

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penurunan taraf ekonomi masih menjadi isu utama pembangunan yang cukup kompleks di Indonesia, baik di taraf ekonomi nasional maupun pada tingkat daerah (Badan Pusat Statistik, 2023). Kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan keterbatasan ekonomi, tetapi juga meliputi keterbatasan akses terhadap layanan pendidikan, kesehatan, serta perlindungan sosial (Kementerian Sosial RI, 2023). Pengukuran tingkat kemiskinan di Indonesia dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dengan menggunakan konsep garis kemiskinan. Garis kemiskinan merupakan nilai pengeluaran minimum yang diperlukan oleh seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan non-makanan per kapita per bulan. Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin. Data kemiskinan ini biasanya diperoleh melalui Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang dilaksanakan secara berkala setiap tahun (Badan Pusat Statistik, 2023). Di tingkat regional, kemiskinan memiliki karakteristik yang berbeda antar daerah, dipengaruhi oleh struktur ekonomi, tingkat pembangunan, dan distribusi kesejahteraan.

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia sehingga tingkat kemiskinan di wilayah ini menjadi indikator penting dalam menilai keberhasilan pembangunan daerah. Pemerintah daerah bersama pemerintah pusat terus berupaya menurunkan angka kemiskinan melalui berbagai program sosial dan ekonomi, seperti bantuan sosial,

pemberdayaan masyarakat, serta peningkatan kesempatan kerja. Perkembangan tingkat kemiskinan di Jawa Timur dapat dilihat dari perubahan persentase dan jumlah penduduk miskin dari tahun ke tahun. Berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik, tingkat kemiskinan di Jawa Timur dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan kecenderungan menurun. Oleh karena itu, analisis mengenai tren kemiskinan dari tahun 2021 hingga tahun 2025 menjadi penting untuk mengetahui perkembangan kondisi masyarakat di Provinsi Jawa Timur.

Tabel 1.1 Presentase Kemiskinan dan Jumlah Penduduk Miskin Jawa Timur (2021-2025)

Tahun	Presentase Kemiskinan (%)	Jumlah Penduduk Miskin (jiwa)
2021	11,40%	4,57 juta jiwa
2022	10,38%	4,24 juta jiwa
2023	10,35%	4,19 juta jiwa
2024	9,79%	3,39 juta jiwa
2025	9,50%	3,88 juta jiwa

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS), 2025.

Berdasarkan data tersebut, tingkat kemiskinan di Provinsi Jawa Timur menunjukkan tren penurunan setiap tahun dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Pada tahun 2021 persentase penduduk miskin tercatat sebesar 11,40 persen atau sekitar 4,57 juta orang. Pada tahun 2022 tingkat kemiskinan mengalami penurunan menjadi 10,38 persen dengan jumlah penduduk miskin sekitar 4,24 juta orang. Selanjutnya pada tahun 2023 angka kemiskinan kembali menurun menjadi 10,35 persen atau sekitar 4,19 juta orang. Pada tahun 2024 tingkat kemiskinan di Jawa Timur mengalami penurunan yang cukup signifikan hingga mencapai 9,79 persen atau sekitar 3,98 juta orang. Kemudian pada tahun 2025 persentase

penduduk miskin kembali menurun menjadi 9,50 persen dengan jumlah penduduk miskin sekitar 3,88 juta orang. Hal ini menunjukkan bahwa secara umum kondisi kemiskinan di Jawa Timur terus mengalami perbaikan dari tahun ke tahun.

Kabupaten Bojonegoro adalah sebuah daerah di salah satu di Provinsi Jawa Timur juga masih menghadapi persoalan kemiskinan. Kabupaten Bojonegoro terus berupaya menurunkan angka kemiskinan melalui berbagai program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintah daerah bersama pemerintah pusat melaksanakan berbagai program sosial seperti bantuan sosial, pemberdayaan ekonomi masyarakat, serta peningkatan akses pendidikan dan kesehatan. Data BPS Kabupaten Bojonegoro menunjukkan bahwa persentase penduduk miskin mengalami fluktuasi dalam beberapa tahun terakhir. Selain itu, jumlah penerima manfaat PKH di Kabupaten Bojonegoro tergolong cukup besar dan mengalami dinamika setiap tahunnya akibat proses pemutakhiran data dan graduasi peserta, sehingga menarik untuk dikaji lebih mendalam terkait efektivitas implementasi program tersebut dalam menurunkan angka kemiskinan (Dinas Sosial Bojonegoro, 2024). Kondisi sosial ekonomi masyarakat Bojonegoro yang didominasi oleh sektor pertanian, perdagangan kecil, dan pekerja informal juga mencerminkan karakteristik kelompok sasaran PKH, sehingga penelitian di wilayah ini dinilai representatif. Dengan demikian, penelitian di Kabupaten Bojonegoro diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai pelaksanaan PKH serta kontribusinya dalam menurunkan angka kemiskinan, sekaligus menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah dalam meningkatkan efektivitas program tersebut.

