

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI**

#### **2.1. Kajian Pustaka**

Pada bagian ini berisi kajian teoritis, penelitian yang relevan, dan kerangka berpikir. Pada bagian kajian penelitian yang relevan berisi penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh penulis. Adapun uraian teori tentang Konsep Administrasi Publik, Konsep Kebijakan Publik, Konsep Implementasi Kebijakan, Konsep Kesejahteraan dan Konsep Program Keluarga Harapan. Pada bagian kerangka berpikir berisi uraian rinci pencapaian tujuan akhir penelitian

##### **2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu adalah upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan selanjutnya untuk menemukan inspirasi baru untuk mencari penelitian selanjutnya di samping itu kajian terdahulu membantu penelitian dapat memposisikan penelitian serta menunjukkan orsinaitas dari penelitian. Pada bagian ini penulis mencantumkan berbagai hasil penelitian terdahulu terkait dengan penelitian yang sedang dilakukan, kemudian membuat ringkasannya, baik penelitian yang sudah terpublikasikan atau belum terpublikasikan. Berikut merupakan penelitian terdahulu yang masih terkait dengan tema yang penulis kaji.

**1. Hasil Penelitian Dyah Ayu Virgoreta, Ratih Nur Pratiwi, Suwondo (2014)**

Penelitian Dyah Ayu Virgoreta, Ratih Nur Pratiwi, Suwondo (2014), berjudul *“Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat (Studi pada Desa Beji Kecamatan Jenu, Kabupaten Tuban)”*. Dengan teori yang digunakan adalah teori Implementasi dari Merille S. Grindle. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Hasil penelitian pada penelitian ini menunjukkan bahwa dengan adanya Program Keluarga Harapan di Desa Beji membuat angka kemiskinan menurun, di ketahui pada setiap tahunnya. Akan tetapi adanya faktor penghambat yaitu konflik antar individu, hal ini karena masih banyak yang belum paham dengan Program Keluarga Harapan (PKH) tersebut. Dalam hal ini terdapat faktor pendukung dari implementasi PKH adalah sumber daya finansial yang cukup sehingga dapat menentukan kesuksesan tujuan dari program tersebut.

Kesamaannya dengan penelitian yang dikaji oleh penulis adalah sama-sama mengkaji tentang Program Keluarga Harapan (PKH) namun berbeda teori dan berbeda lokus atau tempat penelitiannya.

**2. Hasil Penelitian Anggreini A. Londah, Gustaaf B. Tampi, Very Y. Londa (2018)**

Penelitian Anggreini A. Londah, Gustaaf B. Tampi, Very Y. Londa (2018), berjudul *“Implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pasan Kabupaten Minahasa Tenggara”*. Dengan teori yang digunakan adalah teori Implementasi Kebijakan dari George C. Edward III. Penelitian ini

menggunakan metode kualitatif deskriptif. Hasil dari penelitian ini adalah dalam pelaksanaan program keluarga harapan di Kecamatan Pasan telah diatur prosedur-prosedur dasar pelaksanaan, prosedur-prosedur dasar kerja atau Standart Operating Prosedure (SOP) sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan. dengan adanya prosedur-prosedur dasar kerja maka implementasi kebijakan dapat sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Kesamaannya dengan penelitian yang dikaji oleh penulis adalah sama-sama mengkaji tentang Program Keluarga Harapan (PKH) dan sama-sama menggunakan teori implementasi dari George C. Edward III. Namun dengan lokus atau tempat penelitian yang berbeda.

### **3. Hasil Penelitian Cahyo Sasmito, Ertien Rining Nawangsari (2019)**

Penelitian Cahyo Sasmito, Ertien Rining Nawangsari (2019), berjudul *“Implementasi Program Keluarga Harapan dalam Upaya Mengentaskan Kemiskinan di Kota Batu”*. Teori yang di gunakan dalam penelitian ini adalah teori implementasi dari Agustino. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Hasil penelitian dari penelitian ini adalah bahwa implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam upaya mengentaskan kemiskinan pada Dinas Sosial Pemerintahan Kota Batu telah berjalan dengan baik dan lancar. Komunikasi terjalin secara baik dengan Pendamping PKH, dan Peserta PKH. Dinas Sosial melibatkan Pendamping PKH dalam rapat koordinasi, seminar dan matrikasi sebagai bekal untuk meningkatkan professional dalam implementasi PKH dalam upaya mengentaskan kemiskinan. Dinas Sosial

memberikan tugas pada Pendamping PKH untuk membantu Peserta PKH dalam memberikan penyuluhan terkait syarat dan ketentuan wajib yang harus dipenuhi Peserta PKH.

