

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA BERPIKIR

2.1. Kajian Pustaka

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Menurut penelitian Amir Syarifudin Kiwang (2018) tentang “**Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kota Kupang.**” Hasil penelitian yaitu PKH pertama kali dilaksanakan di tahun 2007 dengan sasaran yang tersebar di 7 provinsi yaitu DKI Jakarta, Jawa Timur, Jawa Barat, Gorontalo, Sulawesi Utara, Sumatera Barat dan Nusa Tenggara Timur (Kota Kupang). Fakta menunjukkan bahwa implementasi kebijakan PKH telah berjalan secara baik sejak tahun 2007. Untuk Kota Kupang, sampai dengan tahun 2018 tercatat ada sekitar 6.019 kk penerima Program Keluarga Harapan (data terakhir 2018 setelah dikurangi dengan peserta yang sudah graduasi atau keluar atau dikeluarkan baik karena penilaian bahwa kk tersebut sudah mampu, sudah tidak lagi memiliki komponen atau dikeluarkan karena melanggar Komitmen kepesertaan). Kendala pelaksanaan PKH adalah persolan komunikasi lintas sektoral dan struktur birokrasi dalam proses pelaksanaan PKH sehingga sering menimbulkan persoalan dilapangan. Para peserta PKH yang tidak melaksanakan komitmen sesuai dengan hasil verifikasi akan mendapat sanksi berupa potongan jumlah bantuan pada tahun berjalan. Kerjasama operator dan pendamping serta semua stake holder menjadi kunci bagi suksesnya pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kota Kupang.

Menurut penelitian **Rika Wati (2020)** tentang **“Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Penanggulangan Kemiskinan (Studi Kasus: Desa Muara Batu-batu Kecamatan Rundeng Kota Subulussalam).”** Adapun hasil penelitiannya yaitu, PKH merupakan program bantuan sosial bersyarat kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang telah ditetapkan sebagai penerima manfaat PKH. Peneliti mengambil lokasi di Desa Muara Batu-batu, Kecamatan Rundeng, Kota Subulussalam dikarenakan terdapat beberapa penerima manfaat PKH yang bukan dikategorikan miskin. Adapun tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui Implementasi dan hambatan pelaksanaan PKH dalam penanggulangan kemiskinan di Desa Muara Batu-batu, Kecamatan Rundeng, Kota Subulussalam. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif dengan indikator penelitian model pendekatan implementasi kebijakan George C. Edward III yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan PKH di Desa Muara Batu-batu Kecamatan Rundeng Kota Subulussalam sudah optimal. Dimulai dari ibu hamil dan anak dibawah lima tahun, semenjak adanya PKH telah rutin melakukan pemeriksaan kesehatan dan dengan bantuan uang yang diberikan dapat membantu keluarga penerima manfaat PKH untuk memperbaiki gizi. Sementara untuk pendidikan pemerintah mewajibkan bagi peserta untuk melengkapi perlengkapan sekolah untuk anak SD, SMP, dan SMA, baik itu baju seragam sekolah, sepatu, alat tulis dan lain-lain sehingga memberikan kenyamanan bagi anak-anak untuk berangkat sekolah. Kemudian, dalam penanggulangan kemiskinan PKH di Desa Muara Batu-batu selain memberikan bantuan juga berfokus pada pembekalan

keterampilan yaitu P2K2 dalam proses tersebut terdapat penurunan peserta PKH dari jumlah 133 menjadi 130 KPM. Namun masih ada hambatan dalam pelaksanaan yang didapat oleh pendamping seperti minimnya kendaraan dan fasilitas yang disediakan pusat untuk pendamping. Peneliti menyimpulkan bahwa PKH di Desa Muara Batu-batu cukup berdampak besar bagi masyarakat.

Menurut penelitian **Yelfi Maizella (2021)** tentang “**Implementasi Progam Keluarga Harapan (PKH) dalam Penanggulangan Kemiskinan di Desa Padang Mutung Kecamatan Kampar**.” Hasil penelitiannya adalah bahwa secara umum implementasi program keluarga harapan (PKH) di Desa Padang Mutung Kecamatan Kampar Kabupaten Kampar sudah berjalan dengan cukup optimal. Hal ini dapat dilihat dari masyarakat sudah merasakan dampak yang cukup positif dengan adanya program ini, akan tetapi masih terdapat beberapa hambatan di dalam pelaksanaannya yakni masih kurangnya koordinasi pendamping PKH dengan aparat desa, masih adanya permasalahan dalam pencairan dan pertemuan peningkatan kemampuan keluarga tidak maksimal dilakukan sehingga masyarakat kurang paham tentang hak dan kewajibannya sebagai peserta PKH.

