

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan merupakan salah satu masalah sosial yang sangat memprihatinkan. Pada masa globalisasi saat ini pun, kemiskinan tetap menjadi persoalan yang harus di urusi oleh pemerintah. Kemiskinan dapat menjadi salah satu penghambat kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam upaya pengurangan angka kemiskinan yang terjadi di Indonesia agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan di Indonesia bukan lagi hal yang baru karena kesejahteraan sosial merupakan suatu kegiatan yang bertujuan untuk membantu masyarakat agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Secara umum, kemiskinan merupakan suatu kondisi dimana seseorang atau kelompok tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang terdiri dari sandang, pangan dan papan serta kesehatan dan pendidikan. Masyarakat yang termasuk dalam kategori miskin memiliki kelemahan dalam mencukupi kebutuhan hidup serta kemampuan berusaha dan terbatasnya akses terhadap kegiatan sosial ekonomi sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lain yang memiliki potensi yang lebih tinggi.

Permasalahan kemiskinan membutuhkan upaya penanggulangan yang utuh dan menyeluruh yang mencakup berbagai aspek kehidupan

masyarakat dan dilaksanakan secara terorganisir. Berbagai pendapat dan asumsi yang muncul mengatakan bahwa kemiskinan bisa terjadi karena dipicu oleh krisis ekonomi yang berkepanjangan. Namun dibalik itu terdapat faktor-faktor lain yang mengakibatkan program-program pengentasan kemiskinan. Secara garis besar faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kemiskinan dapat dibagi menjadi tiga, yaitu:

Pertama, faktor internal manusia, yaitu faktor yang berasal dari manusia itu sendiri, seperti; (1) lemahnya etos kerja yang terlihat dalam sikap malas, tidak bergairah yang menyebabkan kerja tidak teratur. (2) kurang disiplin serta pengaturan waktu yang tidak tepat. Faktor inilah yang kemudian melemahkan tingkat produktivitas seseorang yang dapat mengakibatkan rendahnya status sosial ekonominya di tengah masyarakat.

Kedua, faktor non-individual seperti penyelenggara pemerintah yang melakukan korupsi atau sejenisnya, menyalahgunakan daya dan tenaga rakyat untuk kebobrokan birokrasi yang sangat merugikan.

Ketiga, visi teologi yang represif. Faktor ini berkembang luas di kalangan masyarakat yang beragama, yaitu adanya kecenderungan sebagian umat yang beragama memperlakukan kemiskinan sebagai suatu takdir dan kepastian yang datangnya dari tuhan.

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari upaya pencapaian tujuan bangsa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terkandung dalam pasal 34 ayat (1) mengenai kewajiban Negara untuk memelihara

fakir miskin dan anak terlantar. Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial sebagai bentuk perwujudan dari pelaksanaan kewajiban Negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga Negara miskin dan yang tidak mampu.

Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial pada pasal 25 menjelaskan kewajiban pemerintah menyelenggarakan kesejahteraan sosial, dimana salah satu poinnya yaitu pemerintah harus bertanggung jawab dengan merumuskan kebijakan dan program-program terkait penyelenggaraan sosial. Dalam undang-undang pasal 15 juga menjelaskan mengenai bantuan-bantuan sosial yang dikeluarkan oleh pemerintah bertujuan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar keberlangsungan hidupnya dapat terpenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.

Pemerintah Indonesia pun telah melaksanakan berbagai program yang diharapkan dapat membantu dalam mengurangi tingkat kemiskinan. Beberapa program-program yang diusung oleh pemerintah seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Kartu Indonesia Pintar, Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Kartu Indonesia Sehat (KIS), dan lain-lain. Program-program pemerintah tersebut sampai saat ini belum ada yang benar-benar bisa dianggap berhasil karena banyaknya oknum yang tidak bertanggung jawab yang melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme yang kemudian hal ini yang

menjadi faktor utama dari kegagalan implementasi program-program anti kemiskinan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah.