Tabel 1.2 Persentase Kemiskinan dan Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Bojonegoro (2022–2025)

Tahun	Persentase Kemiskinan (%)	Jumlah Penduduk Miskin (Jiwa)
2021	13,27	166,520
2022	12.21	153,400
2023	12.18	153,250
2024	11.69	147,330
2025	11.49	144,900

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS), 2025.

Secara keseluruhan, tren kemiskinan di Kabupaten Bojonegoro selama periode 2021–2025 menunjukkan penurunan secara bertahap, baik dari sisi persentase maupun jumlah penduduk miskin. Hal ini menunjukkan bahwa berbagai program pembangunan dan penanggulangan kemiskinan yang dilakukan pemerintah mulai memberikan dampak positif terhadap masyarakat. Misalnya, tingkat kemiskinan Bojonegoro tercatat sekitar 12,21 persen pada 2021, kemudian menurun menjadi sekitar 11 persen pada 2023, namun angka tersebut masih dalam kategori di atas rata-rata nasional (BPS Kabupaten Bojonegoro, 2023).

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun terdapat perbaikan, upaya pengentasan kemiskinan di daerah masih memerlukan intervensi kebijakan yang lebih efektif dan berkelanjutan. Maka dari itu, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang dapat membantu masyarakat untuk memperbaiki taraf hidupnya. Ketentuan mengenai tujuan Program Keluarga Harapan tercantum dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga

Harapan (PKH). Pada Pasal 2 peraturan tersebut dijelaskan beberapa tujuan dari pelaksanaan. Program Keluarga Harapan adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kualitas hidup keluarga yang mendapat manfaat melalui akses terhadap pendidikan, pelayanan kesehatan dan kesejahteraan sosial.
2. Mengurangi beban biaya dan meningkatkan pendapatan untuk keluarga miskin dan rentan.
3. Mendorong perubahan sikap dan kemandirian keluarga penerima manfaat dalam mengakses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial, menanggulangi kemiskinan dan kesenjangan, dan
4. Memperkenalkan manfaat produk serta layanan keuangan formal kepada keluarga penerima manfaat.

Program Keluarga Harapan (PKH) disusun sebagai upaya meningkatkan taraf hidup keluarga miskin melalui pemberian bantuan tunai bersyarat yang berkaitan dengan pemenuhan akses pendidikan, layanan kesehatan, dan kesejahteraan sosial. PKH merupakan bentuk *conditional cash transfer* yang bertujuan mematahkan rantai kemiskinan dari generasi ke generasi dengan cara meningkatkan investasi pada sumber daya manusia (Kementerian Sosial RI, 2023). Program ini ditujukan kepada keluarga penerima manfaat (KPM) yang memiliki komponen seperti balita, ibu hamil, anak usia sekolah, penyandang disabilitas, serta lanjut usia (lansia).

Salah satu wilayah di Kabupaten Bojonegoro yang menjadi sasaran pelaksanaan PKH adalah Desa Mulyoagung yang berada di wilayah Kecamatan Bojonegoro. Desa ini memiliki sejumlah keluarga yang termasuk dalam kategori

miskin maupun rentan miskin, sehingga menjadi salah satu target penerima program bantuan sosial dari pemerintah. Berdasarkan data pemerintah desa, jumlah keluarga miskin di Desa Mulyoagung masih tergolong cukup signifikan meskipun menunjukkan kecenderungan menurun dalam beberapa tahun terakhir. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan masih memerlukan perhatian dan evaluasi yang berkelanjutan agar program-program yang dilaksanakan pemerintah dapat berjalan secara efektif.

Tabel 1.3 Tren Kemiskinan Desa Mulyoagung Kecamatan Bojonegoro Kabupaten Bojonegoro (2019–2024)

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Jumlah KK	Jumlah Miskin	Persentase KK Miskin (%)
2019	4.215	1.230	305	24,80
2020	4.240	1.245	320	25,70
2021	4.265	1.260	315	25,00
2022	4.290	1.275	300	23,53
2023	4.315	1.290	285	22,09
2024	4.335	1.305	270	20,69

Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Bojonegoro, (2024).

