

## **BAB II**

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

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Kajian Pustaka ini berisi teori kepustakaan yang melandasi penelitian untuk mendukung pemecahan masalah sebagai dasar analisis yang akan digunakan pada bab selanjutnya yang berhubungan dengan fokus penelitian ini. Adapun materi yang akan dikemukakan untuk pemecahan masalah yaitu kajian mengenai Administrasi, Administrasi Publik, Efektivitas Administrasi Publik, serta penelitian terdahulu yang akan digunakan sebagai acuan dasar teori untuk mengembangkan kerangka pemikiran dan proposisi.

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

Penelitian terdahulu yang digunakan peneliti bertujuan sebagai acuan dasar dalam penyusunan penelitian dan bahan perbandingan, maka peneliti memperkuat baik teori yang digunakan dan teknik metode penelitian maupun jenis penelitian yang digunakan dibawah ini sebagai berikut:

1. Penelitian pertama dilakukan oleh Penelitian yang dilakukan oleh Ade Warni pada tahun 2021 dengan judul Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Batam (Studi Pada Program Keluarga Harapan di Kecamatan Saguling), Adapun hasil penelitian ini adalah menunjukkan bahwa dalam hal ini program keluarga harapan di Kecamatan Saguling masih ada yang belum tepat sasaran karena menggunakan data lama dalam menggunakan penerima

program ini. Oleh karena itu, banyak orang yang lebih pantas untuk menerima bantuan ini tapi tidak mendapat. Serta kurangnya kontrol dan monitoring, dalam kenyataannya belum dapat dipastikan bahwa peserta menggunakan bantuan yang diberikan sesuai dengan semestinya.

2. Penelitian kedua dilakukan oleh Dhea Khairunn pada tahun 2018, dalam skripsi nya yang berjudul Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Warung Muncancang Kecamatan Bandung. Hasil penelitian ini adalah implementasi PKH di Kelurahan Warung muncang dari sisi perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan sudah berjalan cukup optimal. Program ini telah membuktikan bahwa dengan adanya PKH berhasil menurunkan angka kemiskinan, seperti membawa perubahan perilaku dan kemandirian peserta PKH dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan, meningkatnya akses pelayanan kesehatan di puskesmas dan jaringannya, meningkatnya tingkat pendidikan anak kesekolah, adanya pendampingan yang memadai serta terjalannya koordinasi antar instansi terkait dalam mensukseskan PKH.
3. Penelitian ketiga dilakukan oleh Najib Ali Abdul Aziz pada tahun 2019, dalam skripsi nya yang berjudul Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Di Kecamatan Cibiru Kota Bandung. Hasil dari penelitian ini adalah implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) belum optimal. Hal ini terutama terlihat dari

komunikasi, sumberdaya sudah cukup baik namun dalam hal ini sumberdaya manusia perlu ditingkatkan lagi, disposisi dalam ini masih kurang dalam aspek insentif sehingga perlu untuk ditambahkan, struktur birokrasi masih terkendala dalam dalam aspek fragmentasi.

Tabel 2.1  
Kajian Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori yang Digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1	Ade Warni (2021)	Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Batam (Studi Pada Program Keluarga Harapan di Kecamatan Saguling),	Teori Implementasi menurut George Edward III	Kualitatif	Deskriptif	Reduksi data, Penyajian data, pengambilan kesimpulan dan verifikasi
2	Dhea Khairunn (2018)	Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Kelurahan Warung Muncang Kecamatan Bandung Kulon Kota Bandung	Teori Implementasi kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn (1975)	Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi

3	Najib Ali Abdul Aziz (2019)	Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Cibiru Kota Bandung Tahun 2019	Teori Implement- asi Kebijakan George C. Edward III	Kualitatif	Deskriptif	Reduksi data, Penyajian data, pengambil-an kesimpulan dan verifikasi
---	-----------------------------------	---	--	------------	------------	--

### 2.1.2 Kajian Administrasi Publik

Secara etimologi administrasi publik terdiri dari dua kata yaitu administrasi dan publik. Setelah memahami definisi Administrasi, maka untuk mengetahui definisi dari administrasi publik terlebih dahulu memahami arti dari publik itu sendiri. Definisi Publik menurut Harits (2014) adalah sekumpulan manusia yang terbentuk atas kesamaan pandangan dengan tujuan yang sama berdasarkan pada filsafah hidup yang dianut.

Yang dimaksud dengan Administrasi Publik menurut J.M. Priffner and Robert v Presthus dalam bukunya : “Public Administration is a process concerned with carrying out public policies” (Administrasi Publik adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan Negara).

Sedangkan menurut Dimock dalam bukunya mendefinisikan sebagai berikut : “Public Administrtrion is the activity of the State in the exercise of its political power” (Administrasi Publik adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan atau kewenangan politiknya).

