

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN MELALUI
PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) DALAM MENCAPAI
SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS DI KABUPATEN PANGKEP**

RISKA ISLAMIYAH

E011171321



**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Riska Islamiyah
NIM : E011171321
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik
Judul : Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Mencapai Sustainable Development Goals di Kabupaten Pangkep

Telah diperiksa oleh Pembimbing I dan Pembimbing II, dan dinyatakan telah sesuai dengan saran tim penguji skripsi, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Makassar, 17 Maret 2021

Menyetujui,

Pembimbing I

Pembimbing II

Prof. Dr. Moh. Thahir Haning, M.Si

Andi Rahmat Hidayat, S.Sos, M.Si

NIP 19570507 198403 1002

NIP 198912022019031007

Mengetahui:

Ketua Departemen Ilmu Administrasi,

Dr. Nurdin Nara, M.Si

NIP 19630903 198903 1002



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Riska Islamiyah
NIM : E011171321
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik
Judul : Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Mencapai Sustainable Development Goals di Kabupaten Pangkep

Telah dipertahankan dihadapan Sidang Penguji Skripsi Program Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin pada tanggal 17 Maret 2021.

Dewan Penguji Skripsi

Ketua Sidang : Prof. Dr. Moh. Thahir Haning, M.Si
Sekretaris Sidang : Andi Rahmat Hidayat, S.Sos, M.Si
Anggota : 1. Dr. Muh Tang Abdullah, M.A
2. Andi Ahmad Yani S.Sos., M.Si., M.Pa., M.Sc



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Riska Islamiyah

NIM : E011171321

Program Studi: Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **"Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Mencapai *Sustainable Development Goals* di Kabupaten Pangkep"** adalah benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah dinyatakan dengan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 16 Februari 2021

Yang menyatakan,



Riska Islamiyah

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah Subhanahu Wa Taala atas segala rahmat dan karunia yang diberikan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan guna memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Shalawat dan salam senantiasa penulis kirimkan kepada Rasulullah *Sallallahu 'Alaihi Wasallam*, nabi dan rasul yang menjadi tauladan umat manusia.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa terselesaikannya skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan rasa hormat dan ungkapan terima kasih yang setulusnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, Ma sebagai Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Armin, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
3. Dr. Nurdin Nara, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. Seluruh Dosen Departemen Ilmu Administrasi, Seluruh Staff Departemen Ilmu Administrasi dan Staff Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Terima kasih untuk ilmu yang diberikan selama perkuliahan hingga pelajaran-pelajaran hidup lainnya yang tentu sangat berharga.
5. Prof.Dr. Moh Tahir Haning, M.Si selaku Pembimbing I dan Andi Rahmat Hidayat. S.Sos. M.Si selaku Pembimbing II serta Dr. Siti Halwatiah, M.Si selaku Penasehat Akademik. Terima kasih telah memberikan nasihat

dan menambah pengetahuan penulis melalui segala arahan serta dampingiannya selama masa studi. Terima kasih atas kesediaannya untuk mendampingi penulis dalam penyusunan skripsi ini.

6. Dr. Muh Tang Abdullah, M.A dan Andi Ahmad Yani S.Sos., M.Si., M.Pa., M.Sc selaku Dewan Penguji dalam penelitian skripsi ini. Terima kasih atas kritik, arahan dan masukannya yang sangat membangun dalam penyempurnaan skripsi ini.
7. Kedua orang tua, Ayah Abdul Haling, SE dan Ibu Marwa, S.Pd. Terima kasih atas segala dukungan moril dan materil yang diberikan kepada penulis hingga bisa menyelesaikan seluruh masa studi. Terima kasih telah menjadi inspirasi terbesar untuk penulis agar terus belajar menjadi pribadi yang lebih baik.
8. Kakak dan adik tersayang, Resti Juniarti dan Muhammad Riswan, Terima kasih atas waktunya untuk selalu menolong dan memberi dukungan kepada penulis hingga bisa menyelesaikan skripsi ini.
9. Sahabat yang selalu setia mendukung penulis. Amalia Fildzah Adhani, Febyan Rasmin Kotto, Andi Afriani Habibah, Ridha Aulia, Andre Decaprio Jade, Nabila Hilma Dinnisa. Terima kasih atas dukungan, semangat, dan doa yang mengiringi masa studi penulis hingga bisa menyelesaikan skripsi ini.
10. **Geng Fans-fansnya Ika.** Lathifa Mutiara Zahra, Assad Djaelani Sibghatullah, Raya Fahreza Risman. Terimakasih atas segala dukungan, semangat dan hiburan ketika penulis sedang berada pada masa sulit.
11. **Geng Grup Beneran.** Sri Ayu, Riska Oktaviani, Andi Reski Agussalim,

Ria Riskyh Aprilia, dan Lathifa Mutiara Zahra. Terimakasih untuk selalu menemani dalam juang, terimakasih atas dukungan serta semangat yang selalu mengiringi.

12. **Geng SUKECO.** Kasnita, Lely Nur Wijaya, Nurhalisa Putri, St Aulia Lestari, Armi Auliah, Siti Azizah Syamsul Rizal, Try Resky Permata Sriadi, dan Alm. Siti Nurainun. Terimakasih atas canda tawa dan dukungannya selama ini.
13. Para teman-teman angkatan **ATHENA.** Terkhusus Faradiba Nurul Asri, Dwi Nining Lestari, Meggy Yolanda, Irfandi Arief Khaeruddin. Terimakasih atas doa, dukungan, semangat yang selalu mengiringi penulis.
14. **LEADER 2017.** Terimakasih selalu mendampingi dalam perjuangan, selalu menjadi rumah dan menjadi keluarga selama masa studi penulis. Terkhusus Musdalifah ibon, Musdalifah Fifa, Feby Surya Lestari, Reviva Fakhrunnisa, Darwis, Restu Habibillah, Fakhira Ulfa Aris, Titania Aulia, Ahmad Supri, Ayu Ardila, Regina Sapta Samudera, Rajiman, Putri Aulia, Siti Ayu, Achmad Rizaldi, Wulandari, Arsyad, Nurfitri, Annisa Aulia Akbar, Annisa Nurjannah, dan teman-teman Leader yang lainnya yang tidak bisa disebutkan satu persatu, penulis mengucapkan banyak terimakasih.
15. **PRISMA FISIP UNHAS.** Terimakasih sudah menjadi tempat penulis mengasah kepemimpinan dan belajar berproses dalam pengembangan diri. Terimakasih sudah menjadi keluarga dan organisasi yang membuat penulis bisa menjadi pribadi yang lebih baik dan berprestasi.
16. **PEJUANG PIMNAS.** Terimakasih terkhusus Ratmanda dan Firdaus

Almuntazar dalam membantu penulis untuk membuka wawasan terkait penelitian dan berjuang bersama dalam dunia riset.

17. **KOMUNITAS IMCONNECT.** Terimakasih atas dukungan dan apresiasi yang tak terhingga, terkhusus Yusril Hardiyansyah, Muh Taufik, Izza Ramli, Nur Fathir Supardi dan staff-staff *human resource*ku yang selalu mengerti, yang mau sama-sama belajar dan membantu penulis dalam mengembangkan SDM Organisasi, Tamimah Humairah, Muh Hajrani Basman, Muh Taqi, Musdalifah, dan Dhafiyah S Khansa.
18. **HUMANIS FISIP UNHAS.** Terimakasih telah menjadi keluarga selama masa studi penulis, dan membantu penulis belajar untuk terus mengembangkan diri.
19. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas doa dan bantuannya selama masa studi penulis.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih sangat jauh dari kesempurnaan namun penulis selalu berusaha untuk menyusun skripsi ini dengan sebaik-baiknya. Besar harapan semoga skripsi ini dapat memberi manfaat bagi pembaca dan berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya disiplin Ilmu Administrasi Publik.

Makassar, 25 Februari 2021

Riska Islamiyah

DAFTAR ISI

LEMBAR SAMPUL	
HALAMAN PENGESAHAN.....	I
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN.....	ii
KATA PENGANTAR	IV
DAFTAR ISI	VIII
DAFTAR TABEL	X
DAFTAR GAMBAR	XI
ABSTRAK	XII
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1. Latar Belakang	1
I.2. Rumusan Masalah.....	7
I.3. Tujuan Penelitian.....	7
I.4. Manfaat Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	9
II.1. Penelitian Terdahulu.....	9
II.2. Konsep Kebijakan Publik	11
II.2.1. Pengertian Kebijakan Publik	11
II.2.2. Tingkatan Kebijakan Publik.....	12
II.2.3. Proses Kebijakan Publik	13
II.2.4. Tujuan Kebijakan Publik	14
II.3. Implementasi Kebijakan Publik	14
II.3.1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik	14
II.3.2. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik	15
II.3.3. Model Implementasi Kebijakan Publik.....	17
II.4. <i>Adaptive Policies</i>	19
II.5. Konsep Penanggulangan Kemiskinan	24
II.6. <i>Sustainable Development Goals</i> (Pembangunan Berkelanjutan).....	25
II.7. Konsep Perlindungan Sosial.....	30
II.8. Program Keluarga Harapan (PKH)	32
II.8.1. Defenisi Program Keluarga Harapan	33
II.8.2. Tujuan Program Keluarga Harapan	33
II.8.3. Penerima PKH.....	34
II.8.4. Hak dan Kewajiban Penerima PKH	35
II.9. Kerangka Pikir	36