Tabel 2.1
Kajian Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknis Analisis
1	2	3	4	5	6	7
1	Amir Syarifudin Kiwang	Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan Kota Kupang	George C.Edward III	Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, dan Studi Litelatur
2	Rika Wati	Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Penanggulangan Kemiskinan (Studi Kasus: Desa Masru Batu-batu Kecamatan Rundeng Kota Subulussalam	George C. Edward III	Kualitatif	Deskriptif	Kepustakaan atau Dokumentasi, Observasi, dan Wawancara
3	Yelfi Maizella	Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Penanggulangan Kemiskinan di Desa Padang Mutung Kecamatan Kampar	Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, dan Studi Dokumentasi

2.1.2 Pengertian Administrasi Publik

Dalam melakukan kehidupan sehari-hari manusia secara sadar dan tidak sadar tidak bisa terlepas dari yang namanya administrasi bahkan ketika manusia pertama kali muncul di dunia ini hingga akhir hayatnya, karena fungsi administrasi disini sebagai registrasi untuk pendaftaran pembuatan akte kelahiran maupun akte

kematian. Maka dari itu manusia tidak akan pernah bisa terlepas dari yang namanya administrasi publik mau dimanapun dan kapanpun. Administrasi publik juga dianggap sebagai salah satu ilmu penting karena berhubungan dengan ilmu lainnya yaitu seperti ilmu politik, ekonomi, sosial, pendidikan, pertahanan, perumahan, air, listrik dan lain sebagainya. Hal ini disebabkan administrasi publik sendiri berhubungan dengan memberikan pelayanan publik.

Perlu kita ketahui bahwa administrasi publik terdiri dari dua suku kata yaitu administrasi dan publik. Adapun kata administrasi sendiri berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata yaitu *ad* yang memiliki arti *intensif* dan *ministrare* yang artinya adalah melayani (*to serve*). Dengan begitu dapat diartikan membantu atau melayani dengan intensif. Pengertian dari administrasi dapat dibedakan menjadi dua yaitu pengertian administrasi dalam artian yang sempit adalah kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*), hal ini diungkapkan oleh Drs. Soewarno Handyaningrat (1990:2).

Sedangkan menurut Drs. Muhammad, M.Si (2019:1) bahwa administrasi dapat diartikan sebagai:

“ Administrasi yaitu suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik. Biasanya proses administrasi akan melaksanakan tiga fungsi utama yang berhubungan erat dengan tiga tingkatan umum hierarki formal. Di tingkatan atas sendiri memiliki fungsi sebagai pengarah organisasi terutama berkaitan erat dengan proses perencanaan jangka panjang dari suatu tujuan yang akan dicapai. Untuk di tingkat menengah yaitu fungsinya sebagai manajemen organisasi, terutama berkaitan dengan upaya mempertahankan organisasi sebagai suatu pekerjaan yang terus berlangsung lama, dan yang terakhir ada di tingkat bawah yang berfungsi sebagai pengawasan.”

Dari pengertian yang telah dipaparkan oleh para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa kalimat administrasi sendiri memiliki makna kerjasama antara dua orang atau lebih untuk mencapai sebuah tujuan yang ada di dalam organisasi.

Adapun istilah publik menurut Jefkins (2004:3) yaitu sebagai sekelompok orang atau orang berkomunikasi dengan suatu organisasi baik secara internal maupun eksternal. Adapun dari ahli lainnya yaitu Ruslan (1997:3) menyatakan bahwa publik mempunyai konotasi yang sempit dan spesifik yang merupakan sekumpulan individu-individu yang terikat suatu ikatan solidaritas tertentu. Dapat disimpulkan bahwa publik dapat diartikan sebagai individu-individu yang bergabung menjadi satu.

Adapun menurut ahli yaitu Islamy (2016:27) mendefinisikan publik, sebagai:

“ Publik diartikan sebagai sekumpulan orang-orang yang menaruh perhatian, minat atau kepentingan yang sama. Tidak ada norma atau nilai yang mengikat atau membatasi perilaku publik sebagaimana halnya pada masyarakat. Sebab itu, publik sulit dikenali sifat-sifat kepribadiannya (identifikasinya) secara jelas. Satu hal yang menonjol adalah mempunyai perhatian atau minat.”

Maka dari itu dapat disimpulkan makna dari publik sendiri adalah umum atau masyarakat banyak.

