

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Salah satu negara yang terletak di Asia Tenggara yang memiliki tingkat kepadatan penduduk yang paling tinggi ialah Indonesia. Kepadatan penduduk ini mengakibatkan Indonesia memiliki masalah terbesar yakni kemiskinan. Kemiskinan telah menjadi permasalahan pokok yang dirasakan oleh mayoritas negara termasuk Indonesia. Pada umumnya setiap negara akan berusaha untuk mengatasi kemiskinan. Akan tetapi kenyataannya mengatasi permasalahan kemiskinan bukanlah hal yang mudah. Jumlah penduduk miskin di Indonesia masih cukup tinggi.

Menurut Badan Pusat Statistik jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2020 sebesar 26,42 juta orang, sedangkan pada bulan September 2019 jumlah penduduk miskin sebanyak 24,79 juta orang dengan demikian dalam kurun waktu bulan September 2019 sampai dengan bulan Maret 2020 mengalami penambahan jumlah penduduk miskin sebanyak 1,63 juta. Persentase penduduk miskin pada bulan Maret 2020 tercatat sebesar 9,78% mengalami peningkatan 0,56% dari bulan September 2019. Apabila dibandingkan jumlah penduduk miskin pada bulan September 2019 sebanyak 24,79 juta terhadap September 2020 sebanyak 27,55 juta maka mengalami penambahan jumlah penduduk miskin sebanyak 2,76 juta.

Jumlah penduduk miskin yang semakin bertambah, menyebabkan pemerintah Indonesia kembali dihadapkan dengan banyak permasalahan. Kemiskinan akan

berdampak pada meningkatnya kriminalitas, angka kematian yang tinggi, akses pendidikan tertutup, pengangguran semakin banyak dan memunculkan konflik di masyarakat (Ardyanto, P. (2021 Februari 22). 7 Faktor penyebab kemiskinan dan dampak. [Halaman web]. Diakses dari <https://hot.liputan6.com/read/4488975/7-faktor-penyebab-kemiskinan-pengertian-dan-dampaknya>). Berbagai permasalahan ini sering sekali terjadi di Indonesia dan bukan menjadi sebuah rahasia umum lagi, hal inilah yang kemudian menyebabkan kemiskinan menjadi permasalahan umum yang menciptakan negara Indonesia merasa tertekan dengan permasalahan tersebut.

Faktor – faktor penyebab kemiskinan di Indonesia dipengaruhi oleh pendidikan yang masih rendah, terbatasnya lapangan pekerjaan, penghasilan yang didapatkan masyarakat serta minimnya ketersediaan sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber modal yang menunjang produktivitas masyarakat yang berguna untuk terus melangsungkan kehidupan, buruknya pelayanan kesehatan, tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik / good governance (Masalah utama pembangunan di Indonesia. 2020 Agustus 5. Artikel berita: <https://www.pengadaan.web.id/2020/08/faktor-penyebab-kemiskinan.html>). Hal ini yang mendorong pemerintah memiliki sejumlah rencana untuk mengatasi kemiskinan yang terjadi di Indonesia.

Berkaitan dengan adanya kemiskinan di Indonesia, Pemerintah melakukan pengembangan dan penyelenggaraan program yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Program tersebut merangkum penyediaan keperluan pangan, meningkatkan sektor pertanian, mengalokasikan sejumlah dana yang ditujukan untuk modal usaha masyarakat, serta membangun sejumlah infrastruktur yang

menunjang kesejahteraan masyarakat. Program tersebut adalah Program Keluarga Harapan (PKH). Program ini masih terus terlaksana dan terus diadakan pengembangan dengan tujuan untuk mengatasi permasalahan kemiskinan yang melanda Indonesia. Pengembangan program PKH mempunyai tujuan yang baik, supaya tujuan itu dapat terjangkau maka pengamalan Program Keluarga Harapan ini mesti berjalan sesuai dengan landasan hukum yang mengatur. Program Keluarga Harapan harus didukung oleh suatu komitmen dan sinergitas yang baik antar semua lembaga / kementerian dan masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 mengenai Program Keluarga Harapan. Kebijakan ini memuat tentang tata aturan bagaimana seharusnya PKH dilaksanakan agar program ini bisa berhasil sehingga dapat mengurangi kemiskinan. Program Keluarga Harapan dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Pasal 1 ayat (1) adalah :