BAB III METODE PENELITIAN	40
III.1. Pendekatan Penelitian.....	40
III.2. Jenis Penelitian	40
III.3. Lokasi Penelitian	41
III.4. Fokus Penelitian	41
III.5. Narasumber atau Informan.....	44
III.6. Teknik Pengumpulan Data.....	45
III.7. Teknik Analisis Data	46
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	49
IV.1. Gambaran Umum Kabupaten Pangkep.....	49
IV.2. Kondisi Perekonomian di Kab Pangkep.....	51
IV.3. Gambaran Umum Kelurahan Kassi	52
IV.4. Visi dan Misi Kabupaten Pangkep	53
IV.5. Dinas Sosial Kabupaten Pangkep	54
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	58
V.1 Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui PKH.....	59
V.1.1. Mekanisme Pelaksanaan PKH	61
V.1.2. Implementasi PKH <i>dalam SDGs</i> menurut teori <i>Adaptive Policies</i>	61
V.1.2.1. <i>Integrated and forward-looking analysis</i>	61
V.1.2.2. <i>Multi-stakeholder deliberation</i>	65
V.1.2.3. <i>Automatic policy adjustment</i>	67
V.1.2.4. <i>Enabling self-organization and social networking</i>	72
V.1.2.5. <i>Decentralization of decision-making</i>	77
V.1.2.6. <i>Promoting variation</i>	81
V.1.2.7. <i>Formal policy review and continuous learning</i>	84
V.2. Hambatan Implementasi PKH dalam mencapai SDGs	85
V.2.1. Kurangnya Keterlibatan Sektor Privat	87
V.2.2. Kondisi geografis wilayah	89
V.2.3. Pola pikir masyarakat dalam menerima bantuan	90
BAB VI PENUTUP	89
VI.1. Kesimpulan	92
VI.2. Saran	93
DAFTAR PUSTAKA	95

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel I.1 17 Pencapaian SDGs di Kabupaten Pangkep	6
Tabel IV.1 Luas Wilayah Kecamatan Kabupaten Pangkep	50
Tabel V.1 Target dalam indikator pencapaian SDGs Pangkep	63
Tabel V.1 Pengambilan Keputusan dalam Koordinasi Teknis PKH	78
Tabel V.3 Koordinasi Kelembagaan PKH.....	79

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar I.1 Persentase Penduduk Miskin Kab. Pangkep 2004-2018	6
Gambar II.2 Framework <i>Adaptive Policies</i>	21
Gambar II.3 17 Tujuan SDGs.....	26
Gambar II.4 Kerangka Pikir.....	39
Gambar III.1 Komponen Analisis Data Miles, Huberman dan Saldana.....	47
Gambar IV.1 Jumlah penduduk 40% Terbawah Kemiskinan Pangkep.....	52
Gambar IV.2 Struktur Organisasi Dinas Sosial.....	57
Gambar V.1 Modul Peningkatan Kemampuan Keluarga	73



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRAK

RISKA ISLAMIYAH (E011171321), Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Mencapai *Sustainable Development Goals* di Kabupaten Pangkep.

(Dibimbing oleh Prof.Dr. Moh Tahir Haning, M.Si dan Andi Rahmat Hidayat. S.Sos. M.Si)

Secara umum, tujuan penelitian ini adalah: (1) Untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dalam mencapai *Sustainable Development Goals* (SDGs) di Kabupaten Pangkep; (2) Untuk mengetahui hambatan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dalam mencapai *Sustainable Development Goals* (SDGs) di Kabupaten Pangkep.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan informan yang dipilih melalui teknik *snowball*. Metode pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah wawancara, observasi, dan dokumen yang berhubungan dengan penelitian tersebut. Data yang dikumpulkan kemudian dianalisis dengan menggunakan Model Analisis Interaktif *Miles, Huberman & Saldana*.

Berdasarkan hasil penelitian, implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) di Kabupaten Pangkep dengan mengacu pada teori *Adaptive Policies* menurut Swanson & Bhadwal (2009), dari 7 indikator, 5 diantaranya sudah diimplementasikan dengan baik untuk dapat berhasil dalam pencapaian tujuan 1 SDGs 2030 yaitu terkait *Integrated and forward-looking analysis, Automatic policy adjustment, Decentralization of decision-making, Promoting variation, dan Formal policy review and continuous learning*. Akan tetapi 2 diantaranya belum optimal yaitu terkait *multistakeholders deliberation* dan *Enabling self-organization and social networking*. Adapun penelitian ini menemukan hambatan dalam implementasi kebijakan tersebut adalah kurangnya keterlibatan sektor privat, kendala geografis wilayah, hingga pola pikir masyarakat dalam menerima bantuan.

Kata Kunci: Program Keluarga Harapan, Kebijakan Publik, *Sustainable Development Goals, Adaptive Policies*.



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRACT

RISKA ISLAMIYAH (E011171321), Implementation of Poverty Reduction Policies through the Family Hope Program (PKH) in Achieving Sustainable Development Goals in Pangkep Regency.

(Mentored by Prof.Dr. Moh Tahir Haning, M.Si dan Andi Rahmat Hidayat.

S.Sos. M.Si)

In general, the objectives of this study are: (1) To describe how the implementation of poverty reduction policies through the Family Hope Program (PKH) in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) in Pangkep Regency; (2) To find out the obstacles to the implementation of poverty reduction policies through the Family of Hope Program (PKH) in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) in Pangkep Regency.

This study used a qualitative descriptive method with informants selected through the snowball technique. Data collection methods used in this study are interviews, observations, and documents related to the research. The data collected was then analyzed using the Interactive Analysis Model of Miles, Huberman & Saldana.

Based on the results of the research, the implementation of poverty reduction policies through the Family Hope Program (PKH) in Pangkep Regency with reference to the Adaptive Policies theory according to Swanson & Bhadwal (2009), 5 out of 7 indicators have been implemented properly to successfully achieve Goal 1 of SDGs 2030 which related to integrated and forward-looking analysis, automatic policy adjustment, decentralization of decision-making, promoting variation, and formal policy review and continuous learning. However, 2 of them have not been optimal, namely related to multistakeholder deliberation and enabling self-organization and social networking. The research found obstacles in the implementation of these policies were the lack of involvement of the private sector, geographical constraints of the region, and the mindset of the community in receiving assistance.

Keywords: Family Hope Program (PKH), Public Policy, Sustainable Development Goals, Adaptive Policies.

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Kemiskinan adalah suatu kondisi dimana masyarakat tidak mampu memenuhi standar hidup minimum yang sesuai dengan tingkat kelayakan hidup (Todaro & Smith, 2006). Hingga saat ini, masalah kemiskinan masih menjadi tantangan terbesar pemerintah Indonesia dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Seperti yang dikemukakan Badan Pusat Statistik (BPS) bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2020 sebesar 26,42 juta orang, mengalami peningkatan sebanyak 1,63 juta orang terhadap September 2019 (BPS, 2020).

Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia, dalam Peraturan Presiden No.13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, pemerintah secara tegas menetapkan upaya penanggulangan kemiskinan sebagai prioritas utama yang harus dilakukan dalam rangka pembangunan nasional. Hal tersebut juga tercantum sebagai prioritas utama dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs) 2030. SDGs ini merupakan sebuah kesepakatan pembangunan global pengganti *Millenium Development Goals* (MDGs) yang berisikan 17 tujuan untuk mewujudkan kehidupan masyarakat menjadi lebih baik dari segi sosial, ekonomi dan lingkungan (Hoelman et.al, 2015). Masalah kemiskinan ini selaras dengan tujuan SDGs nomer 1 yaitu *no poverty* (tanpa kemiskinan) yang berbicara mengenai pentingnya mengakhiri kemiskinan dalam segala bentuk dimanapun. Diantara 17 tujuan, Tujuan SDGs ini sebenarnya merupakan tujuan akhir dari semua Goals di dalam SDGs dan juga menjadi prasyarat agar pembangunan

berkelanjutan dapat dilaksanakan dengan baik. Maka dari itu, tujuan ini sangat penting untuk lebih diutamakan.

Adapun upaya mengakhiri kemiskinan tersebut harus dilakukan secara strategis dan inklusif untuk menerapkan kebijakan yang optimal. Maka dari itu, pemerintah memiliki peranan penting dalam mengimplementasi kebijakan yang efektif dan adaptif guna menanggulangi kemiskinan yang ada untuk mencapai tujuan SDGs hingga tahun 2030.

Dalam merespon masalah tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan diantaranya Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Selain itu, Indonesia sebagai salah satu negara yang menyepakati agenda SDGs telah menunjukkan komitmen dan keseriusannya dalam pelaksanaan SDGs dengan menerbitkan Perpres Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs). Pada Pasal 4 disebutkan bahwa Kementerian PPN/ Bappenas menyusun Rencana Aksi Nasional (RAN) SDGs, yaitu dokumen yang memuat agenda rencana kerja 5 (lima) tahunan untuk pelaksanaan berbagai kegiatan yang mendukung pencapaian SDGs sesuai dengan sasaran nasional (Rahim, 2018). Keberhasilan SDGs juga tidak terlepas dari peran Pemerintah Daerah yang merupakan tingkatan pemerintah yang langsung berhubungan dengan masyarakat melalui kebijakan serta programnya (Hoelman et.al, 2015).

Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (Pangkep) merupakan salah satu daerah yang menjadi pusat perhatian Pemerintah Pusat untuk pelaksanaan

agenda SDGs pada poin pertama yaitu menghapus kemiskinan (*no poverty*). Karena Kabupaten Pangkep memiliki tingkat kemiskinan yang sangat tinggi. Berdasarkan data BPS pada tahun 2018 sebanyak 15,01 persen atau sekitar 50,01 ribu jiwa penduduk Kabupaten Pangkep masuk dalam kategori penduduk miskin (BPS,2018). Selain itu, terjadi ketidaksesuaian antara tingkat kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi. Yang dimana pertumbuhan ekonomi Kabupaten Pangkep pada tahun 2018 tergolong tinggi di Sulawesi Selatan yaitu rata-rata 10% melampaui Provinsi Sulawesi Selatan yang hanya 7% (Prakarsa, 2019).

