

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Kemiskinan dapat dikatakan permasalahan pokok untuk berbagai negara di dunia, hampir sebagian besar negara di dunia mengalami kemiskinan. Dapat dikatakan hampir tidak ada satu negara pun yang terbebas dari peliknya masalah kemiskinan, pada setiap negara maju pada bidang sains dan industri pun pasti mengalami kemiskinan dengan tingkatan yang berbeda dan jumlah yang tidak besar. Kemiskinan dianggap sebagai suatu ancaman bagi suatu negara, kemiskinan merupakan masalah yang sudah umum bagi suatu negara. (Kholif, Noor and Siswidiyanto, 2014)

Di Indonesia sendiri masalah kemiskinan masih menjadi fokus utama kita terkait dengan usaha-usaha yang dilakukan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan sosial Indonesia. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pun, tertuang amanat dari 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 and Makmur, 2013)

Sebagai fenomena dan masalah sosial kemiskinan terus menerus dikaji untuk menemukan titik terang bagaimana menanggulangi kemiskinan ini. Meskipun pemerintah pusat dan daerah telah melakukan berbagai upaya untuk menanggulangi permasalahan kemiskinan, namun meskipun demikian jumlah penduduk miskin dan rentan miskin masih tetap tinggi (Setiawan, 2017). Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada bulan Maret 2020 sebesar 26,42 juta orang, meningkat 1,63 juta orang dari bulan September 2019 dan meningkat 1,28 juta orang dari bulan Maret 2019. Dibanding bulan September 2019, jumlah penduduk miskin pada bulan Maret 2020 di daerah perkotaan naik sebanyak 1,3 juta orang (dari 9,86 juta orang pada bulan September 2019 menjadi 11,16 juta orang pada bulan Maret 2020). Sementara daerah perdesaan naik sebanyak 333,9 ribu orang (dari 14,93 juta orang pada bulan September 2019 menjadi 15,26 juta orang pada bulan Maret 2020).

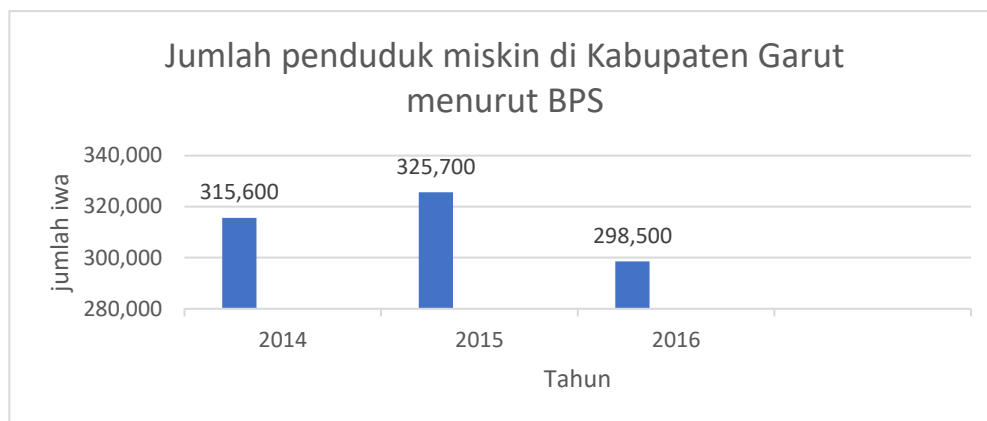
**Gambar 1.1**  
**Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia**



(Sumber: Badan Pusat Statistik)

Salah satu daerah di Indonesia yang memiliki tingkat kemiskinan yang cukup tinggi yaitu Kota/Kabupaten Garut. Melansir dari data yang diberikan oleh Badan Pusat Statistika (BPS) Garut, angka kemiskinan di Kabupaten Garut di tahun 2019 ada di angka 8,98%. Sementara itu Tiga tahun berturut-turut penduduk miskin di Kabupaten Garut masih mengalami jumlah yang naik turun yaitu dari tahun 2014 sampai 2016.