“Program Keluarga Harapan merupakan program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada keluarga dan/atau seseorang miskin dan rentan yang terdaftar dalam data terpadu penanganan fakir miskin, lalu diolah Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial yang setelah itu ditetapkan sebagai Keluarga Penerima Manfaat PKH”

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 (Pasal 2), implementasi program PKH ditujukan seperti yang dirincikan di bawah ini :

- a. Bagi para keluarga yang menerima bantuan dari program ini, diharapkan taraf hidup sejumlah keluarga tersebut dapat membaik dengan adanya sebuah akses untuk mengenyam dunia pendidikan, kemudahan dalam memperoleh fasilitas kesehatan, serta memperoleh kesejahteraan sosial.

- b. Menekan beban yang harus ditanggung masyarakat sehingga pendapatan yang dimiliki keluarga yang memperoleh manfaat program PKH menjadi meningkat.
- c. Membentuk sebuah perubahan di dalam berperilaku serta mendorong kemandirian yang dimiliki para penerima manfaat program PKH terutama dalam memperoleh akses di dalam sektor pelayanan kesehatan dan pendidikan sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan di masyarakat.
- d. Meminimalisir keluarga yang berada di taraf hidup dalam kategori miskin serta berbagai kesenjangan yang ada di dalam masyarakat.
- e. Memperkenalkan manfaat akan produk dan jasa keuangan yang dikelola secara formal kepada para penerima manfaat dari program PKH.

Pelaksanaan Program Keluarga Harapan sebagaimana yang dijabarkan, dalam kenyataannya masih belum berjalan seperti tujuan yang ditetapkan. Belum terlihat adanya peningkatan sosial ekonomi Keluarga Penerima Manfaat, masih banyak peserta PKH yang hidup dalam kerentanan dan ketidakberdayaan serta mempunyai tempat tinggal yang tidak layak huni. Penggunaan anggaran bantuan yang diterima oleh Keluarga Penerima Manfaat cenderung digunakan untuk memenuhi kebutuhan yang tidak sesuai dengan komponen. Keluarga Penerima Manfaat menggunakan anggaran untuk membelanjakan kebutuhan pokok. Bantuan pendidikan yang semestinya digunakan untuk membantu biaya anak sekolah namun pada kenyataannya digunakan untuk membeli barang kebutuhan lain.

Tujuan utama yang akan dicapai dari kebijakan Program Keluarga Harapan adalah untuk mengurangi angka kemiskinan. Badan Pusat Statistik mengeluarkan

angka resmi bahwa persentase penduduk miskin pada bulan Maret 2020 tercatat sebesar 9,78% mengalami peningkatan 0,56% dari bulan September 2019. Melihat data dari Badan Pusat Statistik tersebut menunjukkan bahwa implementasi Program Keluarga Harapan belum mampu menurunkan angka kemiskinan.

Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 tahun 2018 mengatur tentang ketentuan yang menjadi sasaran Program Keluarga Harapan. Selain itu dalam definisi PKH disebutkan adanya syarat-syarat tertentu. Dengan adanya syarat tertentu dalam pemberian bantuan ini dapat dimaknai bahwa Program Keluarga Harapan ini mempunyai sasaran khusus dalam pelaksanaannya. Sasaran PKH dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tertuang dalam Pasal 3 yaitu :

“Sasaran PKH merupakan keluarga miskin dan rentan yang terdaftar dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial serta memenuhi komponen kesehatan, pendidikan, dan/atau kesejahteraan sosial.”

Sasaran PKH merupakan keluarga miskin dan rentan yang terdaftar di dalam Basis Data Terpadu (BDT) serta memenuhi komponen kesehatan, pendidikan, dan/atau kesejahteraan sosial. Berdasarkan Basis Data Terpadu yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial Kota Semarang bahwa jumlah keluarga miskin di Kecamatan Ngaliyan pada tahun 2019 sebanyak 3.371 KK / 10.905 jiwa tercatat dalam Surat Keputusan Kementerian Sosial No. 84/HUK/2019. Sedangkan pada Tahun 2020 sebanyak 4.515 KK / 14.292 jiwa tercatat dalam Surat Keputusan Kementerian Sosial No. 146/HUK/2020.