Salah satu upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi masalah kemiskinan adalah Program Keluarga Harapan atau yang sering dikenal dengan istilah PKH. Program ini merupakan upaya penanggulangan kemiskinan yang dikeluarkan oleh kementerian Sosial berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan. Program PKH ini bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup keluarga sebagai penerima manfaat melalui akses pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial, serta bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan keluarga miskin. Sasaran utama dari program PKH ini yaitu keluarga miskin yang memenuhi minimal satu dari kriteria yang terdiri dari anak usia 0-12 tahun, ibu hamil/nifas, lansia dan penyandang disabilitas. Peserta penerima PKH memiliki berbagai kewajiban yang harus dipenuhi. Kewajiban dari penerima PKH dibidang kesehatan meliputi pemeriksaan kandungan, imunisasi serta melakukan pengecekan kesehatan bagi penyandang disabilitas dan lansia. Sedangkan kewajiban dibidang pendidikan adalah mendaftarkan kemudian memastikan kehadiran anggota keluarga yaitu anak usia 6-21 tahun yang sedang dan belum menyelesaikan wajib belajar 12 tahun ke satuan pendidikan. Masyarakat penerima bantuan PKH juga harus mengikuti kegiatan dibidang kesejahteraan sosial yang sesuai dengan kebutuhan bagi penyandang disabilitas dan masyarakat lanjut usia.

Implementasi Program Keluarga Harapan sudah mulai tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Pada awal penerapannya yaitu di tahun 2007 PKH diuji coba dan diterapkan di 7 provinsi saja, namun sampai saat ini penerapan PKH sudah mencakup 34 provinsi di seluruh Indonesia, baik itu di wilayah perkotaan maupun di wilayah desa. Salah satu daerah yang masuk dalam cakupan pelaksanaan Program Keluarga Harapan ini yaitu Kabupaten Enrekang. Dimana jumlah penerima bantuan sosial dalam bentuk Program Keluarga Harapan di Kabupaten Enrekang pada tahun 2021 mencapai 11.050 Keluarga Penerima Manfaat (KPM).

Tingkat kemiskinan dan jumlah penduduk miskin di kabupaten Enrekang dari tahun 2016-2020 mengalami penurunan rata-rata pertahunnya. Hal ini terjadi karena adanya program pemerintah yang secara nasional yang pro rakyat seperti pendidikan dan kesehatan gratis, beras untuk rakyat miskin, pembenahan perumahan kumuh di Dinas pekerjaan umum, bantuan bibit pertanian, bantuan ternak sapi, bantuan SPP untuk mahasiswa (Program Provinsi SuSel). Sedangkan untuk skala daerah sendiri seperti pendampingan perangkat daerah terhadap rumah tangga miskin, bantuan bibit sapi dan kambing, bantuan subsidi beras terhadap warga miskin.

Gambar 1 Garis Kemiskinan & Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Enrekang 2016-2020

Tahun	Garis Kemiskinan (rupiah/kapita/bulan)	Jumlah Penduduk Miskin (ribu)
(1)	(2)	(3)
2016	275.971	26,98
2017	283.653	26,71
2018	312.674	25,53
2019	331.667	25,40
2020	338.731	25,25

Sumber: Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

Meskipun pada tahun 2016-2020 masyarakat miskin di Kabupaten Enrekang mengalami penurunan tiap tahunnya, namun dalam konteks wilayah jika dibandingkan dengan daerah kabupaten lain yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan, maka tingkat kemiskinan daerah Kabupaten Enrekang masih tergolong daerah dengan tingkat kemiskinan sedang (diatas 10%).

Gambar 2 Presentase Penduduk Miskin Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan

Kabupaten/Kota	Persentase Penduduk Miskin (PD) Menurut Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan (Persen)		
	2019	2020	2021
Kepulauan Selayar	12,83	12,48	12,48
Bulukumba	7,26	7,10	7,43
Bantaeng	9,03	8,95	9,41
Jeneponto	14,88	14,58	14,28
Takalar	8,70	8,44	8,25
Gowa	7,53	7,38	7,54
Sinjai	9,14	9,00	8,84
Maros	9,89	9,74	9,57
Pangkep	14,06	13,96	14,28
Baru	8,57	8,26	8,68
Bone	10,06	10,68	10,52
Soppeng	7,25	7,59	7,53
Wajo	6,91	6,95	6,46
Sidrap	4,79	5,05	5,04
Pinrang	8,46	8,86	8,81
Enrekang	12,33	12,17	12,47
Luwu	12,78	12,65	12,53
Tana Toraja	12,35	12,10	12,27
Luwu Utara	13,60	13,41	13,59
Luwu Timur	6,98	6,85	6,94
Toraja Utara	12,41	12,01	11,99
Makassar	4,28	4,54	4,82
Pare Pare	5,26	5,44	5,40
Palopo	7,82	7,65	8,14
SULAWESI SELATAN	8,69	8,72	8,78