Berdasarkan data Pemerintah Desa Mulyoagung, jumlah rumah tangga miskin di Desa Mulyoagung masih tergolong cukup tinggi meskipun menunjukkan kecenderungan menurun dalam beberapa tahun terakhir. Pada tahun 2019 tercatat sebanyak 305 kepala keluarga (24,80%) tergolong miskin dari total 1.230 KK. Jumlah tersebut sempat meningkat pada tahun 2020 menjadi 320 KK (25,70%), yang dipengaruhi oleh kondisi ekonomi masyarakat pada masa

pandemi. Namun demikian, sejak tahun 2021 hingga 2024 jumlah rumah tangga miskin menunjukkan tren penurunan menjadi 270 KK atau sekitar 20,69% dari total kepala keluarga. Penurunan ini tidak terlepas dari berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan pemerintah, salah satunya melalui Program Keluarga Harapan (PKH) yang memberikan bantuan sosial bersyarat kepada keluarga miskin untuk meningkatkan kesejahteraan dan akses terhadap pendidikan serta kesehatan.

Berbagai penelitian dalam lima tahun terakhir menunjukkan bahwa implementasi PKH memiliki dampak positif terhadap pengurangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rumah tangga. Studi oleh Suryahadi et al. (2021) menyatakan bahwa program bantuan sosial bersyarat seperti PKH mampu menurunkan tingkat kemiskinan ekstrem melalui peningkatan konsumsi rumah tangga dan akses pendidikan. Penelitian lain oleh Hidayat dan Widodo (2022) menemukan bahwa PKH berkontribusi terhadap peningkatan akses layanan kesehatan dan juga partisipasi sekolah pada keluarga miskin. Sementara itu, penelitian oleh Putri (2023) menunjukkan bahwa efektivitas PKH sangat dipengaruhi oleh kualitas implementasi di tingkat daerah, termasuk ketepatan sasaran, pendampingan sosial, dan koordinasi antar lembaga. Meskipun secara umum PKH dinilai berhasil, implementasinya di tingkat daerah masih menghadapi berbagai tantangan, seperti validitas data penerima manfaat, ketidaktepatan sasaran, keterbatasan pendamping sosial. Di beberapa daerah, program ini belum sepenuhnya mampu mengurangi kemiskinan secara signifikan karena faktor implementasi yang belum optimal (Rahmawati, 2024).

Maka karena itu, penting untuk mengetahui bagaimana dengan implementasi PKH di tingkat desa serta sejauh mana program tersebut mampu memberikan kontribusi terhadap pengurangan kemiskinan di masyarakat. Selain itu, penelitian mengenai implementasi PKH di tingkat desa juga penting untuk mengidentifikasi apa saja faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kendala apa saja dalam pelaksanaan program. Penelitian ini menggunakan teori dari George C. Edward III dengan faktor-faktor tersebut dapat meliputi aspek komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, sikap pelaksana program, serta struktur pada birokrasi (George C. Edwards III, 1980). Analisis faktor-faktor tersebut diharapkan mampu memberikan pemahaman yang lebih menyeluruh mengenai pelaksanaan PKH di tingkat lokal. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Program Keluarga Harapan merupakan kebijakan strategis pemerintah dalam rangka menanggulangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, efektivitas program tersebut sangat bergantung pada proses implementasi di tingkat lapangan. Oleh karena itu, penelitian mengenai pelaksanaan PKH di Desa Mulyoagung, Kecamatan Bojonegoro, Kabupaten Bojonegoro dilakukan guna memahami bagaimana program ini dijalankan serta sejauh mana kontribusinya dalam mengurangi kemiskinan di masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini yaitu bagaimana implementasi program keluarga

harapan (PKH) dalam mengurangi kemiskinan di Desa Mulyoagung Kecamatan Bojonegoro Kabupaten Bojonegoro?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian selalu bertujuan untuk menemukan, menguji, dan mengembangkan pengetahuan. Penelitian ini mempunyai tujuan, yaitu untuk dapat mengetahui bagaimana pada implementasi program keluarga harapan (PKH) dalam upaya mengurangi kemiskinan di Desa Mulyoagung Kecamatan Bojonegoro Kabupaten Bojonegoro.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai tambah serta dampak positif baik secara teoritis maupun praktis dalam bidang Administrasi Publik, khususnya terkait dengan evaluasi kebijakan publik. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk memberikan kontribusi yang rinci dan mendalam, yaitu sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan kajian dalam bidang administrasi publik, khususnya terkait dengan kebijakan publik. Bagi perguruan tinggi, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan bidang akademik yang bermanfaat untuk digunakan sebagai landasan bagi akademisi dalam melaksanakan penelitian terbaru dan juga sebagai pembaruan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan sumber pengetahuan, khususnya mengenai implementasi Program Keluarga

Harapan (PKH) dalam upaya mengurangi kemiskinan di Desa Mulyoagung, Kecamatan Bojonegoro, Kabupaten Bojonegoro sebagai lokasi penelitian. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan informasi tentang sejauh mana pencapaian program, permasalahan yang dihadapi, serta menjadi dasar pembelajaran, perbaikan, perencanaan, dan pelaksanaan program di masa mendatang.