**Tabel 1.**  
**Jumlah Basis Data Terpadu Kota Semarang**

No	Tahun	Basis Data Terpadu (BDT)	KPM	Persentase
1.	2019	3.371	1.421	36,8%
2.	2020	4.515	1.267	28,06%

Sumber : Dinas Sosial Kota Semarang, 2020

Berdasarkan tabel 1 dapat dilihat bahwa adanya penurunan jumlah Keluarga Penerima Manfaat sebesar 8,74 %. Kenaikan jumlah keluarga miskin yang terdaftar dalam Basis Data Terpadu ternyata tidak seimbang dengan kenaikan jumlah Keluarga Penerima Manfaat. Hal ini tentu saja memunculkan beberapa permasalahan dalam implementasi kebijakan PKH. Program Keluarga Harapan bertujuan untuk mengurangi kemiskinan, akan tetapi kenaikan jumlah keluarga miskin dari tahun 2019 ke tahun 2020 tidak seimbang dengan kenaikan jumlah Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Ditemukannya permasalahan dalam implementasi kebijakan PKH di Kecamatan Ngaliyan ini akan memunculkan permasalahan yang berkaitan dengan data sasaran dan permasalahan yang berkaitan dengan bagaimana teknis pelaksanaan implementasi PKH. Permasalahan mengenai data sasaran menggambarkan bahwa jumlah Keluarga Penerima Manfaat yang semakin menurun sedangkan jumlah keluarga miskin semakin bertambah, hal ini juga berpengaruh terhadap teknis pelaksanaan PKH.

Program Keluarga Harapan ini mempunyai spesifikasi akan kriteria yang harus dipenuhi bagi para penerima manfaat program PKH yang dijabarkan ke dalam tabel yang terlampir di bawah ini:

**Tabel 1.2**  
**Kriteria Kepesertaan PKH Menurut Komponen**

Komponen	Kriteria
Kesehatan	A. Ibu hamil / menyusui; dan/atau B. Anak usia dini (0 – 6 tahun).
Pendidikan	A. Siswa Sekolah Dasar (SD)/Madrasah Ibtidaiyah (MI), atau sederajat; B. Siswa Sekolah Menengah Pertama (SMP)/Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau sederajat; C. Siswa Sekolah Menengah Atas (SMA)/Madrasah Aliyah (MA), atau sederajat; dan/atau D. Anak berusia 6-21 tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 tahun.
Kesejahteraan Sosial	A. Lanjut usia (lansia) mulai dari 60 tahun; dan/atau B. Penyandang disabilitas, terutama disabilitas berat

Sumber : Rangkuman Informasi PKH 2019

Implementasi kebijakan PKH di Kecamatan Ngaliyan telah berlangsung cukup lama kurang lebih selama 12 tahun, namun dalam pelaksanaannya masih mengalami berbagai permasalahan. Masalah-masalah tersebut antara lain penyaluran bantuan sosial PKH yang belum tepat sasaran, bantuan belum digunakan dengan semestinya, KPM tidak memenuhi kewajibannya, dan KPM sulit menerima sosialisasi yang diberikan oleh pendamping.

Sebuah penelitian tentang Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Rangka Pemerataan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Bungo yang dilakukan oleh Deni Handani, Mela Sari, Ira Devi Lia menemukan bahwa pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) ini secara keseluruhan belum terealisasinya pemerataan atas kesejahteraan masyarakat, pernyataan ini dibuktikan dengan pengalokasian dana yang belum merata serta terdapatnya nilai ketidakadilan di dalam menentukan para penerima dana PKH.