Kesamaannya dengan penelitian yang dikaji oleh penulis adalah sama-sama mengkaji tentang Program Keluarga Harapan (PKH) namun berbeda teori dan berbeda lokus atau tempat penelitiannya.

#### **4. Hasil Penelitian Khodziah Isnaini Kholif, Irwan Noor, Siswidiyanto (2014)**

Penelitian Khodziah Isnaini Kholif, Irwan Noor, Siswidiyanto (2014), berjudul *“Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Menanggulangi Kemiskinan di Kecamatan Dawarblandong Kabupaten Mojokerto”*. Dengan teori yang digunakan adalah teori Implementasi Kebijakan dari George C. Edward III. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Hasil dari penelitian ini adalah Implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Dawarblandong Kabupaten Mojokerto belum berhasil. Tidak semua isi kebijakan PKH dilaksanakan dengan sesuai. Adanya pelanggaran pendamping yang mempunyai pekerjaan lain (double job) selain pendamping dan masih adanya masyarakat yang protes. Adanya protes dari masyarakat ini menunjukkan pelaksanaan PKH tidak berhasil memberikan arahan maupun bimbingan kepada masyarakat untuk berusaha menjadi masyarakat yang mandiri tanpa adanya ketergantungan pada pemerintah. Masih adanya kemiskinan, gizi buruk dan ibu meninggal karena melahirkan, serta masih rendahnya masyarakat yang mendukung peningkatan kesejahteraan.

Kesamaannya dengan penelitian yang dikaji oleh penulis adalah sama-sama mengkaji tentang Program Keluarga Harapan (PKH) dan sama-sama menggunakan teori implementasi dari George C. Edward III. Namun dengan lokus atau tempat penelitian yang berbeda.

Berikut peneliti menyimpulkan dari hasil pemaparan penelitian terdahulu sebagai berikut:

**Tabel 2.1**  
**Kajian Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknis Analisis
1	Dyah Ayu Virgoreta, Ratih Nur Pratiwi, Suwondo (2014)	Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat (Studi pada Desa Beji Kecamatan Jenu, Kabupaten Tuban)	Teori Implementasi (Merille S. Grindle)	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, dan Dokumentasi
2	Anggreini A. Londah, Gustaaf B. Tampi, Very Y. Londa (2018)	Implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pasan Kabupaten Minahasa Tenggara	Teori Implementasi Kebijakan (George C. Edward III)	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, dan Dokumentasi
3	Cahyo Sasmito, Ertien Rining Nawangsari (2019)	Implementasi Program Keluarga Harapan dalam Upaya Mengentaskan Kemiskinan di Kota Batu	Teori Implementasi (Agustino)	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, dan Dokumentasi

4	Khodziah Isnaini Kholif, Irwan Noor, Siswidiyanto (2014)	Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Menanggulangi Kemiskinan di Kecamatan Dawarblandong Kabupaten Mojokerto	Teori Implementasi Kebijakan (George C. Edward III)	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, dan Dokumentasi
---	---	--	---	------------	------------	--

(Sumber: Peneliti, 2022)

### 2.1.2. Konsep Administrasi Publik

Administrasi publik berasal dari ilmu politik, yang ditujukan agar proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan

Administrasi publik berperan dalam perumusan kebijakan negara. Nigro dan Nigro (1980) mengatakan bahwa administrasi publik peranannya sangat penting dalam perumusan kebijakan negara dan karena itu merupakan bagian dari proses politik (*Public administration has an important role in the formulation of public policy and is thus part of the political process*).

Administrasi publik dipandang sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan negara. Para pakar administrasi menggunakan terminologi "*Public policy*", dengan istilah kebijakan publik dan kebijaksanaan publik. Istilah kebijakan mengarah pada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya peraturan perundangan dan keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitikberatkan pada fleksibilitas suatu kebijakan.

Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dalam perumusan kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan (Gordon, 1982). Hal tersebut

memengaruhi perkembangan ilmu administrasi publik yang ruang lingkungannya mencakup analisis dan perumusan kebijakan (*policy analysis and formulation*), pelaksanaan, dan pengendalian pelaksanaan (*policy implementation*) serta pengawasan dan penilaian hasil pelaksanaan kebijakan tersebut (*policy evaluation*)

Menurut Chandler dan Plano, bahwa administrasi publik adalah proses mengimplementasikan kebijakan. Administrasi publik berfokus pada penegakan hukum, proses pembuatan, dan penerapan peraturan, serta regulasinya dalam menyelenggarakan kebijakan publik. Tujuan administrasi publik bersifat nonprofit untuk kepentingan masyarakat. Berbeda dengan administrasi *private* (swasta) yang berorientasi profit.

Administrasi publik terkait dengan lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam penyelenggaraan kepentingan publik. Komponen utama administrasi publik adalah organisasi, personalia, dan keuangan.

Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apa pun dapat dilaksanakan dengan baik. Proses administrasi akan melaksanakan tiga fungsi utama yang berhubungan erat dengan tiga tingkatan umum dalam hierarki formal. Di tingkat atas, yaitu fungsi pengarahan organisasi, terutama berkaitan dengan proses perencanaan jangka panjang dari suatu tujuan yang akan dicapai. Di tingkat menengah, yaitu fungsi manajemen organisasi, terutama berkaitan dengan upaya mempertahankan organisasi sebagai suatu pekerjaan yang terus berlangsung lama, ilim yang diperlukan oleh staf teknis atau profesional yang terlibat dalam proses

produksi (hasil). Di tingkat bawah adalah fungsi pengawas. Dalam kontak langsung dengan pekerja-pekerja profesional dan teknis, fungsi pengawasan mengarahkan penggunaan sumber-sumber serta menjalin agar kegiatan-kegiatan profesional dan teknis dilaksanakan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Ketiga tingkatan ini saling berkaitan, memiliki derajat saling hubungan secara positif dan mempunyai fungsi yang berbeda-beda, seperti beragamnya organisasi dari berbagai jenis dan ukuran. Misalnya dalam suatu pabrik atau dalam suatu bagian pelayanan sosial medik, fungsi-fungsi pengarahan, manajemen dan pengawasan dapat tertanam hanya pada satu orang. Walaupun demikian, yang terpenting adalah administrasi didefinisikan sebagai proses umum yang pengarahan, manajemen, dan pengawasan merupakan unsur-unsurnya.

Selanjutnya untuk memudahkan pemahaman, berikut disajikan definisi kerja dari beberapa istilah yang berkaitan dengan administrasi.

1. Administrasi adalah proses yang keseluruhan kegiatan organisasi diarahkan pada pencapaian tujuan antara dan tujuan akhir (*Goals and objective*)
2. Administrator adalah anggota organisasi yang tugas utamanya melancarkan proses pencapaian tujuan organisasi. Petugas lembaga publik (walaupun tugasnya dapat meliputi unsur administrasi), bukan administrator dan bukan pula pegawai biasa, tetapi pegawai senior yang merupakan administrator atau pejabat organisasi.



Administrasi mempunyai ciri-ciri yang menjadi dasar dalam proses kegiatan administrasi, yaitu :

1. Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas dua orang atau lebih
2. Adanya kerja sama dari kelompok tersebut.
3. Adanya kegiatan atau proses atau usaha.
4. Adanya bimbingan dan kepemimpinan.

Menurut Fesler (1980) yang dikutip oleh Sahya Anggara dalam bukunya Perbandingan Administrasi Negara mengemukakan bahwa :

“Administrasi publik menyangkut penyusunan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh birokrasi dalam skala besar untuk kepentingan publik. Dalam teori ini, pemegang kekuasaan mempunyai wewenang atau tanggung jawab yang besar dalam mengambil kebijakan guna memenuhi kebutuhan publik. Pemegang kekuasaan diharapkan lebih responsif dalam mengambil kebijakan publik”.

Menurut Soesilo Zauhar (Dosen Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya), mengatakan bahwa :

“Administrasi publik adalah proses kerja sama yang berlaku dalam organisasi publik dalam rangka memberikan pelayanan publik.

Sedangkan menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2004) mengemukakan bahwa :

“Administrasi publik adalah serangkaian proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”.