Hal yang menjadi menarik dalam pencapaian tujuan SDGs pada poin 1 yaitu ukuran kemiskinan tidak hanya didasarkan pada kemiskinan berdasarkan dimensi pendapatan, namun juga pengukuran kemiskinan berdasarkan akses terhadap layanan publik serta akses sumber daya produktif lainnya. Selain itu, kelompok paling miskin dan rentan mendapat perhatian pula dan menjadi salah satu target dalam indikatornya. Maka dari itu, dalam agenda pencapaian tujuan SDGs pada poin pertama diharapkan dapat menjadi acuan dalam mengatasi permasalahan kemiskinan yang ada di daerah tersebut.

Pada tahun 2016, Kabupaten Pangkep telah menyatakan berkomitmen untuk melaksanakan agenda yang dibuat pemerintah pusat sebagai upaya pencapaian tujuan SDGs. Komitmen tersebut dituangkan dalam wujud deklarasi yang ditandatangani oleh Bupati Pangkep. Dalam deklarasinya, Pangkep telah menyatakan kesiapannya untuk mengimplementasikan kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui pembangunan yang inklusif dalam mencapai tujuan SDGs 2030 (Panuluh & Fitri, 2018).

Peran Pemerintah Daerah untuk mendukung pencapaian SDGs sebagaimana arah pembangunan yang telah dicanangkan Pemerintah Pusat

antara lain (Hoelman et.al, 2015): 1. Menyiapkan infrastruktur di tingkatan pemerintah daerah berupa penerapan kebijakan, anggaran dan program agar selaras dengan upaya pencapaian SDGs; 2. Pemetaan dan integrasi target yang menjadi indikator SDGs nasional ke dalam RPJMD; 3. Peningkatan kapasitas PEMDA dan para pemangku kepentingan; 4. Sosialisasi/diseminasi kepada seluruh masyarakat; 5. Serta persiapan data dan informasi. Selain itu dalam pencapaian tujuan SDGs, kolaborasi multi-stakeholders juga sangat penting untuk mendukung upaya-upaya yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Apalagi masalah kemiskinan ini sangat kompleks dan bukan hanya persoalan yang ditangani oleh satu instansi saja, namun perlu adanya kerjasama yang baik antara pemerintah, pihak swasta, LSM, dan tentu saja masyarakat dalam pengimplementasian kebijakan yang dibuat guna mencapai tujuan SDGs.

Sebagai wujud peranan tersebut, Pemerintah Kabupaten Pangkep telah mengeluarkan kebijakan melalui Keputusan Bupati No. 506 tahun 2018 tentang pembentukan Tim Koordinasi Daerah pelaksanaan tujuan pembangunan berkelanjutan/SDGs Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tahun 2018 – 2021. Tujuan dibentuknya tim ini adalah untuk mencapai target yang telah ditetapkan dalam SDGs. Selain itu, dalam RPJMD Kabupaten Pangkep 2016-2021, Penanggulangan Kemiskinan dalam mencapai SDGs juga telah dimasukkan sebagai salah satu isu strategis (Prakarsa, 2019). Hal tersebut menunjukkan bahwa penyusunan RPJMD di Kabupaten Pangkep telah menyelaraskan target dan indikator SDGs dengan prioritas pembangunan daerah. Salah satu prioritas daerah tersebut adalah untuk dapat menanggulangi kemiskinan, yang dimana tertuang pada Keputusan Bupati Pangkep No. 259 tahun 2017 tentang

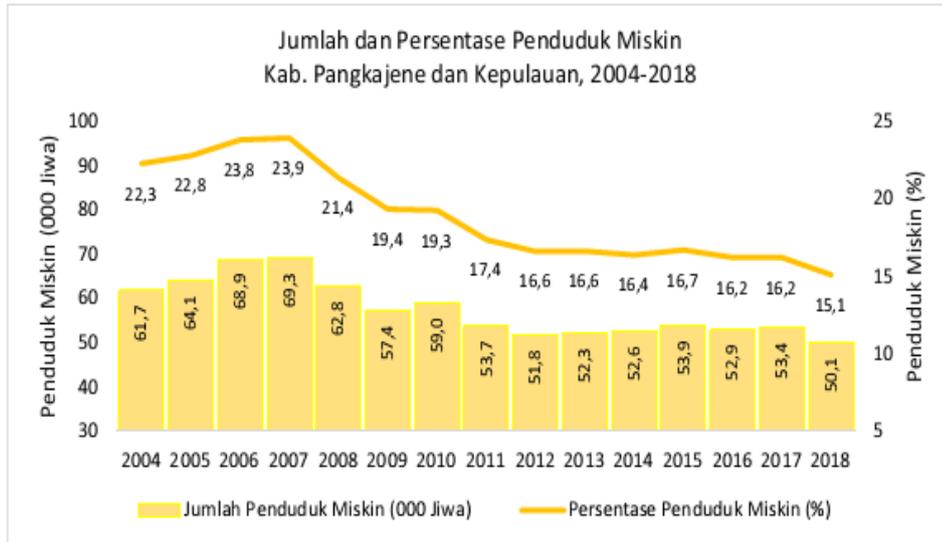
pembentukan tim penyusunan laporan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan daerah Kabupaten Pangkep tahun 2017.

Adapun salah satu bentuk implementasi kebijakan tersebut yaitu adanya upaya perbaikan program perlindungan sosial yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kabupaten Pangkep (Prakarsa, 2019). Melalui Rencana Aksi Daerah (RAD) SDGs Kabupaten Pangkep, program perlindungan sosial yang diselaraskan dalam upaya pencapaian SDGs pada tujuan poin pertama salah satunya adalah Program Keluarga Harapan (PKH). Program ini berupa program bantuan tunai bersyarat yang diberikan kepada keluarga miskin yang terdaftar berdasarkan tiga kategori, yaitu: pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial. PKH merupakan program Kementerian Sosial yang pada praktiknya dijalankan oleh masing-masing pemerintah daerah (Menteri Sosial, 2018).

Ironinya rencana anggaran untuk Program Keluarga Harapan (PKH) ini setiap tahunnya mengalami penurunan di Kabupaten Pangkep. Adapun anggaran PKH tahun 2017 mengalami penurunan sebesar 3% dari tahun 2016 (Prakarsa, 2019). Padahal daerah tersebut masih menjadi daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi ke-2 di Sulawesi Selatan (SMERU, 2019).

Berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (BPS, 2019), jumlah penduduk miskin di Kabupaten Pangkep stagnan pada sekitar angka 50-54 ribu jiwa di tahun 2011-2018. Terjadi kenaikan sebesar 0.3% poin pada tahun 2015 dan menurun sebesar 0.5% poin pada tahun 2016. Adapun tingkat kemiskinan tahun 2017 tetap yaitu sebesar 16.2%, dan kemudian turun ke 15.1% pada tahun 2018 (SMERU,2019). Hal tersebut menunjukkan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan selama 7 tahun terakhir belum memberikan pengaruh besar terhadap penurunan jumlah kemiskinan di Kabupaten Pangkep.

Gambar I.1 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Kab. Pangkajene dan Kepulauan (Pangkep) , 2004-2018



Sumber : BPS, 2019.

Selain itu, kondisi tersebut diperkuat dari data Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Pangkep pada tahun 2017 yang dimana menyatakan bahwa nilai untuk pencapaian poin 1 SDGs masih rendah, seperti yang tertera pada tabel berikut (Ilham, 2019):

Tabel I.1 Pencapaian SDGs di Kabupaten Pangkep

No.	Tujuan SDGs	Data Pangkep	Nilai
1.	Menghapus kemiskinan	Kemiskinan masih Tinggi = 16 %	Rendah
2.	Menghapus kelaparan & pertanian berkelanjutan	Produksi pertanian Meningkat 5 % Pertahun	Sedang
3.	Kesehatan semua umur	Angka harapan hidup = 69.56 thn. Tenaga medis & Sapro terbatas di Kepulauan	Cukup
4.	Pendidikan berkualitas & merata	Angka lama sekolah 7 Thn. Tenaga pendidikan & sapro terbatas di Kepulauan	Cukup

Sumber : Bappeda Pangkep Agustus 2017 (Ilham, 2019).

Maka dari itu, penelitian ini akan berfokus pada implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dalam mencapai poin 1 *Sustainable Development Goals* (SDGs) di Kabupaten Pangkep. Serta dapat mengetahui hambatan dalam pengimplementasian kebijakan tersebut. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi sumber informasi serta memberikan solusi dan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Pangkep dalam mengimplementasikan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang adaptif sebagai upaya untuk mencapai tujuan SDGs 2030.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka peneliti merumuskan pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dalam mencapai *Sustainable Development Goals* (SDGs) di Kabupaten Pangkep?
2. Apa saja yang menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dalam mencapai *Sustainable Development Goals* (SDGs) di Kabupaten Pangkep?

I.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dalam mencapai *Sustainable Development Goals* (SDGs) di Kabupaten Pangkep.

2. Untuk mengetahui hambatan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dalam mencapai *Sustainable Development Goals* (SDGs) di Kabupaten Pangkep.

I.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mempunyai landasan teoritis yang berguna dalam memberikan pengetahuan dan wawasan bagi civitas akademika terkhusus mengenai implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam mencapai *Sustainable Development Goals* (SDGs) 2030.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dalam memberikan solusi serta masukan kepada pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang memiliki kapasitas adaptif dan berhasil secara berkelanjutan dalam mencapai *Sustainable Development Goals* (SDGs) 2030 melalui Program Keluarga Harapan (PKH).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1. Penelitian Terdahulu

Peneliti meninjau beberapa penelitian sebelumnya melalui jurnal dan skripsi yang memiliki kesesuaian dengan topik yang akan diteliti. Adapun rujukan penelitian terdahulu ini dapat menjadi salah satu acuan dalam melakukan penelitian karena memiliki beberapa kesesuaian. sehingga peneliti dapat menganalisis lebih dalam melalui tinjauan yang digunakan dalam mengkaji penelitian ini.