Dalam Berita Acara Serah Terima (BAST) dan melihat data hasil verifikasi komitmen tahun 2019 pendamping PKH Kecamatan Ngalian, menerangkan hasil verifikasi kesehatan , pendidikan dan dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 1.3**  
**Verifikasi Komitmen Komponen PKH Kecamatan Ngalian**

No.	Komponen	Jumlah KPM	Rekapitulasi Verifikasi		Persentase	
			Komitmen	Non Komitmen	Komitmen	Non Komitmen
1	Kesehatan	28	21	7	75 %	25%
2	Pendidikan	1.755	1.439	316	85 %	18 %
3	Kesejahteraan Sosial	472	392	80	83 %	17 %

Sumber : Rekapitulasi Data Pendamping PKH Kecamatan Ngalian, 2019

Berdasarkan tabel 1.3 menunjukkan bahwa masih terdapat KPM PKH yang tidak memenuhi komitmen komponen yakni komponen kesehatan KPM sebanyak 25%, komponen pendidikan sebesar 18% dan pada komponen kesejahteraan sosial sebesar 17%. Hal ini dapat dikatakan bahwa pelaksanaan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ngalian belum sesuai dengan ketentuan seperti yang tertuang dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 tahun 2018.

Penjelasan sebagaimana yang telah peneliti uraikan menggambarkan bahwa implementasi kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ngalian masih banyak menimbulkan masalah. Semua komponen dalam PKH belum bisa dilaksanakan oleh KPM. Hal ini merupakan sebuah fenomena yang cukup menarik sebab menunjukkan adanya kesenjangan atau ketimpangan antara tujuan dengan pelaksanaan. Disamping itu menarik juga untuk dapat diketahui faktor pendorong



dan penghambat dalam implementasi PKH di Kecamatan Ngaliyan. Dengan dasar pertimbangan tersebut maka peneliti akan melaksanakan penelitian skripsi dengan judul **Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan Di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang.**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Implementasi kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Ngaliyan bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup keluarga dengan mengakses pendidikan, kemudahan dalam memperoleh fasilitas kesehatan, serta memperoleh kesejahteraan sosial. Selain itu PKH juga bertujuan untuk dapat membentuk perilaku keluarga agar mandiri, mengurangi kemiskinan dan kesenjangan serta dapat memanfaatkan jasa keuangan formal. Terdapat beberapa masalah yang muncul berkaitan dengan kebijakan PKH ini yakni :

1. Implementasi Program Keluarga Harapan
2. Sasaran implementasi Program Keluarga Harapan
3. Faktor pendukung implementasi Program Keluarga Harapan
4. Faktor penghambat implementasi Program Keluarga Harapan
5. Komitmen KPM menggunakan anggaran untuk bidang Kesehatan, Pendidikan dan Kesejahteraan Sosial.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Permasalahan di dalam penelitian ini dapat dirumuskan seperti yang dipaparkan berikut ini :

1. Bagaimana implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang
2. Untuk melihat faktor yang mendukung serta menghambat proses pengimplementasian Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Ngaliyan, Kota Semarang.

#### **1.5 Kegunaan Penelitian**

##### **1.5.1 Kegunaan Teoritis**

1. Keberlangsungan penelitian ini diharapkan menambah referensi terutama yang berkaitan dengan implementasi program keluarga harapan.
2. Keberlangsungan penelitian ini dapat menjadi sebuah dasar teori pada penelitian selanjutnya.

##### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

1. Penelitian dapat dijadikan acuan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang dalam menyusun program khususnya yang berhubungan dengan keluarga miskin / rentan.

2. Bagi Dinas Sosial Kota Semarang hasil penelitian ini bisa menjadi dasar masukan kepada Kementerian Sosial Pusat dalam pengembangan Program Keluarga Harapan di masa selanjutnya.

## **1.6 Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.6.1 Penelitian Terdahulu**

Peneliti turut menelaah beberapa penelitian yang dahulu pernah dilaksanakan dengan tujuan sebagai sumber referensi sehingga kajian di dalam penelitian ini lebih luas. Dalam hal ini peneliti turut menemukan beberapa teori yang didapatkan berdasarkan kegiatan penelaahan penelitian terdahulu ini sehingga peneliti mampu menelaah permasalahan yang terkandung di dalam pokok pembahasan ini melalui berbagai sudut pandang teori. Berikut penelitian terdahulu yang terkait :