John M.Pfiner dan Robert V.Presthus dalam Syafiie (2009:31) (Sa'idah & Prabawati, 2019) mendefinisikan administrasi publik adalah:

1. Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan – badan perwakilan politik.
2. Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha – usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah, hal ini meliputi pekerjaan sehari – hari pemerintah.
3. Secara ringkas, administrasi publik suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan – kebijaksanaan pemerintah, pengarahan, dan teknik – teknik yang tidak terhingga jumlahnya memberikan arah dan maksud terhadap usaha jumlah orang.

Robbins (1983;9) mengemukakan bahwa *administration in the universal process of vilocioney getting activities completed with and through other people* (administrasi adalah keseluruhan proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dan melalui orang lain).

Waldo(1996:17) mendefinisikan administrasi Negara sebagai organisasi dan manajemen manusia dalam pemerintahan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, administrasi Negara merupakan seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan urusan Negara.

Menurut Sellang (2019: 43) administrasi publik adalah tindakan semua orang dalam sebuah urusan di pihak publik dengan cara yang diamanatkan secara sah dan tindakan tersebut mempunyai konsekuensi terhadap anggota masyarakat sebagai perseorangan maupun kelompok.

Administrasi Publik menurut Chandler dan Plano (2008: 3) dalam buku Deddy Mulyadi, administrasi publik merupakan proses dimana sumber daya serta personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasi, mengimplementasi serta mengelola sebuah keputusan dalam kebijakan publik.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan kegiatan suatu lembaga untuk mencapai tujuan, dan kegiatan administrasi publik tersebut dilakukan dengan fungsi organisasi ataupun lembaganya masing – masing.

### **2.1.3 Kajian Kebijakan Publik**

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undangundang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (public policy) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai the authoritative allocation of values for the whole society atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai a projected program of goal, value, and practice atau

sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional
2. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah.

Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Eulau & Prewitt (1973: 465) sebagaimana dikutip Leo Agustino (2020: 15) mendefinisikan bahwa kebijakan adalah keputusan tetap yang ditandai dengan konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari merek yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Menurut Anderson (1990: 3) sebagaimana dikutip Leo Agustino (2020: 16) mendefinisikan :

“Kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan yang telah ditetapkan yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan ataupun sesuatu hal yang diperhatikan”.

Berdasarkan pendapat pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa Kebijakan publik kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuanketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

#### **2.1.4 Tahapan – tahapan Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik memiliki tahapan yang kompleks karena mencantumkan beberapa proses yang akan dikaji. Kebijakan dihasilkan pada serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh para aktor melalui kebijakan publik. Tahapan – tahapan kebijakan public menurut William N. Dunn (dalam Hutasuhut & Laniari, 2016) yang dikutip oleh Budi Winarno (2007: 32-34) adalah sebagai berikut:



1. Tahap Penyusunan Agenda

Dalam proses penyusunan agenda ini memiliki ruang untuk menjelaskan masalah publik. Penyusunan agenda dilakukan agar bisa memberikan sebuah isu publik yang dipilih dalam agenda pemerintah. Penyusunan agenda juga membantu mempelajari penyebab terhadap tujuan yang akan masuk dalam agenda kebijakan serta membuat peluang-peluang kebijakan yang baru dalam penyusunan agenda tersebut.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Formulasi Kebijakan ini berasal dari alternatif-alternatif atau pilihan kebijakan. Permasalahan yang masuk dalam agenda kebijakan ini dibahas oleh para pembuat kebijakan. Perumusan sebuah kebijakan ini masing- masing alternatif bersaing memecahkan kebijakan yang telah dicapai lalu dicari permasalahan terbaik nya.

3. Tahap Adopsi dan Legitimasi Kebijakan

Legitimasi kebijakan ini adalah memberikan persetujuan terhadap proses landasan pemerintah. Salah satunya alternatif kebijakan dengan di adopsi melalui dukungan-dukungan adanya sebagian dari legislatif, kesepakatan masyarakat, dan direktur Lembaga-lembaga peradilan.

#### 4. Tahap Implementasi Kebijakan

Pada tahap ini suatu kepentingan dan kebijakan akan saling bersaing satu sama lain. Unit administrasi yang mengatur sumber daya finansial serta manusia ini diambil untuk dilaksanakan kebijakannya. Sehingga program kebijakan dapat membantu adanya penemuan terhadap akibat yang tidak diinginkan. Sehingga dapat ditemukan pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam melakukan tahap kebijakan.

#### 5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan sudah dijalankan sebelumnya akan dinilai dan dievaluasi dalam memecahkan masalah yang sudah dihadapi oleh masyarakat. Untuk itu, kebijakan ini dilihat sejauh mana bisa meraih dampak yang diinginkan.