Jika kedua kalimat tersebut disatukan menjadi administrasi publik maka memiliki makna yang lebih luas, menurut seorang ahli yaitu Caiden (2004:3) mendefinisikan administrasi publik adalah:

“Administrasi publik adalah fungsi dari pembuatan keputusan, perencanaan, perumusan tujuan dan sasaran, penggalangan kerja sama dengan DPR dan organisasi-organisasi kemasyarakatan untuk memperoleh dukungan rakyat dan dana bagi program pemerintah,

pemantapan dan perubahan organisasi, pengerahan dan pengawasan pegawai, kepemimpinan, komunikasi, pengendalian dan lain-lain yang dijalankan oleh lembaga eksekutif dan lembaga-lembaga pemerintahan lainnya.”

Adapun yang menjadi definisi dari administrasi publik yang telah dijelaskan oleh beberapa ahli seperti misalnya menurut Jhon M. Pliffner (2012:21) yang mengartikan bahwa administrasi dapat dirumuskan sebagai pengorganisasian dan penjurusan sumber-sumber dan bahan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Sedangkan menurut Sondang P. Siagian (2012:21) Administrasi publik didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Lain halnya yang diungkapkan oleh S. Prajudi Atmosudirdjo (2012:21) yang mendefinisikan administrasi publik adalah sebagai proses dan tata kerja yang terdapat pada setiap usaha-usaha kenegaraan atau swasta, usaha sipil atau militer, usaha besar, atau usaha kecil.

Lain hal nya dengan yang diungkapkan oleh Pasolong (2004:3) berpendapat bahwa administrasi publik adalah bentuk kerja sama yang dilakukan sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektifitas. Sedangkan menurut Ibrahim (2004:3) mendefinisikan administrasi publik adalah seluruh upaya penyelenggaraan pemerintah yang meliputi kegiatan manajemen pemerintah (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pembangunan) dengan adanya sebuah mekanisme kerja serta dukungan sumber daya manusia.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian dari administrasi publik adalah sebuah ilmu yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam organisasi publik yang dimana nantinya mereka akan melakukan kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan terhadap sarana dan prasarana untuk mencapai tujuan publik yaitu memberikan sebuah pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Tentu saja dalam melakukan kegiatan ini mereka tidak akan bergerak secara sendiri-sendiri melainkan secara bersama.

2.1.3. Kebijakan Publik

Pada dasarnya kebijakan publik adalah sebuah aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pada umumnya kebijakan publik bersifat memaksa karena sudah ditentukan oleh pemerintah itu sendiri. Biasanya suatu kebijakan itu dibuat secara sengaja untuk memenuhi atau mewujudkan sebuah tujuan tertentu. Akan tetapi fakta yang hadir di lapangan adalah tidak semua penduduk merasa diuntungkan dengan adanya sebuah kebijakan publik yang dikeluarkan akan tetapi ada juga beberapa penduduk yang merasa diuntungkan dengan hadirnya kebijakan publik. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa keputusan kebijakan publik yang dilakukan pemerintah tidak dapat sepenuhnya memenuhi kebutuhan penduduknya.

Kebijakan publik sendiri berasal dari dua suku kata yaitu, kebijakan atau dalam istilahnya adalah kebijaksanaan. Sebelum kita membahas lebih jauh mengenai kebijakan publik kita harus memahami terlebih dahulu konsep dasar dari kebijakan, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kebijakan sendiri dapat diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan rencana

dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan , cara bertindak, pernyataan cita-cita, prinsip, dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran atau tujuan.

Sedangkan menurut Nugroho (2014:7) yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah:

“ Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public policy* yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran yang dilakukan akan diberikan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.”

Dalam hal ini kebijakan publik secara mudahnya dapat diartikan sebagai suatu hukum. Kebijakan publik dapat berasal dari suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama yang dipandang perlu adanya aturan maka berangkat dari hal tersebut lah hadir sebuah formulasi isu yang nantinya akan menjadi sebuah kebijakan publik yang harus dilakukan.

Definisi kebijakan berikutnya diungkapkan oleh James E. Anderson (2014:4) yaitu serangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu untuk dilaksanakan oleh seorang individu maupun sekelompok orang untuk memecahkan masalah tertentu.

Berdasarkan United Nation atau Persatuan Bangsa-bangsa (2017:9) kebijakan sendiri dapat diartikan:

“Kebijakan ialah suatu pedoman untuk bertindak, dalam hal ini pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah

tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana.”

Berikutnya menurut Carl J. Federick (2014:2) memaknai kebijakan sebagai berikut:

“ Kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.”