Penelitian pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Kurniawati (2018) dengan judul *“Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dalam Mencapai Sustainable Development Goals Berbasis Collaborative Governance (Studi Pada Pelaksanaan Program Keluarga Harapan di Kota Malang)”*. Dalam penelitiannya, peneliti menggunakan metode kualitatif dan pendekatan *collaborative governance* yang memberikan gambaran terkait bagaimana kolaborasi pemerintah, pihak swasta, serta masyarakat dalam mencapai SDGs melalui kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) di Kota Malang.

Penelitian kedua yang dilakukan oleh Musri (2020) dengan judul *“Pelaksanaan Program Sustainable Development Goals (Sdgs) Oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru Dalam Mengurangi Kemiskinan”*. Penelitian ini menjelaskan mengenai pelaksanaan program *Sustainable Development Goals (SDGs)* yang dilakukan Dinas Sosial Kota Pekanbaru dalam mengurangi kemiskinan. Teknik analisis data yang peneliti gunakan merupakan teknik

analisis deskriptif kualitatif. Dari hasil penelitian yang dilakukan dapat diketahui bahwa Dinas Sosial Kota Pekanbaru sudah cukup berhasil dalam mengurangi tingkat kemiskinan di Kota Pekanbaru. Namun program yang dijalankan dalam penerapan kebijakan tersebut tidak sesuai dengan prosedur dan terdapat beberapa hal yang tidak tepat sasaran terhadap masyarakat miskin.

Selanjutnya Rohmi (2018) dengan judul "*Efektivitas Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Bantuan Dan Perlindungan Sosial Bagi Masyarakat (Studi Kasus di Kabupaten Pringsewu Provinsi Lampung)*". Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dan teknik analisis data menggunakan skoring kuesioner yang kemudian dibandingkan dengan kriteria ideal yang telah ditetapkan. Adapun hasil dari penelitian ini mengindikasikan bahwa Program Keluarga Harapan (PKH) sudah efektif dari aspek input (sudah tepat sasaran), aspek proses (sudah berjalan sesuai pedoman) dan aspek output bidang pendidikan (anak didaftarkan di satuan pendidikan SD-SMA). Akan tetapi, belum efektif dari segi aspek kesehatan.

Sebagai bentuk unsur kebaruan dan pembeda dari penelitian-penelitian sebelumnya, penelitian ini berfokus pada bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam mencapai *Sustainable Development Goals* (SDGs) poin 1 yaitu menghapus kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) di Kabupaten Pangkep. Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif dengan mengacu pada Teori *Adaptive Policies* menurut Swanson & Bhadwal (2009) terkait kapasitas adaptif dalam kebijakan. Diharapkan melalui penelitian ini dapat mengetahui proses hingga hambatan pengimplementasian kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program

Keluarga Harapan (PKH) dalam mencapai agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs) 2030 di Kabupaten Pangkep.

II.2 Konsep Kebijakan Publik

II.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan dapat dipahami sebagai suatu rencana dalam program, aktivitas, keputusan, hingga sikap untuk dilaksanakan maupun tidak dilaksanakan yang dilakukan pemerintah sebagai upaya pemecahan masalah (Iskandar, 2012).

Kebijakan publik memiliki defenisi yang beragam dari para ahli, adapun salah satunya menjelaskan defenisi kebijakan publik secara luas yaitu Dye dalam (Kusumawati, 2019) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dilakukan pemerintah atau tidak dilakukan pemerintah. Dari pernyataan tersebut, dapat diketahui bahwa kebijakan publik dilakukan oleh pemerintah dan kebijakan tersebut harus memiliki tujuan. Selain itu, sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah ternyata termasuk pula sebagai kebijakan. Apabila pemerintah memilih untuk melaksanakan kebijakan maka tentunya ada tujuan yang ingin dicapai karena kebijakan publik pemerintah akan berpengaruh dan berdampak besar bagi sistem pemerintahan dan masyarakat.

Sama halnya dengan Edward III (1980) dalam (Nugroho, 2015:693) juga menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan sesuatu yang pemerintah katakan dan lakukan atau apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan serta merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah.

Menurut David Easton dalam (Thoha, 2003:62) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah suatu tindakan pengalokasian nilai-nilai otoratif kepada

seluruh masyarakat. Dan pemerintah adalah aktor utama dalam melakukan tindakan tersebut.

Sementara itu menurut Dunn (2003:169) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah suatu serangkaian pilihan yang memiliki keterikatan atau saling berhubungan yang dibuat pemerintah pada bidang-bidang seperti dalam pendidikan, ekonomi, kesehatan hingga kesejahteraan masyarakat. Dapat diketahui bahwa kesejahteraan masyarakat memiliki keterikatan yang erat dengan masalah kemiskinan yang saat ini menjadi fokus penelitian dan oleh karena itu, kebijakan publik dapat menjadi solusi dalam menanggulangi masalah kemiskinan yang ada di Kabupaten Pangkep.

II.2.2 Tingkatan Kebijakan Publik

Kebijakan secara luas menurut Abidin (2004:31-33) dibedakan menjadi tiga tingkatan yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan umum, yaitu serangkaian kebijakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan program baik bersifat positif hingga negatif yang meliputi instansi yang berwenang.
2. Kebijakan pelaksanaan, yaitu kebijakan sebagai turunan dari kebijakan umum. Semisal dalam tingkatan pemerintah pusat, dapat menjadi peraturan pemerintah dalam pelaksanaan suatu undang-undang.
3. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan yang dilaksanakan pada tingkatan setelah kebijakan pelaksanaan.

Adapun Bromley dalam Tachjan (2006:135) menyatakan bahwa kebijakan publik mempunyai tiga tingkatan yang berbeda-beda berdasarkan hierarki kebijakan, yaitu: *policy level*, *organizational level*, serta *operational level*. Kebijakan publik dalam suatu negara demokratis, lembaga yudikatif dan legislatif

memiliki wewenang berperan dalam mengatur *policy level*, kemudian lembaga eksekutif memiliki wewenang terhadap *organizational level* dan satuan pelaksana seperti dinas, kelembagaan atau kementerian memiliki wewenang dalam menjalankan *operational level*.

II.2.2 Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang dimana terdiri dari kegiatan menyiapkan, menentukan, melaksanakan hingga mengendalikan kebijakan (Alamsyah,2016:73). Yang dimana keberhasilan suatu kebijakan tergantung pada proses kebijakan publik. Adapun proses kebijakan publik menurut Anderson dalam Nawawi (2009) adalah sebagai berikut :

1. Formulasi masalah: Mencakup pertanyaan terkait apa yang menjadi masalah? Apa yang menjadikan masalah tersebut harus dibahas dalam agenda pemerintah?
2. Formulasi Kebijakan: Tentang bagaimana pengembangan suatu pilihan tertentu atau alternatif-alternatif yang telah ditetapkan untuk memecahkan suatu masalah yang dihadapi? Siapa saja yang turut menjadi *stakeholders* dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan kebijakan: Bagaimana alternatif dapat ditetapkan? Seperti apa kriteria penetapan kebijakan tersebut? Siapa yang melaksanakannya? dan bagaimana strategi serta mekanisme pelaksanaannya?
4. Implementasi: Siapa yang menjadi *stakeholders* dalam implementasi kebijakan? Bagaimana pelaksanaan tugas dan tanggung jawab mereka? Apa dampak yang dihasilkan dari kebijakan tersebut?

5. Evaluasi: Tentang sejauh mana tingkat keberhasilan suatu kebijakan?
Siapa yang terlibat dalam mengevaluasi kebijakan? Apakah ada sanksi dari adanya evaluasi? Adakah perubahan dalam kebijakan tersebut?

II.2.2 Tujuan Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki tujuan-tujuan yang berorientasi pada pemecahan masalah yang ada di tengah masyarakat. Tujuan kebijakan publik dapat diartikan diperolehnya nilai-nilai oleh publik baik yang berkaitan dengan *public goods* (barang publik) maupun *public service* (jasa publik) (Alamsyah, 2016). Yang dimana nilai tersebut tentunya akan menentukan keberhasilan dari suatu kebijakan.

Mengenai pencapaian tujuan suatu kebijakan publik, Islamy (2010) menyatakan bahwa suatu pelaksanaan kebijakan dapat berjalan dengan efektif apabila tujuannya dapat memberikan suatu dampak positif bagi masyarakat yang dituju. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan para *stakeholders* didalam proses kebijakannya sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan

Dari penjelasan tersebut, kebijakan publik dalam penanggulangan kemiskinan dapat berperan dalam menentukan pedoman yang akan dilakukan pemerintah dan *stakeholders* lainnya dalam mengatasi masalah kemiskinan di tengah masyarakat. Tak hanya itu, kebijakan publik dapat mencapai tujuan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dengan cara mengurangi tingkat kemiskinan sesuai poin 1 SDGs yaitu *no poverty*.

II.2 Implementasi Kebijakan Publik

II.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Sabatier (1979) dalam Alamsyah (2016) menjelaskan pengertian implementasi kebijakan publik sebagai pemahaman akan apa yang sedang

terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan implementasi kebijakan, yakni suatu peristiwa yang terjadi setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan pemerintah, yang dimana didalamnya dapat berdampak nyata pada perubahan yang ada di tengah masyarakat.