**Tabel 1.4**  
**Penelitian Terdahulu**

No.	Pengarang	Artikel/Judul	Variabel/Indikator	Tujuan	Temuan
1.	Dyah Ayu Virgoreta, Ratih Nur Pratiwi, Suwondo.  <b>Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol.2, No12, Hal. 1-6</b>	Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat (Studi pada Desa Beji Kecamatan Jenu, Kabupaten Tuban).	Menurut Merille S. Grindle dalam (Nugroho, 2006, hal 132 – 135), bahwa variable implementasi yang dimaksud adalah: 1. Tujuan yang telah ditentukan dan wajib dicapai.	Mengetahui faktor pembeda dalam melakukan implementasi PKH di Desa Beji, Kecamatan Jenu.	Sebelum adanya Program Keluarga Harapan (PKH) banyak rakyat miskin yang hidupnya terlunta – lunta. Terdapatnya program PKH ini hampir 80% mengurangi angka kemiskinan.

No.	Pengarang	Artikel/Judul	Variabel/Indikator	Tujuan	Temuan
2.	<p>Yudid B.S.Tlonaen , Willy Tri hardianto, Carmia Diahloka (2014)</p> <p><b>JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik ISSN. 2442- 6962 Vol. 3, No. 1 (2014)</b></p>	<p>Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat Miskin</p>	<p>Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (Riant Nugroho, 2003:165) mengandaikan bahwa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik adalah variabel :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ukuran (Standar) dan Tujuan Kebijakan</li> <li>2) Sumberdaya</li> <li>3) Karakteristik agen pelaksana</li> <li>4) Komunikasi antar organisasi aktivitas pelaksana</li> <li>5) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik</li> <li>6) Kecenderungan (disposition) dari pelaksana/implement or</li> </ol>	<p>Mengeta hui kondisi dan ketepata n Program Keluarga Harapan (PKH)</p>	<p>Implementa si Program Keluarga Harapan sudah berjalan sesuai dengan variabel yang menjadi fokus, walaupun masih ada beberapa variabel yang belum tepat dan memenuhi sesuai dengan tujuan yang diinginkan oleh masyarakat, seperti sumberdaya untuk pendamping PKH.</p>

No.	Pengarang	Artikel/Judul	Variabel/Indikator	Tujuan	Temuan
3.	Slamet Agus Purwanto, Sumartono, M. Makmur (2013)  <b>Wacana– Vol. 16, No. 2 (2013)</b> <b>ISSN : 1411-0199</b> <b>E-ISSN : 2338-1884</b>	Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Memutus Rantai Kemiskinan (Kajian di Kecamatan Mojosari Kabupaten Mojokerto).	Menurut Ramesh (1995:153) variabel implementasi yang dimaksud antara lain: 1. Mudah tidaknya masalah yang digarap dikendalikan; 2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; 3. Pengaruh langsung berbagai variable politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.	Memberi kan kesempa tan kepada masyara kat di Kabupat en Mojoker to khususn ya yang terdapat di Kecamat an Mojosari untuk ikut berperan serta terhadap program PKH demi mencipta kan kualitas hidup yang lebih baik	Berjalannya program PKH ini dari awal sosialisasi hingga pelaksanaan program dan monitoring program hampir semuanya mengalami kelancaran. Dan mampu mengubah pola pikir masyarakat untuk bersama – sama menjalankan program PKH ini.

No.	Pengarang	Artikel/Judul	Variabel/Indikator	Tujuan	Temuan
4.	Deni Handani, Mela Sari, Ira Devi Lia (2019)  <b>JURNAL            DIALEKTIKA            PUBLIK -            VOL. 4            NO. 1.</b>	Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Rangka Pemerataan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Bungo	Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (Riant Nugroho, 2003:165) mengandaikan bahwa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik adalah variabel : 1) Ukuran (Standar) dan Tujuan Kebijakan 2) Sumberdaya 3) Karakteristik agen pelaksana 4) Komunikasi antar organisasi aktivitas pelaksana 5) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik 6) Kecenderungan (disposition) dari pelaksana/implementor	Mengidentifikasi Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam rangka pemerataan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Bungo.	Pelaksanaan program keluarga harapan (PKH) ini secara keseluruhan belum terrealisasikannya pemerataan atas kesejahteraan masyarakat, pernyataan ini dibuktikan dengan pengalokasian dana yang belum merata serta terdapatnya nilai ketidakadilan di dalam menentukan para penerima dana PKH.