Dari yang telah dibahas oleh para ahli dapat kita ambil benang merahnya yaitu mengenai sebuah konsep kebijakan yang terdapat kesamaan yang artinya mereka bersama-sama memfokuskan diri pada sebuah tindakan atau keputusan yang berkaitan dengan permasalahan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu. Mungkin yang dimaksud dengan tujuan dan sasaran disini adalah tujuan publik.

Sebenarnya ketika istilah kebijakan dan publik disatukan memberikan sebuah arti atau makna yang lebih luas, hal ini tentu saja berbeda ketika diartikan secara masing-masing. Adapun menurut Easton (2014:3) yang mendefinisikan kebijakan publik adalah sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari hirarkinya, dikarenakan kebijakan publik memiliki sifat nasional, regional, maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri peraturan pemerintah daerah atau provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten atau kota, dan keputusan bupati atau walikota.

Menurut seorang ahli kebijakan publik yaitu Thomas Dye (2014:7) mendefinisikan kebijakan publik dengan:

“Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat kebijakan bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang *holistic* agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.”

Laswell dan Kaplan (2014:3) juga mengartikan kebijakan publik sebagai *projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Pressman dan Widavsky (2014:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Sedangkan menurut Robert Eyestone (2014:4) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya.

2.1.3.1 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik dapat juga diartikan sebagai pelaksana atau penerapan. Maka dari itu ada kesan seolah-olah aktivitas mengimplementasikan kebijakan publik merupakan sebuah pekerjaan yang paling mudah, karena tinggal menerapkan saja model kebijakan yang telah dipilah. Faktanya pendapat tersebut tidak benar karena implementasi suatu kebijakan justru sebuah aktivitas yang sulit, hal ini disebabkan model kebijakan yang disusun belum tentu dapat diterapkan seperti halnya rumus matematika. Sebab yang dihadapi oleh para implementator bukan sebuah mesin akan tetapi manusia, yang memiliki persepsi, nilai-nilai, dan

ideologi yang beraneka ragam. Sehingga penerapan satu model kebijakan akan menimbulkan sisi pro maupun kontra yang artinya mana yang menguntungkan itulah yang didukung dan mana yang merugikan tentu saja akan ditolak.

Implementasi sebagaimana dalam KBBI (2012:93) diartikan sebagai pelaksanaan dan penerapan lalu dari segi bahasa implementasi sendiri dimaknai sebagai pelaksanaan, penerapan, atau pemenuhan. Hill dan Hupe (2012:94) juga mengatakan implementasi berkaitan dengan kebijakan spesifik sebagai respon khusus atau tertentu terhadap masalah-masalah spesifik dalam masyarakat. Menurut kamus Webster (2017:135), secara *lexicografis* mendefinisikan bahwa istilah *to implement* (mengimplementasikan) itu *berarti to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Menurut Van Meter dan Van Horn (2012:95) memahami implementasi kebijakan sebagai berikut :

“Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan tersebut mencakupi usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.”

Sedangkan Grindle (2012:96) mendefinisikannya implementasi kebijakan dengan:

“Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkutan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik,

keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Tidak salah jika implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari seluruh proses kebijaksanaan.”

Dari pemaparan para ahli diatas dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi kebijakan dipandang sebagai sebuah proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang biasanya dapat berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, maupun dekrit dari presiden. Dimana nantinya akan berpengaruh atau menimbulkan sebuah dampak yang diharapkan maupun tidak diharapkan.

2.1.3.2 Model Implementasi Kebijakan

Sebutan model implementasi sebenarnya memiliki kaitan, hubungan atau bagian dari sebuah standar yang biasa diterapkan dalam model kebijakan publik dan nantinya akan digunakan untuk memodelkan implementasi kebijakan. Pertimbangannya yaitu bahwa model kebijakan publik juga berusaha mencakup dan menjelaskan proses kebijakan publik yang di dalamnya terdapat tahapan implementasi. Biasanya model-model implementasi kebijakan ada yang bersifat abstrak, ada pula yang bersifat lebih operasional. Akan tetapi berkenaan dengan kebutuhan penelitian, yang perlu disikapi ialah bahwa semakin kompleks masalah semakin dalam analisis yang akan dilakukan dan diperlukan sebuah model yang bersifat operasional.