**Diagram 1.1**  
**Jumlah Penduduk miskin di Kabupaten Garut menurut BPS**



(Sumber: Badan Pusat Statistik)

Persentase penduduk miskin di Kabupaten Garut masih jauh di bawah penduduk Jawa Barat yang mencapai 8,71%. Dari data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan jumlah penduduk miskin di Kabupaten Garut pada tahun 2014 mencapai 315.600 jiwa. Kemudian mengalami kenaikan jumlah pada tahun 2015 menjadi 325.700 jiwa, dan mengalami penurunan kembali pada tahun 2016 menjadi 298.500 jiwa. Penduduk Kabupaten Garut yang berada di bawah garis kemiskinan pada tahun 2014 tercatat mencapai sebesar 12,47%, kemudian naik pada tahun 2015 menjadi 12,81%, dan mengalami penurunan kembali pada tahun 2016 menjadi 11,64%. Garis kemiskinan yang dialami penduduk Garut sendiri pada tahun 2014 mencapai Rp234.661 per kapita per bulan, kemudian meningkat pada tahun 2015 menjadi Rp241.068 per kapita per bulan, dan mengalami kenaikan lagi pada tahun 2016 menjadi Rp256.770 per kapita per bulan. Selanjutnya garis kemiskinan di Kabupaten Garut pada tahun 2018 mengalami kenaikan sebesar 5,77% dari Rp.267.252,- per kapita bulan pada tahun 2017 menjadi bertambah sebesar Rp.282.683,- per kapita per bulan pada tahun 2018. Apabila dianalisis perkembangannya selama periode dari tahun 2014 hingga tahun 2018 garis kemiskinan di Kabupaten Garut cenderung terus mengalami kenaikan setiap tahunnya.

Dari data yang ditunjukkan oleh BPS dapat disimpulkan bahwasanya jumlah kemiskinan di kabupaten Garut memang mengalami situasi yang naik turun, namun walaupun jumlah kemiskinan mengalami penurunan akan tetapi peningkatan kualitas kehidupan tidak berubah menjadi lebih baik seperti yang dikutip jabarekspres Rudi Gunawan sebagai Bupati Garut menyampaikan bahwa dalam sektor pendidikan kabupaten Garut masih tertinggal. Disini dapat dilihat

bahwasanya walaupun jumlah kemiskinan mengalami naik turun namun kualitas hidup masyarakat masih belum membaik.

BPS mengartikan bahwa kemiskinan merupakan ketidak mampuan masyarakat dalam memenuhi standar minimum kebutuhan dasar yaitu kebutuhan pangan atau pun non pangan. Sedangkan penduduk miskin yaitu penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita dan per bulan berada di bawah garis kemiskinan. (Fauzan, 2016)

Pemerintah Indonesia telah banyak mengeluarkan berbagai program untuk penanggulangan kemiskinan yang masih terjadi. Upaya untuk menanggulangi kemiskinan dapat dilakukan dengan dua cara yang bisa ditempuh. Pertama, melindungi kelompok masyarakat miskin dengan memenuhi kebutuhan mereka dari berbagai bidang seperti beberapa program penanggulangan kemiskinan yang telah dilakukan. Kedua, memberikan pelatihan kepada mereka agar memiliki kemampuan untuk melakukan usaha untuk mencegah terjadinya kemiskinan yang baru. Upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan untuk mewujudkan cita-cita bangsa yaitu terciptanya masyarakat yang adil dan makmur (Royat, 2015)

Untuk menanggulangi persoalan kemiskinan dibutuhkan upaya yang utuh dan menyeluruh, mencakup aspek-aspek yang terdapat dalam kehidupan masyarakat dan dilaksanakan secara sistematis dan terorganisir. Terdapat banyak asumsi yang mengatakan bahwa kemiskinan disebabkan karena sebuah negara mengalami krisis ekonomi yang berkepanjangan. Namun terdapat faktor-faktor lain yang menyebabkan kemiskinan yaitu dilihat dari program-program mengatasi kemiskinan. Faktor-faktor tersebut dapat dilihat dari bagaimana cara manajemen program tersebut yang diawali dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan (Purwanto, Sumartono and Makmur, 2013). Sudah banyak cara yang dilakukan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan yaitu dengan memberikan bantuan kepada masyarakat yang tergolong pada masyarakat yang berada pada garis kemiskinan yang biasa disebut dengan bansos. Bansos ini diberikan dalam bentuk bantuan tunai maupun bantuan material, seperti Program Keluarga Harapan (PKH), dana BOS, PNPM-Mandiri, Jamkesmas, Raskin dan lain-lain. (Usman, 2014) Tingginya angka kemiskinan pada suatu negara merupakan salah satu faktor penyebab dari ketertinggalan dan penghambat dalam

pembangunan. Untuk menghadapi masalah kemiskinan perlu adanya kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan ini.