Grindle (1980) dalam Winarno (2007) menjelaskan bahwa yang menjadi kewajiban dari suatu implementasi adalah membentuk keterikatan yang memudahkan kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dapat diketahui bahwa kegiatan implementasi berkaitan dengan kebijakan yang diambil pemerintah harus memperjelas dan mempermudah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Implementasi kebijakan dapat disimpulkan sebagai suatu tahapan yang sangat penting dalam kebijakan publik. Dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan berperan sebagai alat administrasi publik yang dimana para stakeholders serta sumberdaya yang ada di dalamnya saling berhubungan melakukan pengorganisasian dalam menjalankan kebijakan untuk meraih tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

II.2.2 Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Dalam studi implementasi terdapat dua pendekatan yang digunakan untuk memahami dan menjelaskan permasalahan implementasi, yaitu pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up* (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 30). Dalam pendekatan *top-down* atau seringkali disebut sebagai pendekatan rasional, yang dimana menggunakan logika berpikir dari atas, selanjutnya melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Menurut Hogwood and Gunn dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 32) pendekatan ini juga sering disebut dengan "*policy centered*", karena fokus perhatian peneliti hanya tertuju pada pelaksana

kebijakan dan berusaha dalam memperoleh informasi akurat terkait apakah implementasi kebijakan dapat mencapai tujuan atau tidak.

Adapun tujuan utama dari pendekatan ini adalah mengidentifikasi dan melihat keterikatan sebab-sebab permasalahan implementasi kebijakan dalam mencapai suatu tujuannya. Pendekatan *top-down* biasanya dipakai untuk tujuan berikut (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012):

1. Memilih suatu kebijakan yang akan dikaji.
2. Mempelajari dan mengidentifikasi tujuan serta sasaran dari suatu kebijakan yang dimana tercantum dalam sebuah dokumen kebijakan pemerintah.
3. Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan.
4. Mengidentifikasi apakah dampak atau tujuan kebijakan telah dirasakan oleh masyarakat atau kelompok sasaran dengan baik atau tidak.
5. Mengidentifikasi apakah suatu output kebijakan memiliki manfaat dan menciptakan perubahan bagi kelompok sasaran.

Adapun pendekatan *bottom-up* yang dikemukakan oleh Smith (1973) memandang implementasi kebijakan sebagai suatu proses, yang dimana memiliki tujuan sebagai berikut (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012):

1. Memetakan stakeholder, yaitu aktor dan organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan hingga pada level terbawah.
2. Mencari informasi dari para aktor tersebut tentang pemahaman terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan apa kepentingan mereka terlibat dalam implementasi.
3. Memetakan keterkaitan (jaringan) para aktor pada level terbawah tersebut

dengan aktor-aktor pada level di atasnya.

4. Peneliti bergerak ke atas dengan memetakan aktor pada level yang lebih tinggi dengan mencari informasi yang sama.
5. Memetakan suatu implementasi kebijakan hingga pada level tertinggi.

Studi implementasi yang menggunakan pendekatan *bottom-up* memiliki manfaat dalam mengetahui jaringan implementasi yang melibatkan para aktor dari berbagai level.

II.3 Model Implementasi Kebijakan Publik

Terdapat begitu banyak model implementasi kebijakan dari para ahli Adapun berikut beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan sebagai berikut:

II.3.1 Van Meter dan Van Horn

Model ini merupakan model yang paling klasik dibandingkan dengan model lainnya. Yang dimana diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975) dalam Nugroho (2011:627), Model ini menjelaskan mengenai proses implementasi kebijakan yang dapat digambarkan secara linear, yaitu ada enam indikator yang memiliki pengaruh dalam kinerja kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan;
2. Sumberdaya;
3. Karakteristik Agen Pelaksana;
4. Sikap/ Kecenderungan (Dispositon) para pelaksana;
5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana;
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik;
7. Kaitan antara komponen-komponen model.

II.3.2 Model Mazmanian dan Sabatier

Model yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) dalam (Subarsono, 2013:94-99) menjelaskan bahwa implementasi ialah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Mazmanian-Sabatier mengkategorikan proses implementasi menjadi tiga variabel, yaitu:

1. Variabel Independen
2. Variabel Intervening
3. Variabel Dependen

II.3.3 Model Grindle

Model implementasi kebijakan publik menurut Grindle (1980: 7) mengemukakan bahwa keberhasilan dari proses kebijakan dipengaruhi oleh *Content of Policy* (isi kebijakan) dan *Context of Implementation* (konteks implementasinya). Yang meliputi:

1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan (*interest affected*).
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*).
3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*).
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).
5. Para pelaksana program (*program implementators*).
6. Sumber daya yang dihasilkan (*Resources committed*).

Sedangkan konteks implementasi yaitu:

1. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*).
2. Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*).

3. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).

II.3.4 Model George C. Edward III

Edward menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu hal yang bersifat dinamis dan dapat saling berinteraksi serta mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Model pendekatan implementasi kebijakan dalam pendekatan George Edward III (1980) menyebutkan ada empat indikator yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu (Agustino, 2008:150-151):

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Disposisi atau sikap
4. Struktur Birokrasi

II.4 Adaptive Policies

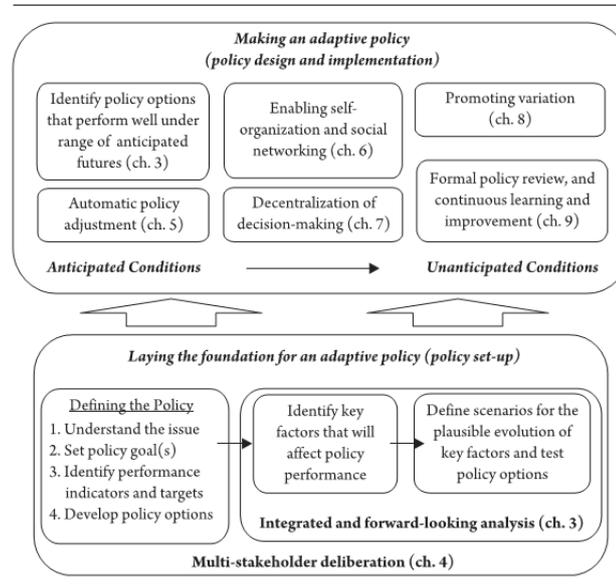
Konsep *adaptive policies* muncul pertama kali pada tahun 1900an, konsep ini menyoroti kapasitas adaptif dari suatu kebijakan untuk berhasil secara berkelanjutan dalam mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Sehubungan dengan perlunya organisasi untuk mempertahankan keberhasilan kebijakan yang telah dicapai saat ini, termasuk jaminan keberlangsungan kebijakan dalam menghadapi kondisi mendatang, pendekatan kebijakan adaptif ini menciptakan implementasi kebijakan untuk dapat menghadapi ketidakpastian yang terjadi, dengan desain kebijakan yang diadaptasi dari waktu ke waktu berdasarkan pengetahuan baru serta inovasi baru untuk dapat menghadapi tantangan dalam perubahan dunia yang tidak menentu (Walker et.al, 2001).

Dari penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa tugas pemerintah tidak hanya menghasilkan sebuah kebijakan yang sesuai dengan tuntutan lingkungan, ekonomi dan sosial masyarakat, namun juga harus mampu menciptakan kebijakan yang fleksibel untuk dapat cepat beradaptasi dengan perubahan dunia. Maka dari itu, pemerintah perlu memperhatikan ketidakpastian yang terjadi di masa mendatang dalam sebuah proses penetapan kebijakan publik, yang dimana dibutuhkan sebuah proses desain kebijakan yang adaptif (*adaptive policy*) dalam membantu *stakeholders* untuk memecahkan masalah yang ada di tengah masyarakat.

Adapun Swanson et.al (2010) menguraikan 4 karakteristik *adaptive policies*, adalah sebagai berikut:

1. *Adaptive policy* dapat bekerja dengan baik sesuai tujuan yang diharapkan walaupun berada pada kondisi dengan adanya perubahan.
2. *Adaptive policy* memasukkan proses pemantauan dan mengidentifikasi kapan perlunya perubahan pada desain kebijakan yang signifikan untuk mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan.
3. *Adaptive policy* memiliki kemampuan untuk melakukan penyesuaian dengan masalah yang dihadapi (semisal dengan musyawarah untuk menentukan penyesuaian kebijakan, proses review dan lain sebagainya) yang artinya konsep ini dapat mempertahankan kinerja atau berhenti saat tidak lagi dibutuhkan.
4. *Adaptive policy* juga dapat mengakomodasi perubahan yang tidak terduga atau tidak diantisipasi sebelumnya.

Gambar II.1 Adaptive Policies Framework



Sumber: Swanson & Bhadwal (2009), hlm 23.

Dalam konsep *adaptive policies* mengatasi ketidakpastian dan kompleksitas dari suatu kebijakan, dan menganggap pembelajaran, perbaikan berkelanjutan serta adaptasi sebagai bagian alami dari implementasi kebijakan. Berdasarkan tinjauan Swanson & Bhadwal (2009) menggambarkan bahwa pendekatan kebijakan adaptif dibingkai oleh kebutuhan akan kebijakan yang memiliki kapasitas untuk beradaptasi dengan kondisi yang diantisipasi maupun yang tidak diantisipasi, yang dimana dengan kondisi-kondisi tersebut, kebijakan harus tetap diimplementasikan. Adapun dalam sistem *adaptive policy* yang kompleks, dan mengamati bahwa kapasitas kebijakan untuk beradaptasi dapat ditinjau dengan menggunakan 7 indikator berikut (Swanson & Bhadwal,2009):

1. *Integrated and forward-looking analysis* (Analisis yang terintegrasi dan berwawasan ke depan)

Memiliki artian bahwa kebijakan harus dilihat secara komprehensif agar lebih kuat dan efektif dalam menghadapi kondisi masa depan yang terantisipasi.

Dengan mengidentifikasi faktor-faktor utama yang memengaruhi kinerja kebijakan dan mengidentifikasi skenario tentang bagaimana faktor-faktor ini dapat berkembang di masa depan, kebijakan dapat dibuat kuat untuk berbagai kondisi yang diantisipasi, dan indikator dikembangkan untuk membantu memicu kebijakan dalam melakukan penyesuaian saat dibutuhkan.