Adapun beberapa model yang akan kita bahas seperti salah satunya yaitu model implementasi kebijakaan dari Van Meter dan Van Horn (2017:164), model ini sering juga disebut dengan *a model of the policy implementation process* (model proses implementasi kebijakan), adapun didefinisikan sebagai berikut:

“ Implementasi pada program-program publik kebanyakan akan berhasil ketika perubahan yang dikehendaki relatif sedikit. Sementara komitmen terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi. Adapun jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan kinerja dipisahkan oleh sejumlah variabel-variabel yang saling berkaitan, diantaranya sebagai berikut:

- Standar atau ukuran dan tujuan kebijakan.
- Sumber-sumber kebijakan.
- Ciri-ciri atau karakteristik badan atau instansi pelaksana.
- Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- Sikap para pelaksana.
- Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. “

Variabel-variabel kebijakan berkaitan dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya, lalu mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Pada akhirnya, pusat perhatian pada sikap para pelaksana mengantarkan kita pada pemahaman mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan. Pada model ini diyakini bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan itu sendiri. Pendekatan ini berusaha menghubungkan antara isu kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Adapun perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep penting dalam implementasi.

Selanjutnya ada model implementasi kebijakan yang dijelaskan oleh Mazmanian dan Sabatier (2016:81). Model ini juga disebut dengan kerangka analisis kebijakan implementasi, proses implementasi meliputi 3 variabel yaitu:

“ Pertama, variabel *tractability of the problems* yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan, berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, kergaman objek, dan

perubahan yang dikehendaki. Kedua, variabel *intervening* yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, serta variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana. Ketiga, variabel *dependen* yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan yakni pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, keputusan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut atau pun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.”

Adapun model yang dikembangkan oleh George Edward III (2016:88) yang dijelaskan sebagai berikut:

“Menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes, dan beureucratic structures*.”

Setelah itu ada model yang diungkapkan oleh Hogwood dan Gunn (2012:107) yaitu untuk mengimplementasikan kebijakan dengan baik diperlukan syarat-syarat tertentu:

“Pertama, adanya jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga atau badan pelaksana tidak menimbulkan masalah besar. Kedua, untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai termasuk di dalamnya sumber daya waktu. Ketiga, apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Keempat, apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausal yang handal. Kelima, apakah banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Keenam, apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Ketujuh, pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Kedelapan, tugas-tugas telah

dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Kesembilan adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Kesepuluh, pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan memperoleh kepatuhan yang sempurna.”

Dengan adanya beberapa model implementasi kebijakan yang telah dipaparkan di atas diharapkan akan lebih mepermudah nantinya untuk menganalisis kebijakan dalam memahami bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung. Dalam artian lain yaitu untuk memudahkan pekerjaan dari peneliti atau analisis dalam memahami sebuah proses implemementasi kebijakan yang kompleks tersebut dibutuhkan sebuah alat bantu yang konseptul (*conceptual tool*) yang nantinya berfungsi sebagai pembimbing.

2.1.4. Program Keluarga Harapan (PKH)

Program keluarga harapan merupakan salah satu program perlindungan sosial di Indonesia dalam bentuk bantuan sosial. Biasanya bantuan ini diberikan kepada rumah tangga atau keluarga sangat miskin (RTSM atau KSM) dengan persyaratan tertentu di mana mereka terdaftar dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan salah satu upaya pemerintah dalam percepatan penanggulangan kemiskinan dan secara khusus bertujuan untuk memutus rantai kemiskinan antargenerasi. Sejak diluncurkan pada 2007 program ini telah menekan angka kemiskinan dan mendorong kemandirian penerima bantuan sosial, yang selanjutnya akan disebut dengan keluarga penerima manfaat (KPM). Sebagai program bantuan sosial bersyarat, Program Keluarga Harapan (PKH) pada saat ini mendorong upaya memanfaatkan pelayanan sosial dasar kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial.

2.1.4.1. Tujuan Program Keluarga Harapan

Sebenarnya tujuan dengan adanya Program Keluarga Harapan (PKH) ini yaitu untuk mengurangi angka kemiskinan, memutus rantai kemiskinan, dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Adapun secara khusus tujuan Program Keluarga Harapan (PKH) menurut Kementerian Sosial Republik Indonesia (2021:22) , yaitu:

“Kesatu, dapat meningkatkan taraf hidup Keluarga Penerima Manfaat (KPM) melalui akses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial. Kedua, mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan keluarga miskin dan rentan. Ketiga, Menciptakan perubahan perilaku dan kemandirian Keluarga Penerima Manfaat (KPM) dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan serta kesejahteraan sosial. Keempat, mengurangi kemiskinan dan kesenjangan. Dan yang terakhir mengenalkan manfaat produk dan jasa keuangan formal kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM).”