Sebagai pemerintah yang baik pemerintahan harus memberikan kualitas pelayanan yang baik pula terhadap masyarakatnya. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa “pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”. Berdasarkan uraian tersebut menegaskan bahwa pelayanan publik adalah aktivitas pemberian layanan kepada masyarakat sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Agar masalah kemiskinan tidak semakin melebarkan kesenjangan sosial diantara masyarakat maka dari itu kualitas hidup masyarakat harus diatasi supaya terwujud kehidupan yang layak dan merata pada masyarakat. Untuk memperkecil permasalahan kesejahteraan sosial di masyarakat khususnya pada kemiskinan yang terus bertambah dari hari ke hari maka pemerintah Indonesia melalui Kementerian Sosial mengeluarkan salah satu kebijakan untuk menanggulangi kemiskinan dalam bentuk bantuan sosial yakni Program Keluarga Harapan (PKH). Melalui PKH diharapkan dapat membantu masyarakat yang berada pada garis kemiskinan untuk memenuhi kebutuhannya, yaitu dengan pemberian dana bantuan untuk pendidikan anak mereka dan mendapatkan fasilitas yang layak untuk menjamin kesehatan. Karena pada dasarnya PKH ini berupa bantuan tunai yang berfokus pada pendidikan dan kesehatan. PKH dikeluarkan sebagai salah satu upaya pemerintah dalam proses pelebagaan perlindungan sosial dan kesejahteraan bagi Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM). (Dehani, Hernawan and Purnamasari, 2018)

Program Keluarga Harapan (PKH) dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yakni UU No. 40 Tahun 2004 tentang jaminan sosial nasional, kemudian UU No. 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, Inpres No. 3 Tahun 2010 tentang Rencana Tindak Percepatan Pencapaian Sasaran Program Pro-Rakyat, dan Perpres No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Merujuk kepada Sistem Jaminan Sosial Nasional berdasarkan UU No. 40 Tahun 2004 tersebut yaitu untuk mempertahankan Program Keluarga Harapan

Elba Noorbayinah, 2022

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) TERHADAP PENANGGULANGAN KEMISKINAN PADA MASYARAKAT KECAMATAN CISURUPAN KAB.GARUT**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

(PKH) sebagai kebijakan yang dikeluarkan dalam bantuan sosial untuk memenuhi kebutuhan dasar khususnya dalam menanggulangi kemiskinan. (Utomo, 2014)

Program Keluarga Harapan (PKH) ini dilaksanakan oleh Dinas Sosial yang merupakan salah satu instansi pemerintahan yang bergerak di bidang sosial. Program Keluarga Harapan (PKH) ini diupayakan untuk mengembangkan sistem perlindungan sosial terhadap warga miskin di Indonesia. Program Keluarga Harapan (PKH) ini sudah dilaksanakan diberbagai daerah di Indonesia salah satunya yaitu Kota/Kabupaten Garut. Salah satu daerah di Kota/Kabupaten garut contohnya adalah kecamatan Cisurupan Kabupaten garut.

Tujuan Program Keluarga Harapan (PKH) diluncurkan yaitu untuk menanggulangi masalah kemiskinan yang terjadi di masyarakat, adapun Program Keluarga Harapan (PKH) ini fokus pada dua aspek yang berkaitan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia yaitu pada bidang kesehatan dan pendidikan pasalnya jika sumber daya manusia meningkat maka kemungkinan besar pesentase kemiskinan akan menurun. Namun seperti yang sudah kita ketahui bahwa tidak semua lapisan masyarakat mampu menerima pendidikan dengan kualitas yang baik dan memadai. Masyarakat menengah ke bawah masih banyak yang tidak dapat mengenyam pendidikan sehingga mengakibatkan banyak anak-anak yang harus putus sekolah dan memilih untuk mencari pekerjaan demi membantu menopang perekonomian keluarga. Oleh karena itu, banyak dari masyarakat penerima manfaat bantuan Program Keluarga Harapan (PKH) ini lebih banyak mengalokasikan bantuan PKH untuk kebutuhan ekonomi dari pada untuk pendidikan dan kesehatan, padahal dengan mencapai pendidikan yang baik mampu mampu menanggulangi kemiskinan, karena salah satu penyebab kemiskinan adalah faktor struktural atau masyarakat yang tidak ingin mengubah nasib melalui pendidikan. Maka perlu adanya rasa tanggung jawab dari masyarakat itu sendiri dalam pembagian dana bantuan yang telah diberikan yaitu untuk kesehatan dan pendidikan. Selain itu, masalah validitas data penerima manfaat bantuan PKH ini sering kali ditemukan ketidaksesuaian antara data dengan kondisi sebenarnya di lapangan, masih banyak manipulasi data yg dilakukan oleh oknum tidak bertanggungjawab.