No.	Pengarang	Artikel/Judul	Variabel/Indikator	Tujuan	Temuan
5.	Antriya Eka Suwinta, Indah Prabawati. (2016)  <b>Kajian Kebijakan Publik. Volume 1 Nomor 1, 0-216</b>	Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Di Desa Maron Kecamatan Kademangan Kabupaten Blitar.	Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III (Agustino, 2012:151), yaitu: 1) Komunikasi yang baik 2) Sumber daya yang cukup 3) Disposisi atau sikap pelaksana Struktur birokrasi yang jelas	Untuk memperbaiki hal – hal yang masih kurang dalam pelaksanaan program keluarga harapan ini.	Sasaran dalam pemberlakuan program PKH dinilai masih tidak tepat hal ini dibuktikan dengan persentase penerimaan PKH sebesar 0,72% atau sekitar 3 berbanding dengan 24. Hal ini berarti setiap 24 peserta, yang memperoleh dana PKH hanya sejumlah 3 peserta.

Berdasarkan tabel 1.4 penelitian terdahulu dan penelitian ini memiliki sebuah kecocokan yaitu melakukan sebuah riset perihal Program Keluarga Harapan. Akan tetapi, yang membedakan penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada fokus permasalahan yang berbeda yakni dalam penelitian terdahulu hanya melihat bagaimana PKH tersebut dapat menjadi program yang mensejahterakan masyarakat miskin sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah permasalahannya terdapat ketidakcocokan antara data yang diterima dengan di lapangan sehingga hal tersebut menimbulkan permasalahan seperti sasaran yang kurang tepat,



anggaran yang dikurangi, kemudian permasalahan lain dalam penelitian ini adalah terdapat pada implementor yang tidak pernah melakukan evaluasi kinerja sehingga terdapat permasalahan terhadap SDM pendamping dan aparat setempat seperti Kelurahan / Kecamatan dikarenakan aparat tersebut yang membantu untuk mengumpulkan DTKS yang akan menerima bantuan PKH. Kemudian yang menjadi perbedaan lain antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah terletak pada lokus yang berbeda, penelitian yang dilakukan oleh peneliti terletak di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang.

Mewujudkan suatu Program Keluarga Harapan (PKH) tersebut membutuhkan sebuah keseimbangan (*balance*) antara tujuan yang sudah ditentukan di dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 dengan kenyataan dilapangan atau saat penerapannya pada masyarakat, tidak terjadi yang namanya kesenjangan atau ketidakadilan dalam segi apapun. Sosialisasi yang tinggi tanpa diimbangi dengan penerapannya akan mengakibatkan masyarakat merasa bahwa program ini tidak dapat menanggulangi masalah – masalah yang sedang dialami oleh masyarakat. Pola pikir ini yang menciptakan pemerintah semestinya lebih mengencarkan kembali tentang Program Keluarga Harapan (PKH) agar berkelanjutan sesuai dengan yang direncanakan pada awal terbentuknya. Upaya untuk menambah persentase tentang berjalannya Program Keluarga Harapan ini pemerintah harus lebih menggandakan sumber daya guna sebagai pendamping PKH di masing-masing wilayah supaya setiap wilayah tersebut mendapatkan evaluasi yang lebih teliti untuk diputuskan berhak atau tidaknya menemukan sebuah bantuan PKH.

Tujuan adanya pendamping PKH tersebut sebagai perangka penyambung masyarakat ke pemerintah agar mereka dapat hidup sejahtera layaknya masyarakat pada umumnya, dapat bersekolah tuntas 12 tahun, mendapatkan kemudahan kesehatan yang pantas tanpa di lain – bedakan, mendapatkan garansi sosial untuk semua baik yang lanjut usia dan disabilitas. Namun, dilapangan sumber daya manusia pendamping masih sangatlah minim. Hal itulah yang menciptakan kesenjangan, yang dimana masih ada masyarakat yang merasa belum mendapatkan bantuan PKH yang sebetulnya mereka tersebut layak mendapatkannya.