### **2.1.5 Faktor – faktor yang mempengaruhi Kebijakan Publik**

Suharno (2010: 52-53) (dalam Leo Agustino, 2003) proses pada pembuatan kebijakan publik memang membutuhkan sebuah pekerjaan yang rumit tidak semudah yang dibayangkan dan kompleks. Artinya para administrator sebuah dituntut untuk memiliki sebuah tanggung jawab dan kemauan atas organisasi dan Lembaga yang sudah dijalankan. Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan tersebut antara lain:

1. Adanya pengaruh tekanan dari luar  
Pengaruh tekanan terhadap kebijakan tersebut harus selalu membuat kebijakan untuk bisa memenuhi tuntutan dari luar adanya tekanan dari luar.
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama  
Pengaruh kebiasaan ini harus secara terus-menerus diikuti dan diarahkan karena suatu kebijakan akan dipandang memuaskan apabila kebijakannya selalu dikembangkan.
3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi  
Keputusan yang dibuat oleh pembuat kebijakan ini dipengaruhi dengan sifat pribadinya. Karena sifat ini merupakan faktor yang sangat berperan penting untuk menentukan sebuah kebijakan.
4. Adanya pengaruh dari kelompok luar  
Pengaruh kelompok luar terutama dalam lingkup lingkungan sosial ini sangat berpengaruh besar
5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu  
Keadaan masa lalu pun berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan atau keputusan tersebut. Karena kebijakan ini harus ada pengalaman baik itu latihan atau sejarah terdahulu.

#### **2.1.6 Kajian Teori Implementasi**

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *To Implement* yang artinya mengimplementasikan. Implementasi secara luas dapat diartikan sebagai pelaksanaan Undang – undang sebagai aktor, organisasi, dan teknik melalui

prosedur yang berkoordinasi untuk bisa mencapai sebuah tujuan dalam menjalankan suatu kebijakan. Implementasi merupakan suatu fenomena yang kompleks terhadap suatu proses, dimana (output) keluaran dan dampak (outcome) dapat dipahami dengan baik.

Definisi implementasi merupakan hal yang krusial terhadap sebuah proses kebijakan, dimana proses tersebut dituntut untuk diimplementasikan agar memiliki tujuan yang diinginkan. Implementasi melibatkan proses pembuatan kebijakan untuk melibatkan perilaku kelompok, dalam hal kebijakan pembangunan agar membantu masyarakat memiliki kehidupan yang lebih baik.

Grindle (Mulyadi, 2015:47) (Li & Pustaka, 2015) dalam pengertian nya bahwa “implementasi merupakan proses yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu yang bersifat umum terhadap tindakan administrative”.

Mazmanian dan Sebatier (dalam Waluyo, 2007:49) mengidentifikasi bahwa:

**“Implementasi merupakan pelaksanaan terhadap kebijakan keputusan dasar berbentuk undang-undang, namun dapat berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif terhadap badan peradilan, mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, secara tegas menyebutkan bahwa tujuan atau sasaran yang ingin dicapai tersebut dengan berbagai cara dilakukan secara terstruktur untuk mengatur sebuah proses implementasinya”.**

Definisi menurut para ahli tersebut, maka disimpulkan oleh peneliti bahwa implementasi sangat berpengaruh terhadap kebijakan – kebijakan dimana proses nya ditentukan oleh program pemerintah yang bisa mengatur dalam sebuah implementasi. Tindakan implementasi bisa berupa pelayanan kepada masyarakat

dengan melibatkan keputusan – keputusan dan faktor yang saling berhubungan satu sama lain.

### **2.1.7 Proses Implementasi**

Proses Implementasi berangkat dari adanya sebuah program dan kebijakan. Implementasi hakikatnya merupakan usaha memahami apa yang seharusnya terjadi setelah program tersebut bisa diselesaikan dengan baik. Biasanya proses dalam pembuatan implementasi ini yaitu:

1. Pengesahan atau tahap pembuatan peraturan perundangan.
2. Pelaksanaan pengambilan keputusan pada sebuah instansi pelaksana.
3. Menjalankan sebuah keputusan secara berkelompok dalam menjalankan kebijakan.
4. Keputusan yang baik dikehendaki maupun tidak terhadap dampaknya.
5. Keputusan apa yang diharapkan terhadap dampak sebuah instansi pelaksana
6. Mengatur peraturan perundangan dalam memperbaiki kebijakannya.

Proses pada Implementasi dilakukan apabila pelaksanaan tujuan kebijakannya sudah baik terhadap program yang dibuat serta mengalokasikan dana-dana demi tercapainya sebuah kebijakan.

Proses implementasi melibatkan beberapa hal yang paling penting yaitu:

1. Mempersiapkan sumber daya, unit-unit dan metode
2. Interpretasi terhadap arahan kebijakan, rencana yang mampu dijalankan

3. Alokasi pelayanan, dan pembayaran secara kebiasaan.

### **2.1.8 Model Implementasi Kebijakan**

Model Implementasi Kebijakan menurut para ahli mengemukakan beberapa pendapat yaitu sebagai berikut:

1. Model George C. Edwards III (Tahir, 2014:61-62)

Pendekatan studi implementasi kebijakan ini mencantumkan beberapa pertanyaan abstrak yang dimulai dari bagaimana pra kondisi suksesnya kebijakan publik dan hambatan utama apa saja dari kesuksesan kebijakan public yang terlibat. Edwards III mengimplementasikan empat faktor kebijakan publik, yaitu: Komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, struktur.