2. *Multi-stakeholder deliberation* (Musyawarah multi-pemangku kepentingan)

Memiliki artian bahwa kebijakan dapat berhasil dengan upaya kolektif dan kolaboratif untuk membahas suatu masalah dengan sudut pandang yang berbeda sebelum pengambilan keputusan, yang dimana dengan adanya musyawarah multi-pemangku kepentingan dapat menghasilkan suatu solusi yang lebih efektif. Proses musyawarah *multistakeholders* di dalamnya memperkuat desain kebijakan dengan membangun pengambilan keputusan bersama, komitmen bersama dan mengatasi masalah yang muncul, serta memberikan pemahaman komprehensif tentang hubungan sebab akibat terhadap implementasi kebijakan.

3. *Automatic policy adjustment* (Penyesuaian kebijakan otomatis)

Memiliki pengertian bahwa variabilitas inheren dalam kondisi sosial ekonomi dan ekologi dapat diantisipasi, dan memantau atau mengoreksi indikator kunci dapat membantu memicu penyesuaian kebijakan yang penting untuk menjaga agar kebijakan tetap berfungsi dengan baik.

4. *Enabling self-organization and social networking* (Mengaktifkan organisasi mandiri dan jejaring sosial)

Memastikan bahwa kebijakan tidak merusak modal sosial yang ada; membuat forum yang memungkinkan jejaring sosial; memfasilitasi berbagai

praktik yang baik dan menghilangkan hambatan untuk mengatur kepentingan pribadi, semuanya memperkuat kemampuan pemangku kepentingan untuk menanggapi peristiwa yang tidak terduga dengan berbagai cara inovatif.

5. *Decentralization of decision-making* (Desentralisasi pengambilan keputusan)
Keberhasilan kebijakan yang adaptif memuat pengambilan keputusan mengharuskan kebijakan terdesentralisasi hingga unit terendah dan unit tata kelola yang dapat dihitung, baik yang sudah ada atau yang baru dibuat, dapat meningkatkan kapasitas suatu kebijakan untuk bekerja dengan sukses ketika dihadapkan dengan kejadian tak terduga. Rangkaian kebijakan terdesentralisasi mencakup pelimpahan wewenang dan sumber daya hingga ke tingkat pemerintahan paling bawah.
6. *Promoting variation* (Mempromosikan variasi)
Mengingat kompleksitas sebagian besar pengaturan kebijakan, menerapkan berbagai kebijakan untuk mengatasi masalah yang sama meningkatkan kemungkinan mencapai hasil yang diinginkan. Keragaman tanggapan juga membentuk pendekatan manajemen risiko yang umum, memfasilitasi kemampuan untuk bekerja secara efisien dalam menghadapi kondisi yang tidak terduga.
7. *Formal policy review and continuous learning* (Tinjauan kebijakan formal dan pembelajaran berkelanjutan)
Keberhasilan kebijakan adaptif harus memiliki tinjauan rutin, bahkan ketika kebijakan berkinerja baik, dan penggunaan pedoman yang dirancang dengan baik dalam implementasi kebijakan untuk menguji asumsi terkait

kinerja, dapat membantu mengatasi masalah yang muncul dan memicu kebijakan dalam melakukan penyesuaian.

II.5 Konsep Penanggulangan Kemiskinan

Menurut Friedman (1979) dalam Putra (2009) menyatakan bahwa kemiskinan adalah ketidaksamarataan kesempatan dalam hal untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Basis kekuasaan sosial yang dimaksud terdiri dari: sumber keuangan (pekerjaan/kredit), modal produktif atau aset (tanah, perumahan, alat produksi, kesehatan), jaringan sosial untuk memperoleh barang dan jasa, organisasi sosial dan politik yang dapat mencapai kepentingan bersama (partai politik, organisasi sosial, koperasi), serta pengetahuan dan keterampilan atau informasi yang berguna dalam memenuhi kesejahteraan hidup.

United Nation Development Program (UNDP) mengidentifikasi kemiskinan dari dua aspek, yang pertama pendapatan dan yang kedua kualitas manusia. Jika dilihat dari aspek pendapatan, kemiskinan ekstrim (*extreme poverty*) atau yang sering disebut pula kemiskinan absolut merupakan suatu kondisi dimana memiliki pendapatan yang kurang dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Adapun dari segi kualitas manusia, kemiskinan secara umum (*overall poverty*), atau kemiskinan relatif, merupakan suatu kondisi dimana masyarakat tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan non-pangan, seperti energi, pakaian, serta tempat bernaung (UNDP, 2000).

Penanggulangan kemiskinan menjadi kewajiban pemerintah untuk mengatasi kemiskinan, yang dimana dalam amanat UUD 1945 pada alinea ke-4 yang menyatakan bahwa memajukan kesejahteraan umum adalah tugas negara. Hal ini juga tercantum dalam beberapa pasal yang ada pada UUD 1945

diantaranya: Pasal 27 ayat 2 yang berbunyi “tiap – tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, Pasal 28 H ayat 1 “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan” dan juga Pasal 34 ayat 2 yaitu “Negara mengembangkan sistem jaminan bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”.

Selanjutnya pada Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010, menyatakan bahwa penanggulangan kemiskinan harus secara sistematis dan terencana dan bersinergi dalam kebijakan serta program-program di dalamnya. Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan pemerintah harus diimplementasikan secara sistematis, terencana dan bersinergi dalam mengurangi tingkat kemiskinan dan memajukan kesejahteraan masyarakat.

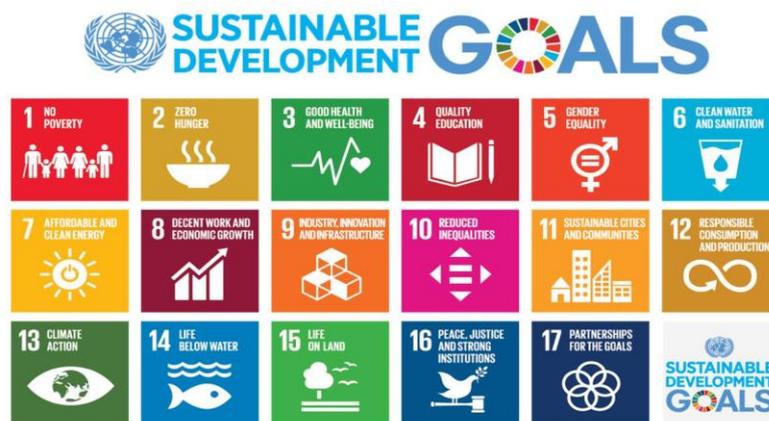
II.6 Konsep *Sustainable Development Goals* (SDGs)

Konsep *Sustainable Development Goals* atau SDGs dicanangkan pada kegiatan konferensi mengenai Pembangunan Berkelanjutan yang dilaksanakan oleh PBB di Rio de Janeiro pada tahun 2012. Tujuan yang ingin dihasilkan dalam konferensi tersebut ialah memperoleh pencapaian tujuan bersama yang universal yang mampu memelihara keseimbangan tiga dimensi pembangunan berkelanjutan global yang dimana mencakup aspek lingkungan, sosial dan ekonomi (Ishartono dan Raharjo, 2016).

Santoso (2019) mengemukakan bahwa terdapat 17 tujuan *sustainable development goals* atau pembangunan berkelanjutan yang diharapkan bisa terwujud pada tahun 2030. Seperti yang dikemukakan Ishartono & Raharjo

(2016) bahwa ada 3 tujuan yang menjadi prioritas utama dalam SDGs 2030 yakni berupa mengakhiri kemiskinan, mencapai kesetaraan dan mengatasi perubahan iklim. Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa kemiskinan menjadi masalah yang sangat serius. Secara global, panduan *sustainable development* adalah 17 tujuan, 169 target dan 241 indikator. Dengan beberapa penyesuaian, melalui Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 pembangunan berkelanjutan di Indonesia ditetapkan sebanyak 17 goals dengan 94 Target/Sasaran global dan 319 Indikator Sasaran Nasional.

Gambar II.2 17 tujuan SDGs



Sumber: UCLG,2020.

Adapun tujuan dari SDGs (*Sustainable Development Goals*) yang dikutip dari lampiran Peraturan Presiden Nomor 59 tahun 2017, antara lain sebagai berikut:

1. Tujuan 1 Mengakhiri segala bentuk kemiskinan di manapun.
2. Tujuan 2 Menghilangkan kelaparan, mencapai ketahanan pangan, meningkatkan gizi, dan mendorong pertanian yang berkelanjutan.
3. Tujuan 3 Menjamin kehidupan yang sehat dan meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh penduduk semua usia.

4. Tujuan 4 Menjamin kualitas pendidikan yang inklusif dan merata serta meningkatkan kesempatan belajar sepanjang hayat untuk semua.
5. Tujuan 5 Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan kaum perempuan.
6. Tujuan 6 Menjamin ketersediaan dan pengelolaan air dan sanitasi yang berkelanjutan untuk semua.
7. Tujuan 7 Menjamin akses energi yang terjangkau, andal, berkelanjutan, dan modern untuk semua.
8. Tujuan 8 Meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan, kesempatan kerja yang produktif dan menyeluruh, serta pekerjaan yang layak untuk semua.
9. Tujuan 9 Membangun infrastruktur yang tangguh, meningkatkan industri inklusif dan berkelanjutan, serta mendorong inovasi.
10. Tujuan 10 Mengurangi kesenjangan intra dan antar negara.
11. Tujuan 11 Menjadikan kota dan pemukiman inklusif, aman, tangguh, dan berkelanjutan.
12. Tujuan 12 Menjamin pola produksi dan konsumsi yang berkelanjutan.
13. Tujuan 13 Mengambil tindakan cepat untuk mengatasi perubahan iklim dan dampaknya.
14. Tujuan 14 Melestarikan dan memanfaatkan secara berkelanjutan sumber daya kelautan dan samudera untuk pembangunan berkelanjutan.
15. Tujuan 15 Melindungi, merestorasi, dan meningkatkan pemanfaatan berkelanjutan ekosistem daratan, mengelola hutan secara lestari,

menghentikan penggurunan, memulihkan degradasi lahan, serta menghentikan kehilangan keanekaragaman hayati.