### **1.6.2 Administrasi Publik**

Chandler dan Plano (1998) (Rahman, 2017, p. 18), berpendapat bahwa Administrasi Publik merupakan sebuah upaya dalam mengkoordinasikan sumber daya dan para aparat publik dengan tujuan untuk menyusun, menjalankan, dan menetapkan sebuah pertimbangan dan mengelola kebijakan publik. Administrasi public dapat didefinisikan sebagai sebuah cabang seni dan juga cabang ilmu (art and science) guna mengelola seluruh kebijakan publik dalam upaya untuk menguraikan setiap permasalahan yang terdapat di dalam masyarakat ataupun yang terdapat di dalam sebuah organisasi dan sejenisnya.

Nicolas Henry dalam (Rahman, 2017, p. 19) turut menambahkan bahwa dalam administrasi publik terdapat berbagai elemen yang rumit di dalamnya yang kemudian dikombinasikan ke dalam teori dan praktek sehingga mampu mensosialisasikan pemahaman kepada masyarakat yang merupakan instrumen yang menjalankan kebijakan yang diputuskan pemerintah serta meningkatkan

repons yang ditunjukkan oleh kebijakan publik di dalam seluruh kepentingan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut terlihat bahwa administrasi publik dapat didefinisikan sebagai sebuah penggabungan yang kompleks antara teori dan praktek dalam mengelola segala upaya untuk mengkoordinasikan penerapan kebijakan yang ditetapkan pemerintah dengan menetapkan serangkaian nilai – nilai normatif yang tumbuh di dalam masyarakat.

Pendapat yang dikemukakan Caiden (1984) memaparkan bahwa Administrasi Publik merupakan sebuah manfaat yang didapatkan berdasarkan penetapan sebuah ketetapan, perencanaan, pembuatan sebuah rumusan akan tujuan serta sasaran yang hendak dicapai, persetujuan untuk menjalankan kerja sama dengan DPR beserta sejumlah organisasi kemasyarakatan dengan tujuan untuk mendapatkan simpati masyarakat dan bagi program pemerintah, pengukuhan dan modifikasi sebuah organisasi, mobilisasi dan *monitoring* seluruh pegawai, kepemimpinan, komunikasi, pengelolaan, beserta serangkaian fungsi lainnya.

Sejumlah teori tersebut dapat ditarik sebuah simpulan bahwa administrasi publik didefinisikan sebagai penggabungan antara teori dan praktik yang kompleks yang diimplementasikan oleh sejumlah individu, ataupun kelompok, atau lembaga dalam hal mewujudkan tujuan yang telah dirancang pemerintah sehingga mampu mencukupi semua yang publik butuhkan dengan mempertimbangkan nilai keefisienan dan nilai keefektifan.

### **1.6.3 Paradigma Administrasi Publik**

Paradigma – paradigma Ilmu Administrasi Negara menurut keterangan dari Nicholas Henry sebagai berikut :

a. Paradigma 1 : Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)

Pernyataan yang dikemukakan oleh Frank J. Goodnow (1900) mengenai fungsi yang dimiliki pemerintah diantaranya ialah fungsi politik dan fungsi administrasi. Ketetapan sebuah kebijakan negara ataupun tujuan yang hendak dicapai pemerintah beserta harapan pemerintah kedepannya dalam rangka menunaikan tugas politik sering dikaitkan kepada fungsi politik. Dengan adanya pemisahan kekuasaan yang dirumuskan oleh Montesquieu yaitu “Trias Politika”, kedua fungsi tersebut menjadi memiliki perbedaan signifikan di dalamnya. Hal ini ditunjukkan dengan peranan lembaga legislatif dan yudikatif dalam merumuskan kebijakan yang selaras dengan tujuan dan cita-cita negara dan peranan lembaga eksekutif yaitu mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan mendapatkan bantuan dari lembaga yudikatif. Akan tetapi lembaga eksekutif lebih sering dianggap sebagai sebuah lembaga yang terpisah dan tidak condong ke arah politik ketika mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan tersebut. Di dalam paradigma ini, administrasi negara dilokuskan ke dalam birokrasi pemerintahan sedangkan lokus di dalam lembaga legislatif dan yudikatif mengarah pada ditetapkannya sebuah kebijakan yang untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita negara. Hal inilah yang kemudian menjadikan kedudukan lembaga legislatif dan yudikatif di atas kedudukan administrasi

negara, sehingga kondisi tersebut kemudian dikenal sebagai dikotomi politik dan administrasi.