2. Model Donald Van Meter dan Carel Van Horn

Van Meter dan Van Horn (Tahir, 2014:71-72) merumuskan adanya sebuah hubungan yang menunjukkan berbagai variabel untuk mempengaruhi sebuah kinerja suatu kebijakan. Enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu 1) Standar dan sasaran kebijakan, 2) Sumberdaya, 3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, 4) Karakteristik agen pelaksana, 5) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik, 6) Sikap para pelaksana.

3. Model Warwic

Menurut Warwic (Tahir, 2014:93) dalam proses implementasi ada empat variabel yang perlu diperhatikan. Keempat variabel implementasi kebijakan yang berhasil terdapat faktor yang perlu

dipengaruhi yakni: 1) Kemampuan organisasi, 2) Informasi, 3) Dukungan, dan 4) Pembagian potensi.

#### 4. Model Charles O. Jones

Jones (Tahir, 2014:81) menerangkan bahwa implementasi kebijakan merupakan dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dan kegiatan dengan memperhatikan tiga aktivitas-aktivitas utama kegiatan. Tiga aktivitas yang dimaksud yakni sebagai berikut:

- 1) Organisasi, metode untuk menunjang demi program berjalan dengan baik terhadap metode dan unit-unit sumber daya.
- 2) Interpretasi, memahami agar program menjadi terencana serta pengarahan yang tepat dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik.
- 3) Aplikasi (penerapan) berdasarkan adanya pelaksanaan kegiatan rutin yang melibatkan penyediaan barang dan jasa.

#### 5. Model David L. Weimer dan Aidan R. Vining

Weimer dan Vining (Tahir, 2014:76) mengemukakan tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni:

- 1) Logika kebijakan,
- 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan
- 3) Kemampuan implementor kebijakan

### **2.1.9 Teori Implementasi Kebijakan**

Implementasi Kebijakan adalah sebuah tindakan dalam mencapai sebuah tujuan yang sudah direncanakan sebelumnya dalam mengambil keputusan. Implementasi kebijakan publik salah satu tahapan paling penting terhadap siklus kebijakan publik secara aktual. Beberapa pendapat mengenai implementasi kebijakan publik. Menurut Mulyadi (2016:26) (Apriandi, 2015) “implementasi kebijakan pada dasarnya membuat sebuah perubahan akan adanya transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana strategi implementasi kebijakan berkaitan dengan perubahan yang diterapkan pada masyarakat melalui berbagai lapisan”.

Widodo (Pratama, 2013:230), menyampaikan bahwa Implementasi Kebijakan Publik adalah tahapan dari adanya proses kebijakan publik (public policy proces) studi yang sangat crucial. Lester dan Stewart (Nastia, 2014:201) mengatakan bahwa “implementasi suatu proses dari adanya sebuah hasil (output) yang dapat diukur dan dilihat atas keberhasilan implementasi kebijakan demi tercapainya tujuan hasil akhir (output) atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih dalam kebijakan”.

Menurut Abdul Wahab dalam Tahir (2015: 55) , Implementasi kebijakan merupakan bentuk pelaksanaan keputusan berdasarkan kebijakan dasar, biasanya berbentuk undang-undang, perintah-perintah maupun keputusan-keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi sebuah masalah yang akan diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang akan dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur implementasinya.



Menurut Santosa (2008: 43) implementasi kebijakan merupakan sebuah aktivitas-aktivitas yang dilakukan untuk melaksanakan sebuah kebijakan secara efektif. Implementasi ini merupakan pelaksanaan dari aneka program yang dimaksudkan dalam suatu kebijakan.

Definisi di atas disimpulkan bahwa Implementasi Kebijakan Publik adalah suatu tahapan dari proses kebijakan publik untuk membuat keputusan yang akan diraih berdasarkan tujuan yang bersifat crucial. Dimana sebuah kebijakan jika tidak direncanakan dengan baik dalam melakukan implementasinya, maka tujuan pun tidak akan terwujud begitupun sebaliknya.

#### **2.1.10 Konsep Kemiskinan**

##### 1) Definisi Kemiskinan

Menurut Poerwadarminta (1976) (dalam Rustanto,2014: 1), yaitu suatu kondisi ketidakmampuan baik secara individu, keluarga, maupun kelompok, sehingga dalam kondisinya ini rentan menimbulkan permasalahan sosial lain. Kemiskinan merupakan suatu kondisi dimana ketika suatu individu tidak mampu secara ekonomi untuk memenuhi standar kebutuhan dasar rata-rata pada suatu daerah.

Kemiskinan merupakan situasi serba terbatas yang dialami oleh seseorang dan bukan atas kehendak yang bersangkutan. Kemiskinan bisa ditandai dengan apabila pada suatu penduduk memiliki tingkat pendidikan yang rendah, pendapatan yang rendah, rendahnya produktivitas kerja, gizi, kesehatan, serta kesejahteraan hidupnya, maka penduduk tersebut dapat dikatakan miskin. (Supriatna (1997: 90).