Sumber: BPS Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2021

Kabupaten Enrekang merupakan salah satu kabupaten yang berada di Sulawesi Selatan yang memiliki 12 Kecamatan. Salah satu Kecamatan yang ada di Kabupaten Enrekang yang melaksanakan Program Keluarga Harapan (PKH) yaitu Kecamatan Enrekang yang terdiri dari 12 Desa dan 6 Kelurahan. Pelaksanaan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Enrekang ini terlaksana di setiap desa dan kelurahan yang ada di kecamatan Enrekang. Berikut merupakan data penerimaan bantuan Program Keluarga Harapan (PKH) mulai dari tahun 2019-2021 :

Tabel 1. Jumlah Penerima PKH di Kecamatan Enrekang

Desa/Kelurahan	KPM PKH		
	2019	2020	2021
Buttu Batu	69	75	83
Cemba	35	5	54
Galonta	15	18	23
Juppandang	32	25	40
Kaluppini	55	61	68
Karueng	36	49	50
Lembang	88	93	90
Leoran	8	20	20
Lewaja	30	36	40
Puserren	3	10	15
Ranga	76	90	90
Rosoan	144	146	141
Tallu Bamba	134	141	145
Temban	45	43	43
Tobalu	62	63	63
Tokkonan	53	55	55
Tuara	38	36	36
Tungka	47	56	64

Sumber : Dinas Sosial Kabupaten Enrekang Tahun 2022

Berdasarkan data diatas, dapat kita lihat bahwa penerima bantuan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Enrekang dapat dikatakan cukup banyak Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Salah satu desa dengan penerima bantuan PKH terbanyak berada di Desa Tallu Bamba. Beberapa Desa lainnya yang menjadi Desa penerima bantuan PKH yaitu desa Tungka dan Desa Temban.

Desa Tungka, Desa Tallu Bamba dan Desa Temban merupakan desa pelosok yang berada di ujung Kecamatan Enrekang bagian utara. Ketiga Desa ini merupakan Desa yang termasuk dalam penerima bantuan Program Keluarga Harapan yang ada di Kecamatan Enrekang. Desa Tungka menerima 64 Keluarga Penerima Manfaat (KPM), Desa Tallu Bamba menerima 145 Keluarga Penerima Manfaat (KPM) dan Desa Temban menerima sebanyak 43 Keluarga Penerima Manfaat (KPM).

Dalam penerapan bantuan Program Keluarga Harapan ini juga ditemukan masalah-masalah terkait implementasi program Keluarga Harapan di Kecamatan Enrekang. Berdasarkan uraian dari salah satu media artikel ([researchgate.net](https://www.researchgate.net)) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kabupaten Enrekang belum terlaksana secara optimal sesuai dengan tujuannya, yaitu masyarakat penerima bantuan yang kurang paham dengan maksud dan tujuan dari adanya bantuan Program Keluarga Harapan ini serta jarak tempuh lokasi pendamping Program Keluarga Harapan yang terlalu jauh sehingga proses pendampingan tidak optimal. Permasalahan yang diperoleh dari hasil pra

penelitian tidak jauh berbeda dengan apa yang telah terjabarkan dari artikel di atas, masih ada beberapa masalah yang terjadi seperti kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh beberapa pendamping Program Keluarga Harapan, serta kurangnya kesadaran masyarakat yang menerima bantuan Program Keluarga Harapan terhadap kewajibannya selaku penerima bantuan, dan masih banyaknya masyarakat miskin yang sesuai dengan persyaratan bantuan Program Keluarga Harapan tetapi belum menerima bantuan sehingga menimbulkan kecemburuan sosial dalam masyarakat.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan diatas, penulis tertarik untuk meneliti permasalahan ini dengan mengangkat judul **“Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana mekanisme pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi dalam mengimplementasikan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang
2. Untuk mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi dalam mengimplementasikan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut, maka manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi ilmu pemerintahan sebagai tambahan kekayaan intelektual secara umum dan dalam bidang ilmu pemerintahan secara khusus serta diharapkan dapat memberikan dasar pengetahuan mengenai praktek dari ilmu pemerintahan sehingga berguna untuk melakukan penelitian lanjutan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi berbagai pihak khususnya kepada Pemerintah Kabupaten Enrekang dan masyarakat setempat tentang bagaimana sebenarnya

pengimplementasian Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang.