16. Tujuan 16 Menguatkan masyarakat yang inklusif dan damai untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses kadilan untuk semua, dan kelembagaan yang efektif, akuntabel, dan inklusif di semua tingkatan.

17. Tujuan 17 Menguatkan sarana pelaksanaan dan merevitalisasi kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan.

Dari 17 tujuan tersebut, peneliti dalam penelitian ini hanya akan menganalisis tujuan pada poin pertama yaitu tanpa kemiskinan (*no poverty*) yang dimana menjadi agenda prioritas utama dalam pencapaian SDGs.

Dalam tujuannya, poin pertama ingin mengakhiri segala bentuk kemiskinan dimanapun. Seperti yang dikemukakan Kennedy (2020) menjelaskan bahwa tujuan ini berbicara tentang meningkatkan pendapatan penduduk miskin, menjamin akses terhadap pelayanan dasar dan melindungi seluruh masyarakat dari segala bentuk bencana melalui program-program yang dilaksanakan. Hal ini merupakan salah satu tujuan yang dicanangkan oleh pemerintah Indonesia dalam agenda SDGs di Indonesia.

Adapun target yang menjadi wewenang dalam pemerintahan daerah diantaranya yaitu; pada tahun 2030 menjamin bahwa laki-laki dan perempuan, terutama mereka yang berada dalam kondisi kemiskinan dan kerentanan, memiliki hak yang setara terhadap sumber pendapatan yang ada, juga terhadap pelayanan dasar kepemilikan dan kontrol atas tanah serta bentuk kekayaan lainnya, warisan, sumber daya alam, teknologi baru yang layak dan pelayanan finansial termasuk keuangan mikro (Kennedy, 2020).

SDGs poin pertama menilai beberapa sudut pandang dalam mengidentifikasi kondisi kemiskinan. Oleh karena itu, tujuan ini membutuhkan koordinasi yang baik dari berbagai pihak yang terlibat. Pemerintah daerah memiliki posisi yang paling penting dalam mengidentifikasi masyarakat yang berada dalam kondisi kemiskinan secara spesifik dan lebih dekat. Selain itu juga memiliki peranan penting dalam menerapkan kebijakan, memberikan sumber daya serta pelayanan untuk membantu membebaskan mereka dari kemiskinan secara tepat sasaran sesuai pedoman SDGs yang telah ditetapkan (UCLG,2020).

Peran Pemerintah Daerah dalam mendukung pencapaian SDGs sebagaimana arah pembangunan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat antara lain (Hoelman et.al, 2015): 1. Menyiapkan infrastruktur di level daerah berupa penerapan kebijakan, anggaran dan program agar selaras dengan upaya pencapaian SDGs Nasional; 2. Pemetaan dan integrasi target yang menjadi indikator SDGs nasional ke dalam RPJMD; 3. Peningkatan kapasitas PEMDA dan para pemangku kepentingan; 4.Sosialisasi/diseminasi kepada seluruh masyarakat; 5. Serta persiapan data dan informasi.

Lebih lanjut, peran pemerintahan daerah yang baik akan memberikan dukungan yang kondusif untuk pencapaian SDGs di daerah secara lebih efektif (Santoso, 2018). Yang dimana menegaskan bahwa yang harus dihubungkan dalam pencapaian SDGS tahun 2030 secara efektif yaitu pemahaman substansi SDGs bagi seluruh pihak dan praktek administrasi publik yang kondusif.

Hal ini dapat terwujudkan dalam bentuk *good governance*, baik ditujukan untuk seluruh mitra dan pemangku kepentingan yang terlibat untuk turut berpartisipasi, maupun untuk praktek administrasi publik yang efektif dalam

mewujudkan pemerintahan demokratik. Praktek administrasi publik yang efektif menggunakan pemikiran dan prinsip *Good Governance* tentu saja akan memberikan kontribusi yang signifikan dalam pencapaian SDGs (Santoso, 2018).

II.5. Konsep Perlindungan Sosial

ILO (2012) mengemukakan bahwa perlindungan sosial yang dicanangkan pemerintah yang bertujuan dalam menanggulangi kemiskinan, keterbelakangan, dan ketidaksetaraan harus dilengkapi dengan strategi khusus misalnya memperkuat kelembagaan sosial hingga mempromosikan lingkungan mikro ekonomi.

Lebih lanjut, ILO (2012) menegaskan bahwa negara-negara yang memiliki tingkat penghasilan menengah ke bawah seharusnya membuat program perlindungan sosial yang sejalan dengan upaya untuk mengurangi kemiskinan.

Menurut World Bank (2001) dalam Khaliq & Uspri (2017) perlindungan sosial memiliki tujuan untuk menanggulangi kemiskinan hingga ke akarnya dan bukan terbatas pada tindakan yang hanya menyelesaikan persoalan kemiskinan dalam tataran gejala saja (*symptom*). Lebih lanjut dikemukakan bahwa, perlindungan sosial berbasis pada pandangan penyebab-penyebab kemiskinan terkait dengan berbagai persoalan sosial yang dihadapi masyarakat miskin dan kerentanannya terhadap dampak-dampak dari persoalan tersebut. Titik berat pada resiko dan kerentanan yang merupakan penyebab utama kemiskinan. Maka dari itu, perlindungan sosial harus memfokuskan pada pentingnya menyusun strategi dan kebijakan secara *holistic* untuk mengurangi kerentanan bagi masyarakat yang berada pada kondisi kemiskinan. Selain itu perlu pula didukung dengan visi yang baik dan berkelanjutan (Khaliq & Uspri, 2017).

Dalam program penanggulangan kemiskinan daerah terdapat upaya untuk menetapkan program perlindungan sosial yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010. Pemerintah telah mengklasifikasi bentuk program tersebut, yang terdiri dari 4 klaster, yaitu (Anggraeni, 2013):

1. Kelompok program yang bertujuan untuk menanggulangi kemiskinan serta upaya untuk pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin.
2. Kelompok program berbasis pemberdayaan, upaya penanggulangan kemiskinan tidak hanya memberikan bantuan secara langsung pada masyarakat miskin, karena penyebab kemiskinan bukan hanya saja dipengaruhi oleh aspek-aspek yang berupa materialistik saja, melainkan kurangnya aspek dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang rentan terhadap kemiskinan. Yang dimana pendekatan ini dapat memberdayakan masyarakat untuk memanfaatkan sumber daya yang ada pada lingkungannya untuk mengembangkan potensi yang dimiliki.
3. Kelompok Program Berbasis Pemberdayaan Ekonomi Mikro dan Kecil, program ini memiliki tujuan dalam mengatasi masalah kemiskinan yang ada pada masyarakat dengan memberikan program pemberdayaan usaha mikro dan kecil yang bertujuan menguatkan perekonomian pelaku usaha berskala kecil dalam terbebas dari kemiskinan.
4. Program Pro Rakyat lainnya.

Adapun program perlindungan sosial pemerintah selaras dengan pencapaian SDGs target 1.3 yaitu menerapkan secara nasional maupun daerah sistem dan upaya perlindungan sosial yang tepat bagi semua, termasuk kelompok yang sangat rentan terhadap kemiskinan (Santoso, 2018: 40).

II.7 Program Keluarga Harapan (PKH)

II.7.1 Defenisi Program Keluarga Harapan

Program Keluarga Harapan (PKH) adalah program yang digulirkan Pemerintah Indonesia sejak tahun 2007 yang juga disebut sebagai Program Bantuan Tunai Bersyarat (PBTB) (Santi et.al, 2020). Program ini merupakan salah satu program perlindungan sosial dari pemerintah pusat yang diberikan langsung kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakannya. Adapun Landasan Hukum pemberian PKH adalah:

1. Undang-undang nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
2. Undang-undang nomor 13 Tahun 2011 tentang penanganan Fakir Miskin.
3. Peraturan Presiden nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
4. Inpres nomor 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan poin lampiran ke 1 tentang Penyempurnaan Pelaksanaan Program Keluarga Harapan.
5. Inpres nomor 1 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi poin lampiran ke 46 tentang Pelaksanaan Transparansi Penyaluran Bantuan Langsung Tunai Bersyarat Bagi Keluarga Sangat Miskin (KSM) Sebagai Peserta Program Keluarga Harapan (PKH).

Serta Dasar Pelaksanaan PKH yaitu :

1. Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku ketua Tim

2. Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, No: 31/KEP/MENKO/-KESRA/IX/2007 tentang "Tim Pengendali Program Keluarga Harapan" tanggal 21 September 2007
3. Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 02A/HUK/2008 tentang "Tim Pelaksana Program Keluarga Harapan (PKH) Tahun 2008" tanggal 08 Januari 2008.
4. Keputusan Gubernur tentang "Tim Koordinasi Teknis Program Keluarga Harapan (PKH) Provinsi/TKPKD".
5. Keputusan Bupati/Walikota tentang "Tim Koordinasi Teknis Program Keluarga Harapan (PKH) Kabupaten/Kota/TKPKD".
6. Surat Kesepakatan Bupati untuk Berpartisipasi dalam Program Keluarga Harapan.