2.1.4.2. Kriteria Penerima Manfaat Program Keluarga Harapan

Penerima PKH dapat dibedakan berdasarkan beberapa komponen, hal ini berdasarkan Kementerian Sosial Republik Indonesia (2021:22), yaitu:

“ Dibedakan berdasarkan 3 komponen kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan adapun rinciannya seperti di bawah ini:

1) Komponen Kesehatan

Kriteria penerima Program Keluarga Harapan (PKH) komponen kesehatan adalah sebagai berikut:

a. Ibu Hamil atau Nifas atau Menyusui,

Dimana sebuah kondisi seseorang yang sedang mengandung kehidupan baru dengan jumlah kehamilan yang dibatasi dan atau berada dalam masa menyusui.

b. Anak Usia Dini

Anak usia dini adalah anak dengan rentan usia 0-6 tahun (umur anak di hitung dari ulang tahun terakhir) yang belum bersekolah.

2) Komponen Pendidikan

Kriteria penerima Program Keluarga Harapan (PKH) komponen pendidikan yakni anak usia sekolah, yang artinya anak dengan rentan usia 6 sampai dengan 21 tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar, yang memenuhi tingkat pendidikan

SD atau MI, atau SMP atau MTs sederajat, dan SMA atau MA sederajat.

3) Komponen Kesejahteraan Sosial

Kriteria penerima Program Keluarga Harapan (PKH) komponen kesejahteraan sosial adalah sebagai berikut:

a. Lanjut Usia

Seseorang dengan berusia lanjut yang tercatat di dalam kartu keluarga yang sama dengan keluarganya.

b. Penyandang Disabilitas Berat

Penyandang disabilitas berat adalah penyandang disabilitas yang kedisabilitasiannya sudah tidak dapat melakukan kegiatan sehari-hari dan atau sepanjang hidupnya tergantung orang lain dan tidak mampu menghidupi diri sendiri tercatat dalam kartu keluarga yang sama. “

2.1.4.3. Kewajiban dan Hak Keluarga Penerima Manfaat Program Keluarga

Harapan

Adapun yang menjadi kewajiban dari para Keluarga Penerima Manfaat (KPM) program ini menurut Kementerian Sosial Republik Indonesia (2021:24) , yaitu:

“ Hal ini harus dipatahkan oleh setiap Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan (PKH), berikut rinciannya:

- a) Komponen kesehatan terdiri dari ibu hamil atau nifas atau menyusui, anak usia dini (0-6 tahun) yang belum bersekolah wajib memeriksakan kesehatan pada fasilitas atau layanan kesehatan sesuai dengan protokol kesehatan.
- b) Komponen pendidikan terdiri dari anak usia sekolah wajib belajar 12 tahun, wajib mengikuti kegiatan belajar dengan tingkat kehadiran paling sedikit 85% (delapan puluh lima persen) dari hari belajar efektif.
- c) Komponen kesejahteraan sosial terdiri dari lanjut usia dan atau penyandang disabilitas berat, wajib mengikuti kegiatan di bidang kesejahteraan sesuai kebutuhan yang dilakukan minimal setahun sekali.
- d) Keluarga Penerima Manfaat (KPM) hadir dalam pertemuan kelompok atau Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2KP) setiap bulan.
- e) Seluruh anggota Keluarga Penerima Manfaat (KPM) memenuhi kewajibannya, kecuali jika terjadi keadaan kahar (*force majeure*).
- f) Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang tidak memenuhi kewajibannya akan dikenakan sanksi. Mekanisme sanksi

ditetapkan lebih lanjut dalam petunjuk pelaksanaan verifikasi komitmen. “

Selain itu juga ada beberapa hak yang wajib didapatkan oleh para Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang dijelaskan oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia (2021:24), sebagai berikut:

“Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan (PKH) berhak mendapatkan:

- Bantuan sosial Program Keluarga Harapan (PKH)
- Pendampingan sosial PKH
- Pelayanan di fasilitas kesehatan, pendidikan, dan atau kesejahteraan sosial
- Program bantuan komplementer di bidang kesehatan, pendidikan, subsidi energi, ekonomi, perumahan, dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.”