3. Manfaat Metodologis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan menjadi referensi atau bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang akan melakukan kajian lebih lanjut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Kebijakan Publik

2.1.1 Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Dye (1981) dalam Subarsono (2015:2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or to do*). Defenisi ini menekankan bahwa kebijakan publik berkaitan dengan pilihan pemerintahan untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan dimana kedua pilihan tersebut mempunyai pengaruh atau dampak yang sangat besar bagi masyarakat, defenisi kebijakan publik dari Dye ini juga mengandung makna bahwa kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah, bukan oleh swasta.

Harrold Laswell dan Abraham Kaplan (Subarsono, 2015:3) berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaiknya, suatu

kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Dalam definisi yang lain, Dunn sebagaimana yang dikutip oleh pasolong (2010) mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan dan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas perkotaan, dan lain-lain.

Huggwood & Gunn berpendapat bahwa kebijakan publik terdiri dari 10 definisi, yaitu:

- a. Kebijakan sebagai merek bagi suatu bidang kegiatan tertentu.
Merek atau label dari kebijakan akan menjadi sebuah kebersinambungan dan menjadi program rutin yang diselenggarakan serta melekat dalam diri kebijakan tersebut.
- b. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki.
- c. Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus yang muncul secara *bottom down* atau *bottom* yang berhubungan secara langsung dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.
- d. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah, jadi apapun langkah yang dilakukan pemerintah dalam pengambilan keputusannya, itu merupakan kebijakan publik

- e. Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal, seperti kebijakan yang berbentuk regulasi dari pemerintah yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai legitimasi untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta menjalankan tugas, pokok dan fungsinya yang dilakukan melalui pengesahan secara formal.
- f. Kebijakan sebagai program, jadi setiap program-program yang berasal dari pemerintah merupakan kebijakan.
- g. Kebijakan sebagai hasil akhir dari semua program-program kerja yang sudah dilakukan.
- h. Kebijakan sebagai suatu teori atau model. Dalam sebuah pemerintahan, berbagai kajian serta analisis yang membahas berbagai persoalan yang dihadapi oleh pemerintah yang menghasilkan berbagai *output* atau *outcome* untuk dijadikan sebagai suatu kebijakan.
- i. Kebijakan sebagai suatu proses dimana kebijakan akan mempunyai keterkaitan antara kebijakan yang satu dengan kebijakan yang lainnya.

2.1.2 Kategori Kebijakan Publik

Terdapat banyak kategori dalam kebijakan publik, salah satunya seperti yang dikemukakan oleh Sholichin Abdul Wahab yang dikutip oleh Suharno (2010) menyebutkan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Tuntutan kebijakan, yakni tuntutan atau desakan yang diajukan oleh pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah itu sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya.
- b. Keputusan kebijakan, merupakan keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik.
- c. Pernyataan kebijakan, merupakan pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu.
- d. Keluaran kebijakan, merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan.
- e. Hasil akhir kebijakan, yaitu akibat atau dampak yang ditimbulkan dan benar-benar dirasakan oleh masyarakat dari penerapan suatu kebijakan.

Kategori kebijakan publik lainnya juga dikemukakan oleh James E. Anderson sebagaimana yang dikutip oleh Suharmo (2010) menjelaskan kategori kebijakan sebagai berikut:

- a. Kebijakan substansif merupakan kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substansif dijalankan.
- b. Kebijakan distributif dan kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif.

Kebijakan distributif merupakan kebijakan yang menyangkut mengenai distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembahasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Kemudian kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak di antara kelompok masyarakat.

- a. Kebijakan material dan kebijakan simbolis.

Kebijakan material merupakan kebijakan yang dapat memberikan keuntungan sumber daya pada kelompok sasaran. Kebijakan simbolis merupakan kebijakan yang memberikan keuntungan simbolis bagi kelompok sasaran.

- b. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*private goods*).