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kemiskinan merupakan kondisi serba terbatas suatu individu, keluarga ataupun kelompok yang tidak dapat memenuhi standar kebutuhan dasar yang dapat dipengaruhi oleh salah satu faktor yaitu rendahnya pendapatan, pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan hidupnya.

## 2) Jenis Kemiskinan

Menurut Suryawati (2005), terdapat beberapa kategori dalam kemiskinan, yaitu :

- 1) Kemiskinan absolut, pada kategori ini biasanya kemiskinan dilihat dari sisi kemampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum, seperti apabila seseorang memiliki pendapatan dibawah dari garis kemiskinan, atau tidak bisa memenuhi kebutuhan sehari-hari seperti sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan.
- 2) Kemiskinan relatif, pada kategori ini biasanya kemiskinan dilihat dengan membandingkan kelompok masyarakat berpendapatan rendah dengan kelompok masyarakat berpendapatan tertinggi atau yang disebut dengan kelompok bawah dengan kelompok atas, dengan kata lain yaitu dimana kondisi miskin karena pengaruh kesenjangan sosial yang mengakibatkan ketimpangan pada pendapatan.
- 3) Kemiskinan Kultural, pada kategori ini kemiskinan biasanya mengacu pada persoalan sikap suatu individu maupun kalangan masyarakat yang disebabkan oleh adanya faktor budaya seperti budaya tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupan karena tidak mau bekerja

keras yang mengakibatkan etos kerjanya sangat rendah, tidak disiplin, tidak kreatif meskipun ada bantuan dari pihak luar.

- 4) Kemiskinan Struktural, pada kategori ini kemiskinan biasanya disebabkan oleh tatanan kelembagaan serta sistem yang diterapkan yang mengakibatkan kondisi sosial maupun ekonomi masyarakat menjadi rendah atau mungkin tidak sejahtera. Sistem yang dimaksud yaitu seperti sistem politik, sistem ekonomi, sistem keamanan dan lainnya.

#### **2.1.11 Konsep Program Keluarga Harapan**

##### 1) Pengertian Program Keluarga Harapan

Program Keluarga Harapan yaitu salah satu program perlindungan sosial berupa bantuan sosial bersyarat yang dibuat oleh pemerintah pada tahun 2007 yang ditujukan untuk keluarga miskin dan rentan miskin dengan persyaratan tertentu dimana penerima bantuan tersebut wajib terdaftar dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). Dalam dunia internasional, program ini dikenal dengan sebuah istilah yaitu *Conditional Cash Transfers* (CCT) atau program pemberian bantuan tunai dengan persyaratan tertentu yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan pada saat ini maupun dimasa yang akan datang, selain itu untuk menurunkan kesenjangan (*gini ratio*) dan diharapkan program ini dapat berkontribusi secara signifikan dalam meningkatkan taraf kehidupan sosial ekonomi, pendidikan, kesehatan masyarakat.

Penerima bantuan Program Keluarga Harapan ini juga mendapatkan hak dan memiliki berbagai kewajiban yang harus dipenuhi, yaitu yang berkaitan dengan masalah pendidikan dan kesehatan.

## 2) Hak dan Kewajiban Keluarga Penerima Manfaat PKH

Adapun hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh keluarga penerima manfaat PKH yaitu:

Hak keluarga penerima manfaat:

- a. KPM PKH mendapatkan bantuan sosial
- b. Pendampingan sosial program
- c. Pelayanan dalam berbagai fasilitas termasuk fasilitas kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan sosial
- d. Program bantuan komplementer pada bidang kesehatan, pendidikan, subsidi energi, ekonomi, perumahan, dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.

Kewajiban KPM PKH Berdasarkan Pedoman Pelaksana PKH Tahun 2022 yaitu :

Tabel 2.2

Kewajiban KPM PKH Berdasarkan Pedoman Pelaksana PKH Tahun 2022

Komponen	Kriteria	Kewajiban
Kesehatan	Ibu hamil, Nifas dan Menyusui	Wajib memeriksakan kesehatan pada fasilitas kesehatan/ layanan kesehatan sesuai dengan protokol kesehatan
	Anak usia dini yaitu 0 – 6 Tahun	
Pendidikan	Anak usia sekolah wajib belajar 12 tahun	Wajib mengikuti kegiatan belajar dengan tingkat kehadiran paling sedikit 85% dari hari belajar efektif
Kesejahteraan Sosial	Lanjut usia minimal 70 tahun	Wajib mengikuti kegiatan di bidang kesejahteraan sosial sesuai kebutuhan yang dilakukan minimal setahun sekali
	Penyandang Disabilitas berat	

Sumber : Buku Pedoman PKH 2021: 24

Jika dilihat secara faktual dan menurut teori yang ada, tingkat kemiskinan dalam rumah tangga secara umum terkait dengan masalah pendidikan dan kesehatan. Hal tersebut terjadi karena rendahnya penghasilan yang menyebabkan keluarga tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan pendidikan dan kesehatan, sekalipun dalam tingkat rendah.