II.7.2 Tujuan Program Keluarga Harapan

Tujuan utama dari PKH ini adalah mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia terutama pada kelompok masyarakat miskin. Tujuan tersebut sekaligus sebagai upaya mempercepat pencapaian target SDGs. Adapun dalam Peraturan Menteri Sosial tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan pada pasal 2 disebutkan bahwa tujuan PKH adalah sebagai berikut:

1. Untuk meningkatkan taraf hidup Keluarga Penerima Manfaat melalui akses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial;
2. Mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan keluarga miskin dan rentan;

3. Menciptakan perubahan perilaku dan Keluarga Penerima Manfaat dalam mengakses layanan kemandirian kesehatan dan pendidikan serta kesejahteraan sosial;
4. Mengurangi Kemiskinan dan Kesenjangan
5. Mengkenalkan manfaat produk dan jasa keuangan formal kepada Keluarga Penerima Manfaat.

II.7.3 Penerima PKH

Sejak tahun 2012, sebagai upaya memperbaiki sasaran penerima PKH, data awal untuk penerima manfaat PKH diambil dari Basis Data Terpadu hasil Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011, yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Sebelumnya, sasaran PKH hanya berbasis Rumah Tangga, terhitung sejak saat tahun 2012 berubah menjadi berbasis Keluarga. Perubahan ini untuk mengakomodasi prinsip bahwa keluarga (yaitu orang tua–ayah, ibu–dan anak) adalah satu orang tua memiliki suatu tanggung jawab terhadap pendidikan, kesehatan, kesejahteraan dan masa depan anak. Karena itu keluarga merupakan unit yang relevan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam upaya memutus rantai kemiskinan antar generasi.

PKH diberikan kepada Keluarga Sangat Miskin (KSM). Data keluarga yang dapat menjadi peserta PKH didapatkan dari Basis Data Terpadu dan memenuhi sedikitnya satu kriteria kepesertaan program berikut, yaitu (Permensos, 2018):

1. Ibu hamil/menyusui; dan
2. Anak berusia 0 (nol) sampai dengan 6 (enam) tahun.
3. Anak sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah atau sederajat
4. Anak sekolah menengah pertama/madrasah tsanawiyah atau sederajat;

5. Anak sekolah menengah atas/madrasah aliyah atau sederajat; dan
6. Anak usia 6 (enam) sampai dengan 21 tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 tahun.
7. Lanjut usia mulai dari 60 tahun; dan
8. Penyandang disabilitas diutamakan penyandang disabilitas berat.

Seluruh anggota keluarga berhak menerima bantuan tunai apabila memenuhi kriteria kepesertaan program dan memenuhi kewajibannya. Bantuan dana tunai PKH diberikan kepada ibu atau perempuan dewasa (nenek, bibi atau kakak perempuan) dan selanjutnya disebut Pengurus Keluarga. Pengecualian dari ketentuan diatas dapat dilakukan pada kondisi tertentu, misalnya bila tidak ada perempuan dewasa dalam keluarga, maka dapat digantikan oleh kepala keluarga. Kepesertaan PKH tidak menutup keikutsertaannya pada program-program pemerintah lainnya pada klaster I, seperti: Jamkesmas, BOS, Raskin dan BLT (Permensos, 2018).

II.7.4 Hak dan Kewajiban Peserta PKH

a. Hak peserta

Hak peserta PKH adalah:

1. Bantuan sosial PKH;
2. Pendampingan PKH;
3. Pelayanan di fasilitas kesehatan, pendidikan, dan/atau kesejahteraan sosial; dan
4. Program bantuan komplementer di bidang kesehatan, pendidikan, subsidi energi, ekonomi, perumahan, dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.

Selain memiliki hak, keluarga penerima manfaat PKH juga memiliki kewajiban yaitu sebagai berikut:

1. Memeriksa kesehatan pada fasilitas pelayanan kesehatan sesuai dengan protokol kesehatan bagi ibu hamil/menyusui dan anak berusia 0 (nol) sampai dengan 6 (enam) tahun;
2. Mengikuti kegiatan belajar dengan tingkat kehadiran paling sedikit 85% (delapan puluh lima persen) dari hari belajar efektif bagi anak usia sekolah wajib belajar 12 tahun; dan
3. Mengikuti kegiatan di bidang kesejahteraan sosial sesuai dengan kebutuhan bagi keluarga yang memiliki komponen lanjut usia mulai dari 60 tahun dan/atau penyandang disabilitas berat.

II. 8 Kerangka Pikir

Kabupaten Pangkep merupakan salah satu kabupaten yang memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi di Sulawesi Selatan. Berdasarkan data BPS pada tahun 2018 sebanyak 15,01 persen atau sekitar 50,01 ribu jiwa penduduk Kabupaten Pangkep masuk dalam kategori penduduk miskin (BPS,2018).

Adapun dalam pencapaian target SDGs pada poin 1 yang bertujuan untuk menghapus kemiskinan, Pemerintah Kabupaten Pangkep telah mengeluarkan kebijakan melalui Keputusan Bupati No. 506 tahun 2018 tentang pembentukan Tim Koordinasi Daerah pelaksanaan tujuan pembangunan berkelanjutan/SDGs Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tahun 2018 – 2021. Selain itu, dalam RPJMD Kabupaten Pangkep 2016-2021, Penanggulangan Kemiskinan dalam mencapai SDGs juga telah dimasukkan sebagai salah satu isu strategis (Prakarsa, 2019).

Hal tersebut menunjukkan bahwa penyusunan RPJMD di Kabupaten Pangkep telah menyelaraskan target dan indikator SDGs dengan prioritas pembangunan daerah. Salah satu prioritasnya adalah untuk menanggulangi

kemiskinan, yang dimana tertuang pada Keputusan Bupati Pangkep No. 259 tahun 2017 tentang pembentukan tim penyusunan laporan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan daerah Kabupaten Pangkep tahun 2017. Sebagai wujud peranan tersebut, terdapat program perlindungan sosial yaitu Program Keluarga Harapan (PKH) dalam rangka menanggulangi kemiskinan juga sebagai upaya pencapaian pembangunan berkelanjutan.

Namun berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (BPS, 2019), jumlah penduduk miskin di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (Pangkep) stagnan di sekitar angka 50-54 ribu jiwa sepanjang 2011-2018. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa upaya kebijakan penanggulangan kemiskinan selama 7 tahun terakhir belum memberikan pengaruh besar terhadap penurunan jumlah kemiskinan di Kabupaten Pangkep.

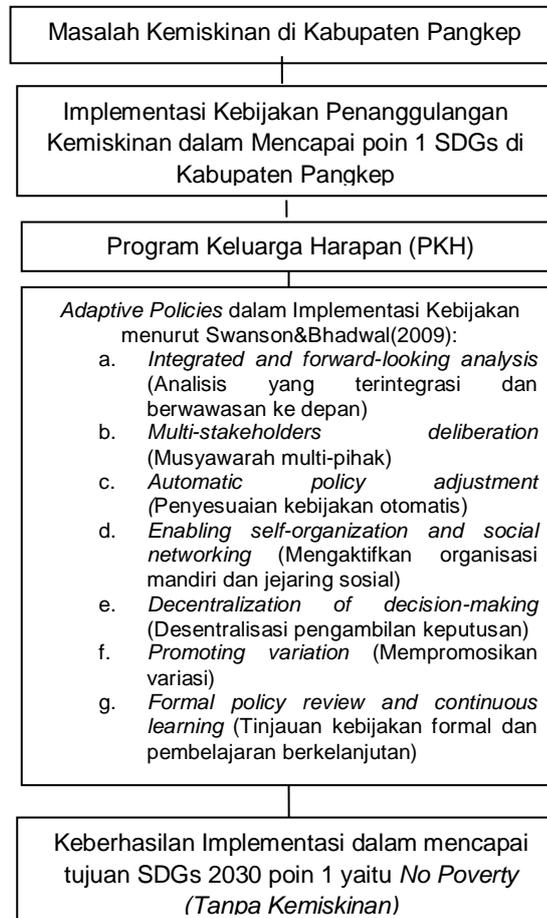
Dalam implementasi kebijakan tersebut, tentu saja tidak terlepas pula dari peran serta *multistakeholders* untuk membuat kebijakan tersebut dapat adaptif dengan menjawab tantangan dan perubahan yang terjadi dalam mencapai tujuan SDGs poin 1 hingga tahun 2030. Maka dari itu, keberhasilan implementasi kebijakan ini sangat ditentukan pula terkait bagaimana kapasitas adaptif para pemangku kepentingan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan dan mengantisipasi hal-hal yang dapat mengganggu implementasi kebijakan.

Maka dari itu, dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori *Adaptive Policies* yang dikemukakan Swanson & Bhadwal (2009) dalam melihat implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH), yang dimana dijelaskan bahwa kapasitas kebijakan untuk beradaptasi dengan kondisi yang diantisipasi dan tidak diantisipasi dapat difasilitasi dengan menggunakan 7 indikator yaitu :

- a. *Integrated and forward-looking analysis* (Analisis yang terintegrasi dan berwawasan ke depan)
- b. *Multi-stakeholder deliberation* (Musyawarah multi-pihak)
- c. *Automatic policy adjustment* (Penyesuaian kebijakan otomatis)
- d. *Enabling self-organization and social networking* (Mengaktifkan organisasi mandiri dan jejaring sosial)
- e. *Decentralization of decision-making* (Desentralisasi pengambilan keputusan)
- f. *Promoting variation* (Mempromosikan variasi)
- g. *Formal policy review and continuous learning* (Tinjauan kebijakan formal dan pembelajaran berkelanjutan)

Dari indikator-indikator tersebut, maka diharapkan peneliti dapat mengetahui bagaimana keberhasilan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan sebagai upaya pencapaian SDGs 2030 poin 1 melalui Program Keluarga Harapan (PKH) di Kabupaten Pangkep serta apa saja yang menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan tersebut. Adapun Kerangka Pikir peneliti dalam penelitian ini yaitu :

Gambar II.3 Kerangka Pikir



Sumber: Diadaptasi dari Teori Swanson& Bhadwal (2009)