Administrasi publik mempunyai sejumlah teori. Stephen K. Bailey yang dikutip oleh Kedai Aksana dalam bukunya Proceedings International Conference On Islam,

Politics, Law, and Sosial Sciences mengidentifikasi bahwa administrasi publik adalah berkenaan dengan perkembangan empat jenis teori :

1. Teori deskriptif, terdiri dari deskripsi-deskripsi tentang struktur-struktur hirarkis dan hubungan-hubungan struktur tersebut dengan beragam lingkungan tugasnya.
2. Teori normatif, terdiri dari the value goals dari bidang administrasi, yang harus dilakukan oleh para administrator publik (para praktisi) dalam kerangka alternatif-alternatif keputusan mereka, dan yang harus dipelajari dan direkomendasikan oleh para sarjana administrasi publik kepada para praktisi dari aspek kebijakan.
3. Teori asumptif, suatu pemahaman yang kaku tentang realitas manusia-manusia administratif, suatu teori yang mengasumsikan model birokrasi publik yang bukan malaikat dan bukan pula setan.
4. Teori instrumental, penghalusan teknik-teknik manajemen yang semakin meningkat untuk pelaksanaan tujuan-tujuan publik secara efisien dan efektif.

Pengertian-pengertian administrasi publik di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Administrasi publik berkaitan dengan lembaga eksekutif, yudikatif, dan legislatif.
2. Berkaitan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik.
3. Berkaitan dengan masalah manusia dan usaha kerja sama untuk mengerjakan tugas-tugas pemerintah.

4. Diarahkan untuk menghasilkan *public goods dan services* (pelayanan terhadap masyarakat yang baik, efektif, dan efisien, tanpa mementingkan unsur-unsur profit).
5. Administrasi publik dikaji secara teoretis dan dipraktikkan oleh berbagai negara.
6. Administrasi publik atau administrasi negara merupakan bentuk kerja sama administratif yang dikerjakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan bersama. Tujuan administrasi publik adalah *public service* atau pelayanan publik. Administrasi publik memiliki kajian ilmu tentang politik, hukum, sosial, dan manajemen.
7. Salah satu tugas administrasi publik adalah membuat kebijakan yang dikenal dengan kebijakan publik. Artinya, para administrator membuat kebijakan dengan tujuan mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada dalam publik (masyarakat).

### **2.1.3. Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan sosial salah satu bentuk kebijakan publik yang mengatur kesejahteraan sosial. Sebagaimana dijelaskan pada pengantar, makna “kebijakan” pada kata “kebijakan sosial” adalah “kebijakan publik”, “sedangkan makna “sosial” menunjuk pada bidang kesejahteraan. Bagian ini menjelaskan konsep-konsep mengenai kebijakan public dan beberapa aspek yang terkait dengannya. Bahasan mengenai apa saja yang termasuk dibidang kebijakan sosial dan kesejahteraan sosial.

Menurut Robert Eyestone yang dikutip oleh Dr. Taufiqurokhan, S.Sos., Msi dalam bukunya Kebijakan Publik yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan aktivitas satu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Menurut Ricard Rose “kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang saling berhubungan beserta segenap konsekuensinya”.

Sedangkan menurut Thomay Dye yang dikutip oleh Dr. Drs. Awan Y. Abdoellah, M.Si dan Dr. Yudi Rusfiana, M.Si dalam bukunya Teori & Analisis Kebijakan Publik menyatakan “bahwa apapun yang di pilih pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan” dan menurut Ricard Hula mendefinisikan “bahwa kebijakan merupakan kemahiran pemerintah untuk mewujudkan tujuan-tujuan sosial”.

Dari ke-empat teori diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah, yang dampaknya menjangkau atau dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Sedangkan menurut Mr. Sugiono bahwa kebijakan publik adalah usaha bersama dari warga masyarakat untuk membagi resources yang ada di dalam masyarakat secara damai dan adil serta sifatnya yang mengikat

Kebijakan (policy) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja arti dalam government yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula governance yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendisbusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau

warga negara. Banyak sekali defenisi mengenai kebijakan publik. Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya.

Kebijakan dapat diwujudkan dengan cara; Pembuatan Peraturan Undang-Undang, Perencanaan Kegiatan, Aneka intervensi terhadap ekonomi/social masyarakat. Karena kebijakan itu merupakan tindakan dan keputusan pemerintah maka kebijakan tersebut dicirikan dengan kekuasaan yang didominasi oleh pemerintah serta sesuai hukum dan wewenang pemerintah.