Pada dasarnya pemenuhan kewajiban oleh para Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan (PKH) akan berdampak kepada bantuan sosial dan hak kepesertaan lainnya. Dimana artinya para Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang telah memenuhi kewajibannya maka akan mendapatkan hak sesuai ketentuan program. Selain itu juga akan ada penerapan sanksi yang tegas apabila para Keluarga Penerima Manfaat (KPM) tidak memenuhi kewajibannya bisa saja penangguhan bantuan yang diberikan ataupun yang paling berat akan diberhentikan kepesertaannya.

2.1.4.4. Penyaluran Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan

Bantuan sosial Program Keluarga Harapan (PKH) diberikan dalam bentuk uang kepada seseorang, keluarga, atau masyarakat miskin yang telah ditetapkan sebagai penerima manfaat Program Keluarga Harapan (PKH) melalui surat keputusan Direktur Jaminan Sosial Keluarga. Biasanya penyaluran bantuan sosial penerima manfaat Program Keluarga Harapan (PKH) dilakukan secara bertahap

dalam satu tahun anggaran berjalan. Bantuan sosial Program Keluarga Harapan (PKH) dilaksanakan secara non tunai melalui Kartu Keluarga Sejahtera (KKS). Berikut peneliti lampirkan tahapan penyaluran bantuan tahun 2021, yaitu:

Gambar 2.1

Tahap Penyaluran Bantuan Tahun 2021



Sumber Data: <https://pkh.kemensos.go.id/?pg=dokumen>

Dari gambar di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintah dalam melakukan dana penyaluran untuk penerima manfaat Program Keluarga Harapan (PKH) diberikan selama triwulan. Diharapkan dengan adanya bantuan setiap bulan ini penerima manfaat Program Keluarga Harapan (PKH) akan mengalami perubahan perekonomian ke tahap yang lebih baik.

2.1.5. Kemiskinan

Kemiskinan dianggap sebagai sebuah penyakit sosial-ekonomi yang menyerang baik negara berkembang maupun negara maju. Sebenarnya pemerintahan sendiri sudah merancang sebuah program misalnya saja Program Keluarga Harapan (PKH) yang diharapkan dapat melepaskan rantai kemiskinan. Adapun pendapat mengenai kemiskinan yang dikemukakan oleh John Friedman (2015:29), yaitu:

“ Kemiskinan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Basis kekuasaan sosial itu meliputi modal yang produktif atau aset seperti tanah, perumahan, peralatan dan kesehatan, sumber-sumber keuangan, organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama, antara lain: partai politik, sindikat dan koperasi, jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan dan barang-barang, pengetahuan dan keterampilan, serta informasi yang berguna untuk memajukan kehidupannya.”

Selain itu menurut ahli lainnya yaitu Ravallion (2015:30) mendefinisikan kemiskinan secara sederhana, yaitu dapat dinyatakan oleh masyarakat ketika seseorang atau lebih tidak mencapai titik minimum dari kesejahteraan material yang layak menurut masyarakat.