Kebijakan *public goods* merupakan kebijakan yang mengatur pemberian barang dan pelayanan publik, sedangkan *private goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

2.1.3 Tujuan Kebijakan Publik

Kebijakan publik bertujuan agar dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Dalam bukunya yang berjudul *kebijakan public: Evaluasi, Reformasi, Formulasi*, Hayat (2018) menjelaskan tujuan dari kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Sumber daya atau *resource*, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan untuk mendistribusikan sumber daya Negara dan yang bertujuan untuk menyerap sumber daya Negara. Contohnya: kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk menguasai dan mengelola sumber daya.
- b. *Regulatif* dan *deregulatif*, kebijakan regulatif bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan HAM, dan sebagainya. Sedangkan kebijakan deregulatif adalah kebijakan yang bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi dan kebijakan penghapusan tarif.
- c. *Dinamisasi* dan *stabilisasi*, kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya nasional untuk mencapai

kemajuan tertentu yang dikehendaki, seperti kebijakan desentralisasi. Sedangkan stabilisasi adalah kebijakan yang menghambat dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik dari segi politik, keamanan, ekonomi, maupun sosial. Contohnya kebijakan tentang keamanan Negara dan kebijakan penetapan suku bangsa.

- d. Memperkuat Negara dan pasar, kebijakan yang memperkuat pasar Negara adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran Negara, seperti kebijakan tentang pendidikan nasional yang menjadikan Negara sebagai pelaku utama pendidikan nasional dari pada publik. Sementara kebijakan yang memperkuat pasar atau publik adalah kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran publik atau mekanisme pasar daripada peran Negara, seperti kebijakan privatisasi BUMN dan kebijakan Perseroan Terbatas (PT).

2.1.4 Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik merupakan langkah-langkah atau prosedur yang dilalui dalam sebuah perumusan suatu kebijakan publik. Hill dalam Keban (2014) menyatakan kebijakan publik berkenaan dengan proses pembuatan pilihan-pilihan kebijakan lengkap dengan tahap-tahapannya, yang secara teoritis dilandasi oleh berbagai faktor atau pertimbangan, dan Nampak dalam model-model kebijakan publik. Keban (2014) menjelaskan mengenai proses kebijakan publik yang terdiri dari:

1. Tahap-tahap kebijakan

Dunn dalam Keban (2014) menyebutkan tahapan-tahapan penting dalam proses kebijakan publik, antara lain adalah:

- a. Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), pada tahapan ini ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu dipecahkan.
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), ditahap ini para analisis kebijakan mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah yang terkait, dimana dalam tahapan ini dibutuhkan suatu prosedur yang disebut *forecasting* yang mana konsekuensi dari setiap kebijakan yang ada.
- c. Adopsi kebijakan (*policy adoption*), dalam tahap ini ditentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para administrator dan legislatif, tahap ini baru bisa dilakukan setelah melalui suatu proses rekomendasi.
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), merupakan suatu tahap dimana kebijakan yang telah ditentukan dan disepakati sebelumnya dilaksanakan oleh unit-unit tertentu dengan memobilisasikan dana dan sumberdaya yang ada.
- e. Penilaian kebijakan (*policy assessment*), ditahap ini berbagai unit yang telah ditentukan melakukan penilaian dan evaluasi tentang apakah semua proses implementasi yang dilakukan telah sesuai dengan apa yang ditentukan sebelumnya atau tidak.

2. Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan merupakan suatu teknik yang digunakan dalam administrasi publik untuk memeriksa dan mengevaluasi kebijakan suatu organisasi publik dalam mencapai tujuannya. Analisis yang disebutkan disini meliputi:

a. Identifikasi masalah.

Dalam mengidentifikasi masalah, diperlukan beberapa penuntun penting. *Pertama*, masalah yang diusulkan harus berdasarkan informasi atau data penting yang bebas dari rekayasa. *Kedua*, perlu diperhatikan pengolahan data dan infomasinya karena terkadang pengolahannya sering kali tidak sesuai dengan kaidah-kaidah yang berlaku. *Ketiga*, cara penarikan kesimpulan dari hasil pengolahan data yang ada dengan menggunakan suatu tolak ukur tertentu yang dapat diterima.

b. Identifikasi alternatif

Dalam tahap ini perencana akan mengumpulkan alternatif-alternatif lain yang sekiranya dapat digunakan dalam proses kebijakan publik. Perlu diketahui bahwa semakin banyak alternatif yang ada maka semakin kompleks pula kebutuhan untuk menyediakan informasi dan pengelolahannya dan tentunya hal ini dapat mengganggu proses seleksi alternatif. *Output* yang diharapkan dalam hal ini adalah teridentifikasinya

alternatif-alternatif kebijakan yang siap untuk dibandingkan untuk kemudian dipilih dan diseleksi.