Kebijakan Publik menunjuk pada istilah atau konsep untuk menjelaskan pilihan-pilihan tindakan tertentu yang sangat khas atau spesifik, seperti kepada bidang-bidang tertentu dalam sektor-sektor fasilitas umum, transportasi, pendidikan, kesehatan, perumahan atau kesejahteraan, termasuk dalam bidang kebijakan publik. Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian tujuan publik. Artinya, kebijakan adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Proses kebijakan harus mampu membantu para pembuat kebijakan merumuskan tujuan-tujuan. Sebuah kebijakan tanpa tujuan tidak memiliki arti, bahkan tidak mustahil akan menimbulkan masalah baru. Misalnya, sebuah kebijakan yang tidak memiliki tujuan yang jelas, program-program akan diterapkan secara berbeda-beda, strategi pencapaiannya menjadi kabur, dan akhirnya para analis akan menyatakan pemerintah telah kehilangan arah (**Edi Suharto: 2011**).

Dalam kenyataannya, pembuat kebijakan sering kali kehilangan arah dalam menetapkan tujuan-tujuan kebijakan. Solusi kerap kali sebaliknya, dimana sebuah solusi yang baik yang akan gagal jika diterapkan pada masalah yang salah (Suharto, 2006). Kebijakan yang baik dirumuskan berdasarkan masalah dan kebutuhan masyarakat. Tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan juga biasanya melenceng dikarenakan adanya akibat-akibat yang terjadi diluar perkiraan. Kebijakan kemudian dapat dilihat sebagai respon atau tanggapan resmi terhadap isu atau masalah publik. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik mencakup:

1. Tujuan, Kebijakan publik senantiasa menyangkut pencapaian tujuan pemerintah melalui penerapan sumber-sumber publik.
2. Keputusan, Pembuatan keputusan-keputusan dan pengujian konsekuensi konsekuensinya.
3. Struktur, Tersruktur dengan para pemain dan langkah-langkahnya yang jelas dan terukur.
4. Tindakan, Tindakan yang bersifat politis yang mengekspresikan pemilihan program-program prioritas lembaga eksekutif.

#### **2.1.3.1. Tahap-tahap Kebijakan**

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Adapun tahap-tahap kebijakan publik (Winarno, 2002) :



## 2. Tahap Penyusun Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelum masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

## 3. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada.

## 4. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

#### 5. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

#### 6. Tahap Penilaian Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

#### **2.1.4. Konsep Implementasi Kebijakan**

Studi mengenai implementasi atau pelaksanaan kebijakan publik telah banyak dilakukan. Berbagai model untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik juga telah banyak dihasilkan dan digunakan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan publik. Namun, seringkali analisis mengenai implementasi kebijakan publik lebih banyak melihatnya dari perspektif administratif, yang terpisah dari proses politik.

Menurut Dr. H. Tachjan, M.Si dalam bukunya yang berjudul Implementasi Kebijakan Publik mengemukakan bahwa Implementasi kebijakan publik



merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi 'macan kertas' apabila tidak berhasil dilaksanakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik perlu dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, agar kebijakan publik yang dimaksud benar-benar dapat berfungsi sebagai alat untuk merealisasikan harapan yang diinginkan. Dengan kata lain, implementasi kebijakan publik merupakan upaya untuk merealisasikan suatu keputusan atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Howlet dan Ramesh (1995) yang di kutip oleh Edi Suharto dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut, “Bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh hakekat dan perumusan masalah kebijakan itu, keragam masalah yang ditangani oleh pemerintah, ukuran kelompok-kelompok sasaran, dan tingkat perubahan perilaku yang diharapkan.” (**Edi Suharto, 2017**).

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier yang dikutip oleh Dr.Drs. Suparno, M.Si dalam bukunya yang berjudul Implementasi Kebijakan Publik dalam Praktek mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut: “Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undangan, namun dapat berbentuk perintah atau keputusan-keputusan badan peradilan.” (**Suparno, 2017**). Pengertian implementasi yang dikemukakan oleh Suparno tersebut dapat dikatakan bahwa implementasi yaitu merupakan proses untuk melaksanakan ide, proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan penyesuaian dalam

tubuh birokrasi demi terciptanya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan jaringan pelaksana yang bisa dipercaya.