Berdasar pada permasalahan tersebut, di perlukan sebuah pendekatan masalah seperti pendekatan komitmen dalam Pendidikan Kewarganegaraan. Alasan yang mendasari pentingnya pendekatan komitmen ini guna meningkatkan komitmen dan tanggungjawab masyarakat (*civic responsibility*) juga dikarenakan tujuan dari Pendidikan Kewarganegaraan yaitu untuk membentuk warga negara yg baik (*good citizenship*).

Sudah terdapat beberapa penelitian mengenai Program Keluarga Harapan (PKH) sebagai program dalam mengentaskan kemiskinan, namun hasil akhir dari beberapa penelitian tersebut berbeda ada yang menyimpulkan bahwa program ini berhasil dan ada yang menyimpulkan bahwa Program Keluarga Harapan (PKH) ini belum berhasil. Seperti dalam penelitian yang dilakukan Khodziah Isnaini Kholif, Irwan Noor, Siswidiyanto yang berjudul “Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Menanggulangi Kemiskinan Di Kecamatan Dawarblandong Kabupaten Mojokerto” yang menyimpulkan bahwasanya program ini belum berhasil. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Claudio Usman yang berjudul “Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan (Suatu Studi di Kecamatan Kota Utara Kota Gorontalo)” yang menyimpulkan bahwasanya program ini sudah berjalan efektif. Dari beberapa penelitian terdahulu lebih menitikberatkan pada efektif tidaknya program keluarga harapan (PKH) ini dalam menanggulangi kemiskinan. Namun, penelitian ini lebih menitikberatkan pada bagaimana implementasi dari Program Keluarga Harapan (PKH) dalam menanggulangi kemiskinan di masyarakat dilihat dari bagaimana *civic responsibility* atau tanggung jawab warga negara terhadap pengalokasian dana bantuan dan pada proses pelaksanaannya dilapangan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, peneliti hendak mengadakan penelitian mengenai **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) TERHADAP PENANGGULANGAN KEMISKINAN PADA MASYARAKAT KECAMATAN CISURUPAN KAB.GARUT”** maka peneliti menganggap permasalahan ini layak untuk diteliti dalam rangka menggali bagaimana peran kebijakan tersebut dalam menghadapi masalah kemiskinan.

## 1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

- 1.2.1 Bagaimana proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam upaya menanggulangi kemiskinan masyarakat di Kecamatan Cisarupan?
- 1.2.2 Bagaimana efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) terhadap penanggulangan kemiskinan masyarakat di Kecamatan Cisarupan?
- 1.2.3 Bagaimana upaya yang harus dilakukan dalam menunjang keberhasilan Program Keluarga Harapan terhadap pengembangan *civic responsibility* di Kecamatan Cisarupan?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) Terhadap Penanggulangan Kemiskinan Pada Masyarakat Kecamatan Cisarupan Kabupaten Garut, yaitu:

- 1.3.1 Untuk mengetahui proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam upaya menanggulangi kemiskinan masyarakat di Kecamatan Cisarupan.
- 1.3.2 Untuk mengetahui efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) terhadap penanggulangan kemiskinan masyarakat di Kecamatan Cisarupan.
- 1.3.3 Untuk mengetahui upaya yang harus dilakukan dalam menunjang keberhasilan Program Keluarga Harapan terhadap pengembangan *civic responsibility* di Kecamatan Cisarupan.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini berkaitan dengan upaya untuk memperoleh gambaran mengenai implementasi kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) terhadap penanggulangan kemiskinan pada masyarakat kecamatan Cisarupan Kab Garut.