c. Seleksi alternatif

Dalam tahap ini perencana akan melakukan seleksi alternatif yang terbaik untuk diajukan kepada *policy makers*. Untuk memilih atau menyeleksi alternatif tersebut, diperlukan kriteria atau standar yang rasional sebagai acuan. Hal yang dilakukan dalam tahap ini adalah menyepakati kriteria alternatif, penentuan alternatif terbaik, dan yang terakhir adalah pengusulan alternatif terbaik.

3. Implementasi kebijakan

Implementasi merupakan tahap untuk merealisasikan tujuan-tujuan program. Dimana sebelum dilakukan implementasi perlu dilakukan persiapan berupa menghitung dan memikirkan berbagai bentuk kemungkinan keberhasilan dan kegagalan, termasuk hambatan, peluang, serta kemampuan unit-unit pelaksana program.

4. Monitoring dan evaluasi kebijakan

Monitoring merupakan salah satu proses penting dimana dilakukan pengawasan mengenai jalannya proses implementasi. Proses monitoring yang dilakukan berupa pengamatan langsung ke lapangan untuk merekam hasil-hasil sementara agar dapat dinilai tingkat efisiensi dan efektivitasnya. Sedangkan evaluasi dilakukan untuk mempelajari mengenai hasil yang diperoleh dalam suatu

program untuk kemudian dikaitkan dengan pelaksanaannya, mengendalikan perilaku pelaksana yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program, dan memberi pengaruh terhadap respon dari orang-orang yang berada diluar lingkungan politik.

2.2 Konsep Implementasi Kebijakan

2.2.1 Pengertian implementasi kebijakan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi adalah pelaksanaan dan penerapan, dimana kedua hal ini bermaksud untuk mencari bentuk tentang hal yang disepakati terlebih dahulu.

Kata implementasi berasal dari bahasa Inggris “to implement” yang artinya mengimplementasikan. Implementasi bukan hanya sekedar aktivitas, tetapi merupakan suatu kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan dengan serius juga mengacu pada norma-norma tertentu guna mencapai suatu tujuan kegiatan secara maksimal. Menurut Nurdin Usman dalam bukunya yang berjudul Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaannya sebagai berikut “Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem, Implementasi bukan sekedar aktivitas tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan”.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap implementasi

menentukan apakah kebijakan yang diambil pemerintah benar-benar dapat diterapkan dilapangan, dan berhasil menghasilkan *output* dan hasil yang sesuai rencana. Untuk mencapai *output* dan hasil tertentu, kebijakan publik perlu untuk dilaksanakan. Apabila tidak diterapkan, kebijakan tersebut hanya akan menjadi rekor elit yang ditekankan Udogi di Time (Sasmito, Cahyo, 2019).

Menurut George Edward III (Winarno,2008), berpendapat bahwa implementasi sangat penting untuk kebijakan publik. Implementasi adalah tahap kebijakan antara pembentukan rencana dan konsekuensi kebijakan dari mereka yang mempengaruhinya. Jika sebuah rencana tidak dapat mengurangi masalah sebagai tujuan kebijakan, maka rencana tersebut mungkin gagal meskipun dilaksanakan dengan baik, dan rencana yang baik mungkin gagal bila program tersebut kurang diimplementasikan dengan baik.

Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan publik merupakan sebagai tindakan dalam mengambil keputusan sebelumnya. Tindakan tersebut meliputi upaya untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional dalam jangka waktu tertentu, dan dalam konteks upaya yang terus-menerus agar mencapai perubahan besar yang dimana harus di tentukan oleh organisasi publik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan ditentukan.

Makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana yang dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008:65), mengatakan bahwa implementasi adalah memahami bahwa apa yang sebenarnya terjadi setelah rencana dinyatakan efektif atau yang dirumuskan adalah fokus implementasi kebijakan, yaitu peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah di setujuinya pedoman kebijakan nasional, termasuk upaya pengelolaannya dan realisasinya. Kepada pemerintah, masyarakat ataupun dampak dari peristiwa tersebut.

Berdasarkan dari penjelasan mengenai implementasi diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan dan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari kebijakan itu sendiri.

