnya seperti kesehatan masih terdapat balita yang tingkat kesehatannya kurang terjaga, tingkat kesehatan ibu hamil rendah dan warga yang rentan serangan penyakit menahun serta bayi yang terkena cacat fisik karena kurangnya akses kesehatan bagi masyarakat miskin serta ketidakmampuan untuk mendapatkan akses pelayanan kesehatan yang mudah dan terjangkau bagi kalangan masyarakat yang tidak mampu.

## 2. Permasalahan Bidang Sosial

Permasalahan sosial yang terjadi dimasyarakat yaitu masih adanya anak-anak yang putus sekolah dan belum menyelesaikan pendidikan dasar dikarenakan ketidakmampuan Orangtua dalam membiayai pendidikan serta pendidikan orang tua yang rata-rata hanya sampai tamat SD (sekolah dasar) dan ada juga yang tidak tamat Sekolah Dasar sehingga hanya mampu menjadi Buruh tani Skill mereka pun terbatas yang menyebabkan pola pikir tentang pentingnya pendidikan bagi anak-anak mereka masih sangat rendah.

Bantuan Program Keluarga Harapan merupakan bantuan secara tunai yang diberikan oleh pemerintah kepada penerimanya. Besarnya dana bantuan yang diperoleh untuk masing-masing Rumah tangga sangat

miskin penerima PKH tergantung dari jumlah anggota RTSM yang mempunyai persyaratan sesuai dengan bagi yang memperoleh bantuan, seperti tampak pada tabel berikut:

**Besaran Dana Bantuan  
Pada Tahun 2017**

<b>Skenario Bantuan</b>	<b>Bantuan Per RTSM Per Tahun</b>
Bantuan tetap	200.000
Kesehatatan : Bantuan Bagi RTSM yang memiliki anak usia dibawah 6 tahun atau ibu hamil/menyusui	800.000
Pendidikan :	400.000
a. Anak usia SD/MI	800.000
b. Anak usia SMP?MTs	800.000

**Sumber data: Nagari Campago, 2018**

Masyarakat Nagari Campago memiliki jumlah penduduk Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) hampir mencapai kurang lebih 1.194 jiwa. Sedangkan untuk penerima bantuan PKH tahun 2017 kurang lebih 609 Jiwa. Rumah Tangga Sangat Miskin di Nagari Campago yang dipersentasikan dengan jumlah keseluruhan penduduk Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) sekitar 51,01%.

Namun berdasarkan hasil penjajangan awal peneliti melalui observasi Program Keluarga Harapan yang dilaksanakan di Nagari Campago dalam realisasinya belum sesuai dengan harapan masyarakat. Untuk lebih jelasnya peneliti ilustrasikan pada data tabel 1.1 di bawah ini :

**Tabel 1.1**  
**Rencana dan Realisasi Penerima Program Keluarga Harapan**  
**di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman**  
**Pada Tahun 2017**

<b>Tahun</b>	<b>Jenis Bantuan</b>	<b>Jumlah Penerima PKH</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Presentase (%)</b>
2017	1. Program Pendidikan	125	64	51,20%
	2. Program Kesehatan	149	81	54,36%

Sumber data, Nagari Campago 2018

Berdasarkan data tabel 1.1 di atas, memperlihatkan Program Keluarga Harapan yang dilaksanakan di Nagari Campago pada tahun 2017 belum optimal. Dimana pada jenis bantuan program pendidikan jumlah penerima PKH sebanyak 125 orang dalam realisasinya 64 orang, sehingga dalam presentase berjumlah 51,20%. Sedangkan pada program kesehatan jumlah penerima PKH sebanyak 149 orang dalam realisasinya 81 orang dan presentase berjumlah 54,36%.

Indikasi- indikasi lain belum optimalnya Program Keluarga Harapan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman antara lain :

1. Sosialisasi kebijakan Program Keluarga Harapan kurang sampai pada masyarakat bawah
2. Masih rendahnya pengetahuan yang dimiliki sebagian pihak sekolah dalam memahami bantuan Program Keluarga Harapan bagi Rumah Tangga Sangat Miskin yang memiliki anak yang masih sekolah ditingkat SD atau SMP, karena ada sikap membedakan yang dilakukan

sebagian pihak sekolah atas bantuan lainnya yang seharusnya diterima oleh anak dari kalangan miskin

3. Kurangnya komunikasi antara aparat pelaksana dengan masyarakat. Pada saat pelaksanaan mufakat membahas masalah PKH hanya dari lembaga-lembaga nagari yang diundang sementara dari kalangan masyarakat tidak diberi tahu.
4. Kurangnya koordinasi aparat pelaksana dengan unit-unit lain dalam pelaksanaan PKH.

Berdasarkan latar belakang tersebut peneliti tertarik untuk mengkajinya dari variabel implementasi kebijakan berdasarkan pendekatan teori dari Edward III (1980 : 10-11) dengan dimensi komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi, dengan menuangkannya kedalam suatu karya ilmiah berbentuk Skripsi dengan judul **“Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman”**.

## **1.2 Fokus Penelitian**

Penelitian ini memfokuskan pada “Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman”,

## **1.3 Identifikasi Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman.

2. Faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman.
3. Upaya-upaya yang dilakukan dalam Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman.

#### **1.4 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan dan mengkaji Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman. Sedangkan Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mngetahui dan menganalisis Bagaimana Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya yang dilakukan oleh Pendamping dalam mengatasi hambatan Program Keluarga Harapan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman.

#### **1.5 Kegunaan Penelitian**

##### **1. Kegunaan Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu sosial, khususnya bagi Ilmu Pemerintahan dalam kajian kebijakan publik.

## **2. Kegunaan Praktis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, gagasan praktis, serta manfaat besar bagi pihak-pihak yang memiliki keterkaitan dengan Program Keluarga Harapan di Nagari Campago Kabupaten Padang Pariaman.