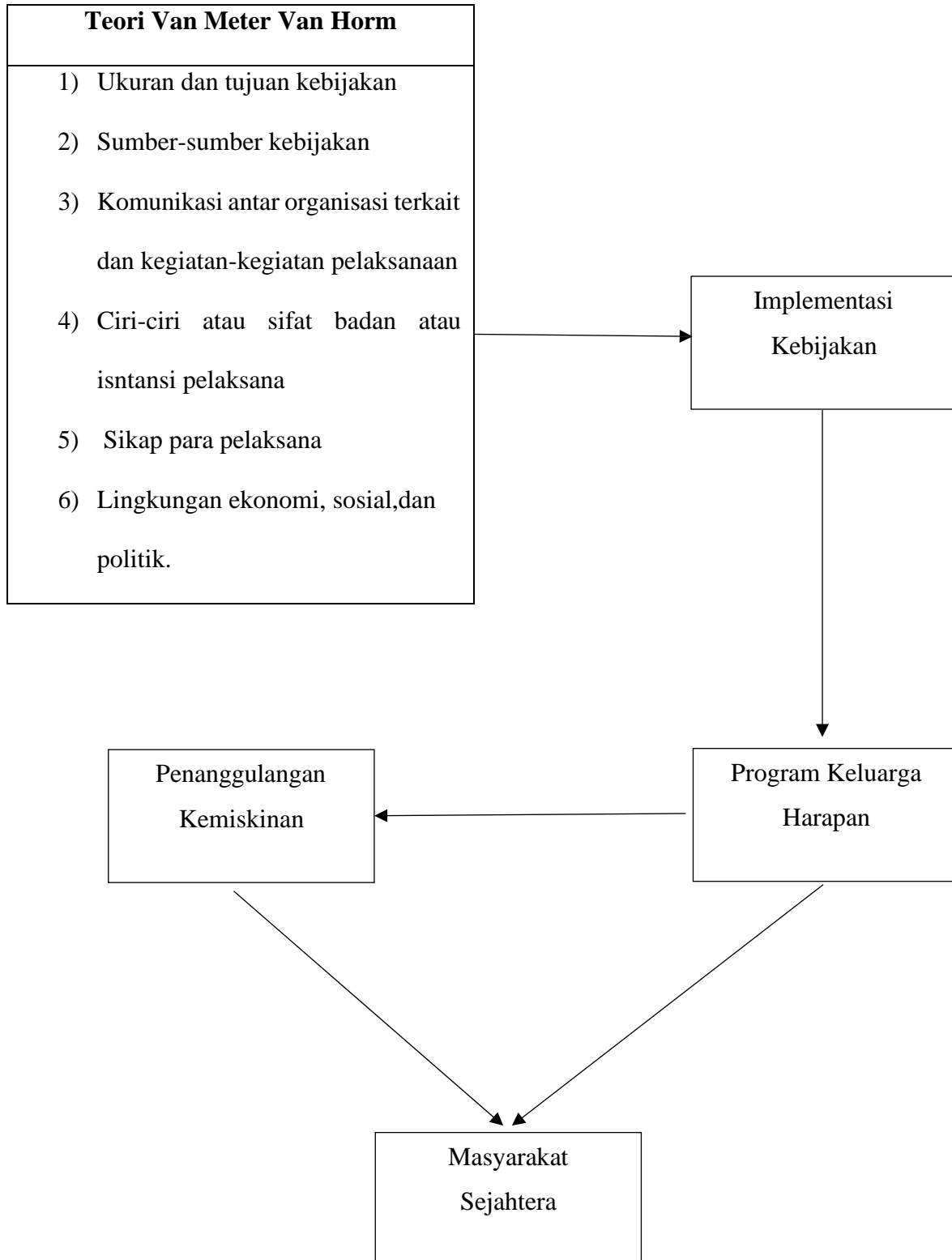
Berbeda dengan yang didefinisikan oleh ahli yaitu Chambers (2015:35), yaitu:

“ Kemiskinan dipahami sebagai keadaan kekurangan uang dan barang untuk menjamin kelangsungan hidup. Sedangkan, dalam arti yang luas mengatakan bahwa kemiskinan adalah suatu *intergrated concept* yang memiliki lima dimensi, yaitu: (1) kemiskinan (*proper*), (2) ketidakberdayaan (*powerless*), (3) kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), (4) ketergantungan (*dependence*), dan (5) keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis.”

Dari pengertian di atas dapat dipahami bahwa kemiskinan (*proper*) didefinisikan sebagai pemilik aset yang kurang dan atau akses yang rendah terhadap aliran lalu lintas uang dan barang terutama pangan. Ketidakberdayaan (*powerless*) diartikan sebagai ketidakmampuan seseorang, suatu keluarga, atau kelompok dalam menentukan peristiwa-peristiwa yang menyangkut nasib dan peruntungannya sendiri dan hubungan-hubungan sosial dengan , keluarga atau kelompok lain. Kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*) diartikan sebagai penjualan barang atau tenaga kerja, hubungan utang piutang atau gadai dan tindakan

lain yang terpaksa dilakukan untuk mengatasi berbagai situasi darurat. Ketergantungan (*dependence*) yaitu suatu keterbatasan kemampuan pendapatan ataupun kekuatan sosial dari seseorang atau sekelompok orang yang disebut miskin tadi menyebabkan tingkat ketergantungan terhadap pihak lain adalah sangat tinggi. Mereka tidak memiliki kemampuan atau kekuatan untuk menciptakan solusi atau penyelesaian masalah terutama yang berkaitan penciptaan pendapatan baru. Keterasingan (*isolation*) diartikan sebagai posisi relatif seseorang, keluarga, atau kelompok dalam ruang spasial dan sosial yang dilembagakan oleh masyarakat tempat ia menjadi bagiannya.

2.2. Kerangka Berpikir



2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian peneliti, maka peneliti merumuskan proposisi bahwa implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik pada program keluarga harapan dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Baros Kota Sukabumi, dinilai baik apabila jika memenuhi 6 model proses implementasi kebijakan menurut teori yang diungkapkan oleh Van meter dan Van Horn, yang mencakup: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber-sumber kebijakan, ciri-ciri atau sifat badan atau instansi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, serta lingkungan ekonomi sosial dan politik.