Pada praktiknya, implementasi kebijakan publik tidak selalu sejalan dengan apa yang sudah direncanakan dalam tahap formulasi kebijakan publik, atau antara visi dengan realitas. Hampir selalu terjadi distorsi antara hal-hal yang ingin dicapai dengan hal-hal yang tercapai atau terealisasikan. Banyak faktor yang dapat menimbulkan distorsi tersebut, misalnya sumber dana minimal yang dibutuhkan ternyata tidak tersedia, sementara pelaksanaan kebijakan publik itu tidak bisa ditunda. Demikian pula dengan kualitas pelaksana yang sebetulnya tidak memenuhi kriteria minimal yang dibutuhkan. Karena itu, Grindle (1980) menyebutkan 3 (tiga) hambatan besar yang sering muncul dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik, yakni:

1. ketiadaan kerjasama vertikal, antara atasan dengan bawahan;
2. hubungan kerja horisontal yang tidak sinergis; dan
3. masalah penolakan terhadap perubahan yang datang dari publik maupun kalangan birokrasi sendiri.

Untuk mengatasi hambatan ini, maka pelaksana kebijakan publik perlu memiliki kemampuan untuk beradaptasi dengan kondisi yang berkembang. Berbeda dengan formulasi kebijakan publik yang mensyaratkan rasionalitas dalam membuat suatu keputusan, keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, di mana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan publik memerlukan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* sekaligus. Pendekatan *top-down* terutama berfokus pada ketersediaan unit pelaksana (birokrasi), standar pelaksanaan; kewenangan, koordinasi, dan lain-lainnya. Pendekatan *bottom-up* menekankan pada strategi-strategi yang digunakan oleh pelaksana saat menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik sebagai dasar untuk memahami kebijakan publik itu secara keseluruhan.

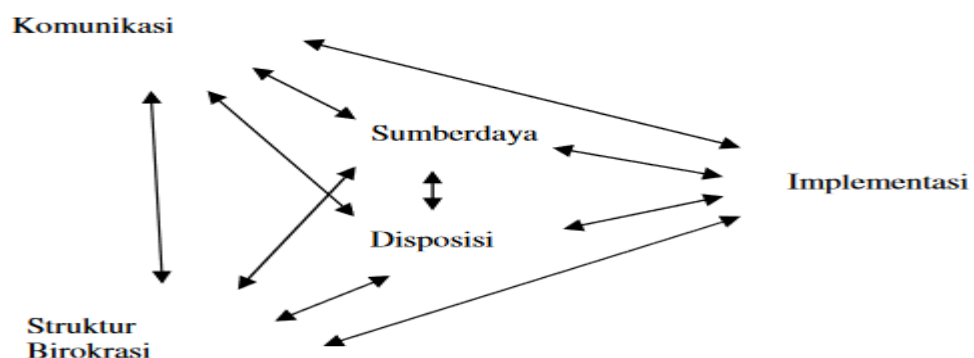
Keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat tergantung pada keberhasilan mengidentifikasi jejaring kerjasama antar aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik itu, karena pada akhirnya aktor itulah yang akan melaksanakan apapun kebijakan publik yang dibuat. Karena itu, sejak tahapan formulasi kebijakan publik sudah harus diketahui secara pasti siapa yang berkepentingan, bagaimana interaksi antar aktor terbentuk, serta strategi yang digunakan untuk mencapai kepentingan itu.

Adapun model implementasi publik yang dikemukakan oleh George Edwards III (1980) yang dikutip Dr. H. Tachjan, M.Si dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan Publik*. Menurut George Edwards III (1980) keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut :

1. Komunikasi, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.
2. Sumber Daya, indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:
  - a. Staff

- b. Informasi
  - c. Wewenang
  - d. Fasilitas
3. Disposisi. Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (implementors) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan dari para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang di implementasikan.
  4. Stuktur Birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan.

Diantara faktor-faktor tersebut terjadi interaksi dan pada gilirannya berpengaruh terhadap implementasi. Model tersebut dapat disajikan dalam gambar di bawah ini:



**Gambar 2.1 Faktor Penentu Keberhasilan Implementasi menurut Edward III**

*(Sumber : George Edwards III, 1980)*

## 2.2. Kerangka Berpikir

Penelitian ini akan meneliti mengenai pengimplementasian kebijakan PKH dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Antapani Kota Bandung. Berkaitan dengan pembahasan masalah dan pemecahannya diperlukan anggapan dasar yang dilandaskan teori yang relevan dengan pembahasan yang akan dibahas, sehingga dapat melaksanakan penelitian.