Sehubungan dengan hal tersebut maka dapat diperoleh manfaat penelitian sebagai berikut:

#### **1.4.1 Manfaat Teoretis**

Penelitian ini dapat memberikan sesuatu yang berguna dalam tataran teoritis bagi pengembangan keilmuan dalam bidang Pendidikan Kewarganegaraan khususnya dalam kajian kebijakan publik. Selain itu penelitian ini juga dapat memberikan informasi tentang sejauh mana implelementasi kebijakan kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) terhadap penanggulangan kemiskinan pada masyarakat kecamatan Cisarupan Kab Garut.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Selain manfaat teoretis, penulisan m ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis untuk memecahkan masalah-masalah dalam masyarakat. Manfaat praktis tersebut adalah:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman baru khususnya kepada pembaca hasil penelitian mengenai implementasi dari Program Keluarga Harapan (PKH).
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak pembuat dan pelaksana peraturan sebagai bahan evaluasi untuk kemudian dilakukan tindak lanjut berupa peninjauan kembali terhadap hasil dari kebijakan Program Keluarga Harapan.

#### **1.4.3 Dari Segi Kebijakan**

Dari segi kebijakan, penelitian ini diharapkan dapat mengurangi permasalahan yang terjadi pada pelaksanaan kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) terhadap penanggulangan kemiskinan pada masyarakat kecamatan Cisarupan kabupaten Garut.

#### **1.4.4 Dari Segi Isu dan Aksi Sosial**

Dari segi isu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai bagaimana implelementasi kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) terhadap penanggulangan kemiskinan pada masyarakat kecamatan Cisarupan

Elba Noorbayinah, 2022

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) TERHADAP PENANGGULANGAN KEMISKINAN PADA MASYARAKAT KECAMATAN CISURUPAN KAB.GARUT

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

kabupaten Garut. Serta sebagai upaya untuk mendukung pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan pada masyarakat Indonesia secara merata.

### **1.5 Organisasi Penulisan Skripsi**

Dalam menyusun penelitian yang sistematis, sesuai dengan Peraturan Rektor Universitas Pendidikan Indonesia Nomor 3260/UN40/HK/2018 Tentang Pedoman Penulisan Karya Ilmiah UPI Tahun Akademik 2018, maka penulis menyusunnya ke dalam struktur organisasi skripsi. Dalam penyusunan skripsi ini meliputi, judul, pengesahan, ucapan terimakasih, abstrak, daftar isi, daftar tabel, daftar gambar, daftar lampiran, Adapun bagian isi dari karya ilmiah berbentuk skripsi ini yaitu:

- 1.5.1 BAB I: PENDAHULUAN, berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan struktur organisasi skripsi yang merupakan sistematika penyusunan skripsi.
- 1.5.2 BAB II: KAJIAN PUSTAKA, berisi tentang konsep-konsep atau teori-teori utama dan pendapat para ahli yang terkait dengan bidang yang dikaji, penelitian terdahulu yang relevan sesuai bidang yang diteliti, posisi teoritis peneliti berkenaan dengan masalah yang diteliti.
- 1.5.3 BAB III: METODE PENELITIAN, berisi tentang desain penelitian yang digunakan, rincian mengenai lokasi dan subjek penelitian, pengumpulan data, analisis data, dan isu etik.
- 1.5.4 BAB IV: TEMUAN DAN PEMBAHASAN, berisi tentang temuan penelitian berdasarkan hasil pengolahan dan analisis data dengan berbagai kemungkinan bentuknya sesuai dengan urutan rumusan permasalahan penelitian, dan pembahasan temuan penelitian untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya.
- 1.5.5 BAB V: SIMPULAN, IMPLIKASI, DAN REKOMENDASI berisi tentang menyajikan penafsiran dan pemaknaan peneliti terhadap hasil analisis temuan penelitian sekaligus mengajukan hal-hal penting yang dapat dimanfaatkan dari hasil penelitian tersebut. Ada dua alternatif cara penulisan simpulan, yakni dengan cara butir demi butir atau dengan cara uraian padat.