Selain itu, akibat dari rendahnya pendapatan maka biasanya pelayanan kesehatan ibu hamil juga tidak memadai sehingga menyebabkan buruknya kondisi kesehatan bayi yang dilahirkan sehingga dapat menyebabkan stunting (pendek dan sangat pendek) atau dimana kondisi balita memiliki panjang atau tinggi badan yang kurang jika dibandingkan dengan standar tinggi badan pada usia normal balita, bahkan menyebabkan tingginya angka kematian pada bayi.

Dalam penetapan data penerima PKH ditetapkan melalui Surat Keputusan Direktur Jaminan Sosial Keluarga sesuai kriteria kepesertaan yang telah ditetapkan. Apabila data yang status rekeningnya aktif selanjutnya ditetapkan menjadi keluarga penerima manfaat bantuan ini.

Bentuk bantuan sosial program keluarga harapan ini diberikan berupa uang kepada seseorang, keluarga, atau masyarakat miskin yang telah ditetapkan sebagai keluarga penerima manfaat yang diputuskan melalui Surat Keputusan Direktur Jaminan Sosial Keluarga. Dalam tahapan penyaluran bantuan sosial, dilakukan secara bertahap dalam satu tahun anggaran berdasarkan skema penyaluran bantuan sosial yang telah ditetapkan Direktur Jendral Perlindungan dan Jaminan Sosial.

### 3) Kriteria Penerima Bantuan Program Keluarga Harapan

Berdasarkan (Buku Pedoman Pelaksana PKH, 2021: 22), kriteria penerima bantuan program keluarga harapan yaitu:

Tabel 2.3

Kriteria Penerima Bantuan PKH Tahun 2022

Komponen	Kriteria
Kesehatan	a. Ibu hamil dan menyusui
	b. Anak usia dini 0 – 6 Tahun
Pendidikan	c. Siswa Sekolah Dasar (SD) atau sederajat
	d. Siswa Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau sederajat
	e. Siswa Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat
	f. Anak berusia 6-21 tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 Tahun
Kesejahteraan Sosial	g. Lanjut usia (Lansia) mulai dari 70 tahun
	Penyandang Disabilitas terutama disabilitas berat

Sumber : Buku Pedoman PKH 2021: 22

### 4) Besaran Bantuan Program Keluarga Harapan

Bantuan sosial PKH pada 2022 dialokasikan untuk 10 juta keluarga penerima manfaat. Bantuan tersebut disalurkan dalam waktu satu tahun yaitu dilakukan per triwulan, yakni Januari, April, Juli, dan Oktober.

Tabel 2.4

Besaran Bantuan PKH

Kriteria	Besaran Bantuan
Ibu Hamil atau Nifas	Rp. 3.000.000
Anak usia dini 0 – 6 Tahun	Rp. 3.000.000
Anak SD / Sederajat	Rp. 900.000

Anak SMP / Sederajat	Rp. 1.500.000
Anak SMA / Sederajat	Rp. 2.000.000
Lansia 70 tahun keatas	Rp. 2.400.000
Disabilitas	Rp. 2.400.000

*Sumber: Peneliti, 2022*

Kemensos membatasi penerimaan bantuan sosial PKH jika dalam suatu keluarga terdapat ibu hamil, pelajar, lansia, atau disabilitas. Perhitungan bantuan sosial ini dibatasi maksimal empat orang dalam satu keluarga yang tercantum dalam Surat Keputusan Direktur Jaminan Sosial Keluarga tentang Indeks Bantuan Sosial.

Dalam tahapan penyaluran bantuan sosial, dilakukan secara bertahap dalam satu tahun anggaran berdasarkan skema penyaluran bantuan sosial yang telah ditetapkan Direktur Jendral Perlindungan dan Jaminan Sosial. Penyaluran bantuan PKH dilaksanakan non tunai yang dapat dicairkan melalui Kartu Keluarga Sejahtera (KKS)/ buku tabungan. Adapun dibawah ini merupakan gambaran dari KKS, yaitu:



*Gambar 2.2 Kartu Keluarga Sejahtera  
Sumber : Google, diakses pada 20 Juli 2022*

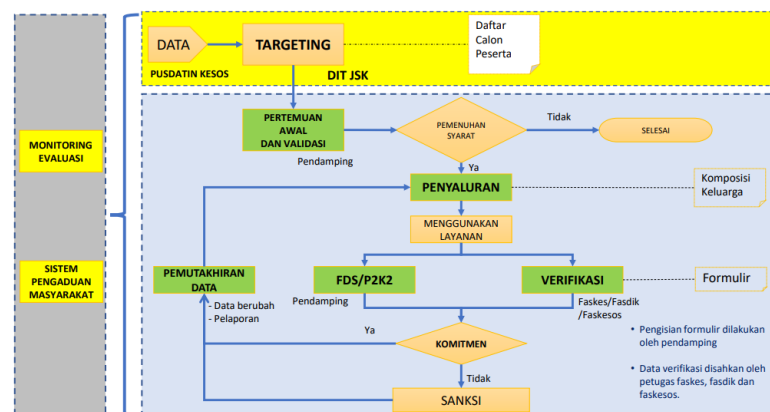
## 5) Dasar Hukum Program Keluarga Harapan