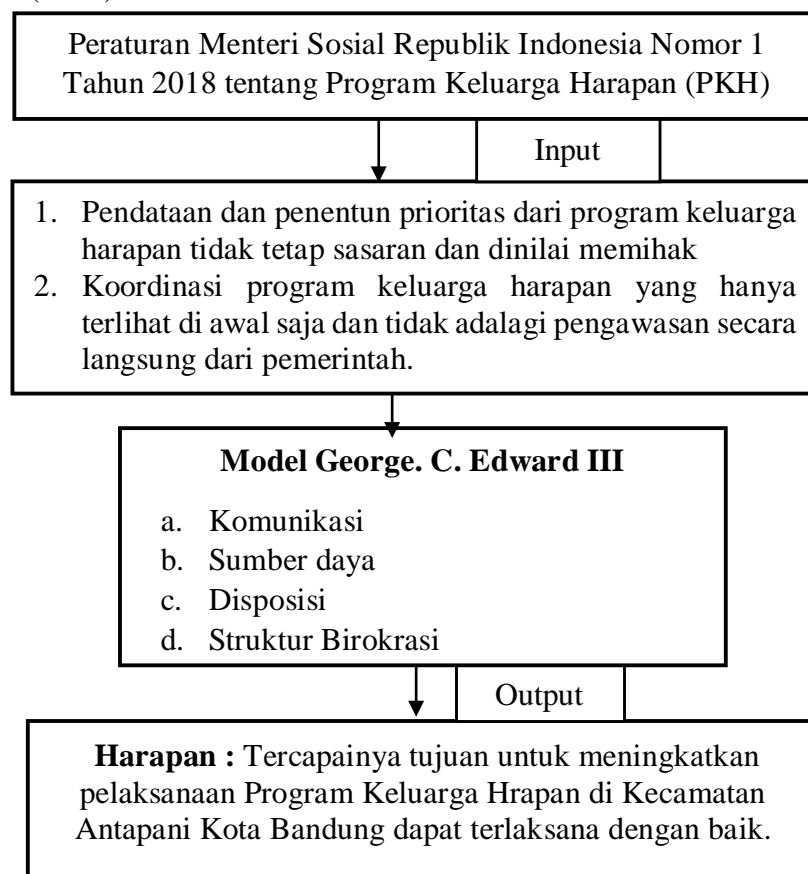
Dalam penelitian tentang implementasi kebijakan program keluarga harapan di Kecamatan Antapani di Kota Bandung peneliti menggunakan model teori George Charles Edwaard III (1980) yang di kutip oleh Dr. H. Tacjhan, M,Si dalam bukunya yang berjudul Implementasi Kebijakan Publik, mengacu pada 4 variabel yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu :

1. Komunikasi, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apayang akan mereka kerjakan.
2. Sumber Daya, indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:
  - a. Staff
  - b. Informasi
  - c. Wewenang
  - d. Fasilitas
3. Disposisi. Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (implementors) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh

kemauan dari para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang di implementasikan.

4. Struktur Birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan.

Berikut merupakan kerangka pemikiran dari Model Teori George Charles Edwaard III (1980) :



**Gambar 2.2 Paradigma Berpikir**

*(Sumber: Peneliti, 2022)*

### 2.3. Proposisi

Berdasarkan kerangka berpikir, peneliti mengemukakan proposisi penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kantor Kecamatan Antapani dapat terealisasi dengan baik yang berkaitan dengan model implementasi kebijakan yang di rumuskan oleh George. C. Edward III. Adapun dimensi yang berkaitan dengan Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi didasarkan pada aspek implementasi kebijakan yang menjawab rumusan masalah :

1. Bahwa Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Antapani masih belum optimal mengacu pada kerangka pemikiran masih terdapat keluarga kurang mampu yang belum mengikuti Program Keluarga Harapan
2. Faktor hambatan dalam meningkatkan pelaksanaan kebijakan program keluarga harapan di kecamatan Antapani yaitu kurangnya pelaku kebijakan dan kurangnya koordinasi struktur birokrasi.
3. Maka upaya yang dapat diatasi dalam hambatan tersebut yaitu dengan upaya memberikan sosialisasi atau bimbingan dan para pendamping dibantu admin pengolah data di sekretariat PPKH Kota Bandung. Dan juga mengikuti langkah-langkah persiapan pelaksanaan & alur program keluarga harapan (PKH).