2.2.2 Model-model implementasi kebijakan

William N. Dunn dalam (Mahmud, 2019), terdapat berbagai kebijakan yang ditentang oleh masyarakat karena bersifat reaktif dan masih banyak kekurangan-kekurangan dan kelemahan dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Kelemahan yang dimaksud yaitu inti dari permasalahan tidak dikenal, mengalami

kelemahan karena ditentang oleh masyarakat, *outcomes* kebijakan tidak seperti yang diharapkan.

Kebijakan pada dasarnya berada dalam sistem kebijakan yang mencakup hubungan timbal balik diantara 3 unsur yaitu kebijakan publik, pelaksanaan kebijakan, dan lingkungan kebijakan.

Lain halnya dengan Edward yang mempertimbangkan empat variabel atau faktor di dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumber daya, sikap atau disposisi, dan struktur birokrasi. Faktor-faktor internal ini berpengaruh secara langsung terhadap implementasi, tetapi juga saling bergantung satu sama lain. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi menurut Edward III yakni:

- 1) Komunikasi

Implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif jika yang bertanggung jawab dalam proses implementasi kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukannya. Perintah-perintah terkait implementasi kebijakan harus disampaikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada orang-orang yang benar-benar mampu melaksanakannya. Apabila perintah dan pesan kebijakan yang diberikan oleh pembuat kebijakan tidak jelas dan tidak terspesifikasikan, maka kemungkinan besar akan terjadi kesalahpahaman di tingkat implementor kebijakan yang ditunjuk.

2) Sumber daya

Sumber daya yang paling penting dalam implementasi kebijakan meliputi staff atau pelaksana yang tepat dengan keahlian yang dibutuhkan, informasi yang cukup dan relevan tentang cara mengimplementasikan kebijakan, kebijakan, kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan dengan maksud dan tujuan tertentu, dan berbagai fasilitas lain seperti bangunan, peralatan, tanah dan persediaan yang bertujuan untuk kepentingan pelayanan publik.

3) Disposisi

Disposisi ialah kecenderungan pelaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, begitupun sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik. Sedangkan faktor- faktor yang turut juga untuk memberhaslkan implementasi mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari pengangkatan pelaksana dan insentif.

4) Struktur birokrasi

Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensi maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerja sama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini dapat menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif sehingga menghambat jalannya suatu kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

2.2.3 Proses implementasi kebijakan

Implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha

untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi adalah upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Proses implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial.

Proses tersebut terdiri dari beberapa tahap, yaitu tahapan pengesahan peraturan perundangan, pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana, ketersediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan, dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak, dampak keputusan sebagaimana yang telah diharapkan instansi pelaksana, dan upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan. Dalam proses persiapan terdiri dari beberapa hal penting yaitu penyiapan sumber daya, metode, penerjemah kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima serta dijalankan (Yudistira 2010) dalam (Mahmud 2019).

2.3 Konsep Program Keluarga Harapan

2.3.1 Definisi Program Keluarga Harapan (PKH)

Program Keluarga Harapan atau yang sering kita dengar dengan singkatan PKH merupakan salah satu program yang dikeluarkan oleh Kementerian Sosial dalam rangka memberantas

kemiskinan yang terjadi di Indonesia. Berdasarkan Pemensos No. 1 Tahun 2018, PKH merupakan program pemberian bantuan 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 bantuan PKH.

Program Keluarga Harapan ini dikenal secara internasional sebagai *Program Conditional Cash Transfer* atau Program Bantuan Tunai Bersyarat. Tujuan jangka pendek dari PKH ini adalah untuk mengurangi beban Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM), sedangkan dalam tujuan jangka panjangnya, PKH ini diharapkan dapat memutus mata rantai kemiskinan antar generasi, sehingga generasi selanjutnya bisa keluar dari perangkap kemiskinan.

Sebagai sebuah program bersyarat, PKH membuka akses keluarga miskin terutama ibu hamil dan anak untuk memanfaatkan berbagai layanan fasilitas kesehatan dan fasilitas layanan pendidikan yang tersedia disekitar mereka. Manfaat PKH juga mulai didorong untuk mencakup penyandang disabilitas dan lanjut usia dengan mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya sesuai dengan amanah konstitusi. Melalui PKH, Keluarga Penerima Manfaat (KPM) 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.