Adapun dasar hukum dari Program Keluarga Harapan (PKH) adalah :

- 1) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Percepatan Program Penanggulangan Kemiskinan .
- 2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009, tentang Kesejahteraan Sosial
- 3) Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
- 4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011, tentang Penanganan Fakir Miskin
- 5) Peraturan Menteri Sosial nomor 1 Tahun 2018, tentang Program Keluarga Harapan.
- 6) Standard Operasional Prosedur (SOP) Pelaksanaan PKH

Proses pelaksanaan PKH terdiri dari beberapa tahapan, tahapan tersebut

dapat dilihat pada gambar/skema alur pelaksanaan PKH dibawah ini:



Gambar 2. 3 Alur Pelaksanaan PKH

Sumber: Pedoman Pelaksana PKH Tahun 2021: 32



a. Perencanaan

Pada tahap perencanaan akan dilaksanakan penentuan lokasi dan jumlah calon Keluarga Penerima Manfaat yang bersumber dari Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS).

b. Pertemuan Awal dan Validasi

Pendamping sosial PKH melaksanakan sosialisasi agar KPM PKH memiliki pemahaman dan kesiapan sebagai penerima PKH.

c. Penetapan KPM PKH

Direktorat Jaminan Sosial Keluarga menetapkan data KPM PKH existing hasil pemutakhiran data dan data hasil validasi calon penerima bantuan sesuai kriteria kepesertaan.

d. Penyaluran Bantuan sosial

Bantuan sosial PKH diberikan dalam bentuk uang secara non tunai yang dapat dicairkan melalui Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) kepada seseorang, keluarga, atau masyarakat miskin yang sudah ditetapkan. Penyaluran bantuan sosial dilakukan secara bertahap dalam satu tahun anggaran berjalan berdasarkan skema yang ditetapkan Direktur Jendral Perlindungan dan Jaminan Sosial.

e. Pemutakhiran Data

Maksud dan tujuan pemutakhiran data adalah untuk memperoleh kondisi terkini anggota KPM PKH mengenai perubahan status eligibilitas KPM PKH, perubahan nama pengurus dikarenakan meninggal, cerai, berurusan dengan hukum dan hilang ingatan, perubahan komponen kepesertaan,

perubahan fasilitas kesehatan, pendidikan, domisili, data pengurus, dan perubahan kondisi sosial ekonomi.

f. Verifikasi Komitmen

Pelaksanaan PKH harus memastikan seluruh anggota KPM terdaftar, hadir dan mengakses layanan kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan sosial. Dalam tahap ini bertujuan untuk dapat memastikan seluruh anggota terdaftar, hadir dan mengakses fasilitas kesehatan dan pendidikan secara rutin sesuai dengan protokol kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan sosial. Verifikasi komitmen dilakukan oleh seorang pendamping yang ditugaskan pada setiap tingkat kelurahan setiap bulan melalui aplikasi e-PKH untuk mencatat kehadiran anggota pada setiap kunjungan layanan pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial.

g. Pendampingan

Pendampingan yang dilaksanakan oleh Pendamping sosial PKH kepada penerima bantuan berupa Pertemuan Kelompok (PK) dan Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2)

h. Transformasi Kepesertaan

Transformasi kepesertaan merupakan proses akhir sebagai KPM melalui kegiatan resertifikasi atau pendataan ulang dan evaluasi status sosial ekonominya. Kepesertaan hanya dapat berlangsung selama 6 tahun, setelah enam 6 diharapkan dapat terjadi perubahan perilaku terhadap KPM dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial serta peningkatan status ekonomi.