2.3.2 Tujuan Program Keluarga Harapan (PKH)

Dalam Pemensos Nomor 1 Tahun 2018 pada pasal 2, telah tercantum tujuan dari PKH yaitu:

- a. Untuk meningkatkan taraf hidup Keluarga Penerima Manfaat melalui akses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial
- b. Mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan keluarga miskin dan rentan
- c. Menciptakan perubahan perilaku dan kemandirian Keluarga Penerima Manfaat dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan serta kesejahteraan sosial
- d. Mengurangi kemiskinan dan kesenjangan
- e. Mengenalkan manfaat produk dan jasa keuangan formal kepada Keluarga Penerima Manfaat.

2.3.3 Sasaran Program Keluarga Harapan (PKH)

Sasaran dari PKH telah ditegaskan dalam Pemensos Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan pada pasal 3, bahwasanya sasaran PKH merupakan keluarga dan/atau

seseorang yang miskin dan rentan serta terdaftar dalam data terpadu program penanganan fakir miskin, memiliki komponen kesehatan, pendidikan, dan/atau kesejahteraan sosial. Keluarga Penerima Manfaat PKH harus terdaftar dan hadir pada fasilitas kesehatan dan pendidikan terdekat. Kewajiban Keluarga Penerima Manfaat PKH dibidang kesehatan meliputi pemeriksaan kandungan bagi ibu hamil, pemberian asupan gizi dan imunisasi serta timbang badan anak balita dan anak prasekolah. Sedangkan kewajiban di bidang pendidikan adalah mendaftarkan dan memastikan kehadiran anggota keluarga PKH ke satuan pendidikan sesuai dengan jenjang sekolah dasar, menengah, dan untuk komponen kesejahteraan sosial yaitu penyandang disabilitas dan lanjut usia mulai 70 tahun.

2.3.4 Komponen Penerima Program Keluarga Harapan (PKH)

Berdasarkan Pemenesos Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan, terdapat 5 kriteria komponen penerima bantuan PKH yakni sebagai berikut:

- 1. Kriteria komponen kesehatan :**
 - a. Ibu hamil/menyusui
 - b. Anak berusia 0 sampai dengan 6 tahun
- 2. Kriteria komponen pendidikan :**
 - a. Anak Sekolah Dasar atau sederajat
 - b. Anak Sekolah Menengah Pertama atau sederajat

- c. Anak Sekolah Menengah Atas atau sederajat
 - d. Anak usia 6 sampai dengan 21 tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 tahun
- 3. Kriteria komponen kesejahteraan sosial:**
- a. Lanjut usia dari 70 tahun
 - b. Penyandang disabilitas, khususnya penyandang disabilitas berat.

2.3.5 Hak dan Kewajiban Peserta Program Keluarga Harapan (PKH)

1. Hak peserta PKH

Hak peserta PKH telah diatur dalam Pemensos Nomor 1 Tahun 2018 pasal 6. Adapun hak Keluarga Penerima Manfaat (KPM) adalah sebagai berikut:

- a. Mendapatkan bantuan sosial
- b. Pendampingan sosial
- c. Pelayanan disabilitas kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial
- d. Program bantuan komplementer di bidang pangan, kesehatan, pendidikan, subsidi energi, ekonomi, perumahan, aset kepemilikan tanah dan bangunan, dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.

2. Kewajiban Peserta PKH

Berdasarkan Pemensos Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan pasal 7, peserta PKH memiliki kewajiban sebagai berikut:

- a. Anggota keluarga memeriksakan kesehatan pada fasilitas pelayanan kesehatan sesuai dengan protokol kesehatan bagi ibu hamil/menyusui dan anak berusia 0 sampai dengan 6 tahun
- b. Anggota keluarga mengikuti kegiatan belajar dengan tingkat kehadiran paling sedikit sedikit 85% dari hari belajar efektif bagi anak usia sekolah wajib belajar 12 tahun.
- c. Anggota keluarga mengikuti kegiatan dibidang kesejahteraan sosial sesuai dengan kebutuhan bagi keluarga yang memiliki komponen lanjut usia mulai dari tahun 60 tahun dan/atau penyandang disabilitas berat
- d. Keluarga Penerima Manfaat (KPM) hadir dalam pertemuan kelompok atau Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2) yang dilaksanakan setiap bulan.

2.4 Kerangka Konseptual