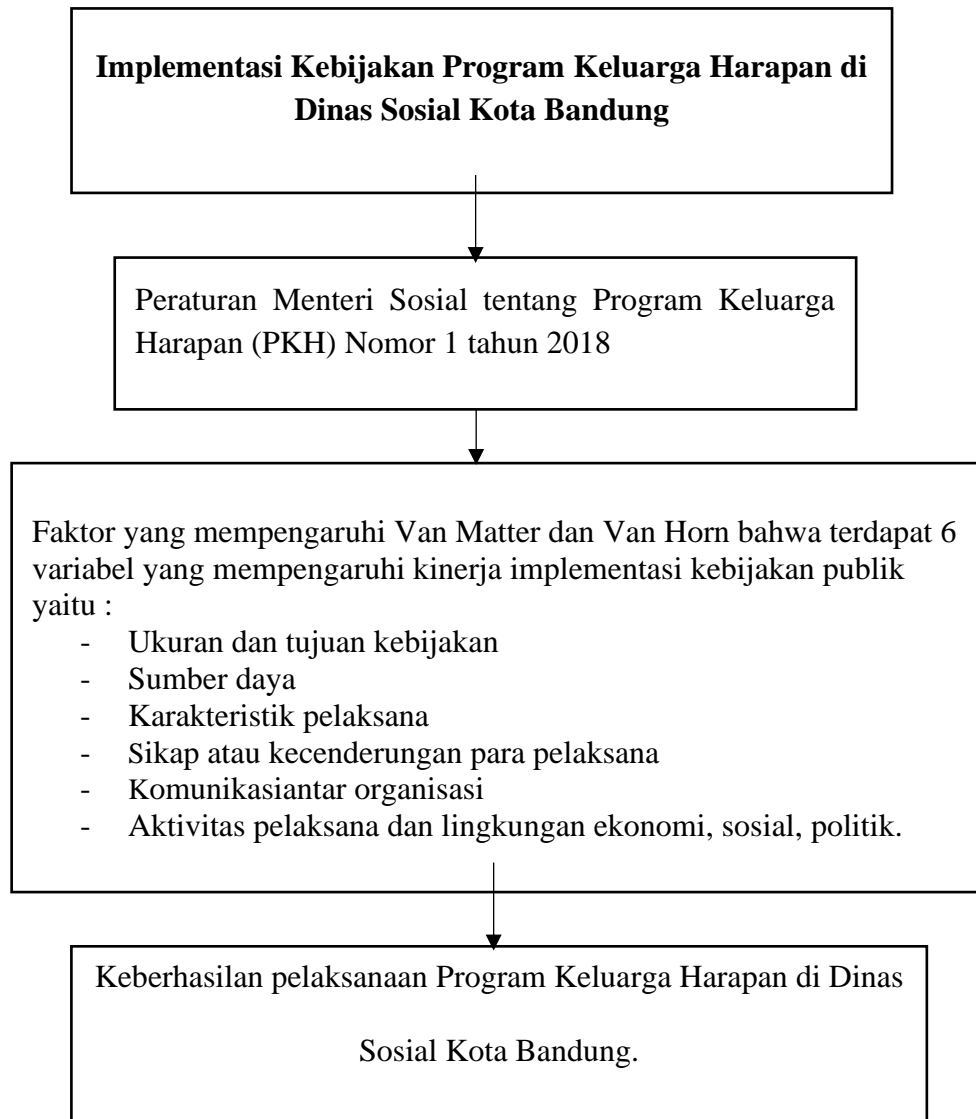
## 2.2 Kerangka Berpikir

Kerangka berfikir merupakan model konseptual bagaimana teori dapat berhubungan dengan berbagai faktor yang telah didefinisikan sebagai masalah yang sangat penting menurut Uma Sekaran (dalam Sugiyono 2017:60). Kerangka berpikir ini sebagai teori yang digunakan sesuai dengan landasan dalam pola pemikiran untuk memecahkan suatu masalah penelitian.

Menurut penulis indikator yang ada pada kerangka berpikir ini berhubungan satu sama lain terhadap permasalahan, Melalui PKH (Program Keluarga Harapan) didorong untuk memiliki akses dan memanfaatkan pelayanan sosial dasar kesehatan, pendidikan, pangan dan gizi, perawatan, dan pendampingan, termasuk akses terhadap berbagai program perlindungan sosial lainnya yang merupakan program komplementer secara berkelanjutan. PKH diarahkan untuk menjadi episentrum dan center of excellence penanggulangan kemiskinan yang mensinergikan berbagai program perlindungan dan pemberdayaan sosial nasional. Tujuan Program ini dalam jangka pendek bertujuan mengurangi beban ekonomi dan dalam jangka panjang diharapkan dapat memutus mata rantai kemiskinan antar generasi, sehingga generasi berikutnya dapat keluar dari perangkap kemiskinan.

Maka berdasarkan defisini diatas peneliti menggunakan teori Van Meter dan Van Horn (1975) yang mengidentifikasi enam faktor yang mendukung implementasi kebijakan sebagai berikut :

Tabel 2.5  
Kerangka Berpikir



### 2.3 Proposisi

Berdasarkan rumusan masalah di atas, berikut ini proposisi mengenai Implementasi Program Keluarga Harapan di Dinas Sosial Kota Bandung sebagai berikut:

1. Keberhasilan pelaksanaan implementasi Program Keluarga Harapan di Dinas Sosial Kota Bandung dapat ditentukan dengan ukuran dan

tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik pelaksana, sikap atau kecenderungan para pelaksana, komunikasi antar organisasi, dan aktivitas pelaksana dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik,

2. Faktor - faktor yang dapat menghambat implementasi Program Keluarga Harapan di Dinas Sosial Kota Bandung dapat teridentifikasi yaitu komunikasi antar organisasi dan sumber daya.