b. Paradigma 2 : Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)

Di dalam paradigma ini, fokus yang terkandung di dalam administrasi negara mengarah pada penelurusan akan prinsip-prinsip yang tertanam di dalam administrasi negara dengan tujuan untuk mengarahkan pengimplementasian kebijakan dan tujuan dari negara dapat terealisasi secara efektif dan efisien. Dalam hal ini pula, administrasi negara berfokus pada birokrasi pemerintahan. Di dalam paradigma ini juga terkandung sejumlah prinsip akan administrasi negara yang dikemukakan oleh Luther H. Gulick and Lyndall Urwick yaitu : POSDCORB, yaitu *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*. Dengan adanya perkembangan paradigma ini, sejumlah pihak mulai menentang paradigma dikotomi politik administrasi dikarenakan pemisahan administrasi negara dengan nilai politik tidaklah dibenarkan. Hal tersebut didukung oleh pernyataan yang dikemukakan oleh John Gaus (1950) bahwa “*a theory of public administration means in our time a theory of politics also*” (teori administrasi negara merupakan teori politik pula). Hal ini kemudian semakin berkembang setelah Herbert A. Simon (1947-1950) menawarkan dua macam Sarjana Administrasi Negara yaitu sarjana administrasi negara yang mengembangkan ilmu administrasi negara secara murni berdasarkan ilmu sosial dan Sarjana Administrasi Negara yang

berhubungan dengan pengembangan kebijakan negara, berlandaskan pada ilmu politik, ekonomi, dan sosiologi.

c. Paradigma 3 : Administrasi sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Adanya penegasan kembali atas pernyataan yang pernah Simon ungkapkan bahwa di dalam administrasi negara dan ilmu politik merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, hal ini disebabkan adanya ketergantungan di antara kedua komponen tersebut dilihat berdasarkan fungsi administrasi negara dalam membentuk sebuah kondisi yang kondusif di masyarakat sehingga mampu menciptakan sebuah gerakan untuk mengubah sektor politik dan sosial sehingga mampu mencapai hasil yang diharapkan dari kegiatan merealisasikan kebijakan negara. Dari konsep ini, timbullah berbagai perkembangan di dalam studi kebijakan publik. Eratnya hubungan yang terjalin di dalam administrasi publik dan ilmu politik menyebabkan kedisiplinan di dalam administrasi negara dapat ditegakkan serta mampu melakukan sebuah upaya dalam meningkatkan hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Dalam hal ini terlihat bahwa administrasi negara berfokus pada birokrasi negara akan tetapi fokus administrasi negara yang mengarah pada penelusuran serangkaian prinsip di dalam administrasi negara menjadi lebih sempit. Hal ini yang menyebabkan administrasi negara memiliki nama lain yaitu ilmu politik serta sistem perlaksanaannya merupakan salah satu elemen yang terkandung di dalam ilmu politik yang menjadi “warga negara kelas dua”

d. Paradigma 4 : Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Pada paradigma 2 telah dipaparkan bahwa adanya perkembangan akan prinsi yang terkandung di dalam administrasi negara. Dikarenakan para sarjana dalam ilmu administrasi publik merasa ikut terlibat sehingga dinilai sebagai warga negara kelas dua dalam bagian ilmu politik, mereka mulai menelusuri sejumlah alternatif sehingga ditemui ilmi administrasi. Paradigma inilah yang memaparkan perihal ilmu administrasi yang merupakan induk baru dari ilmu administrasi negara. Dengan mengkombinasikan teori organisasi dan ilmi manajemen, ilmu administrasi ini mampu terwujud. Teori organisasi menggunakan bantuan dari ilmu jiwa sosial, administrasi negara, sosiologi, administrasi niaga untuk mempelajari tingkah laku organisasi; sedangkan ilmu manajemen menggunakan bantuan ilmu komputer, statistik, ekonomi, analisa sistem, dalam mempelajari perilaku organisasi. Prinsip yang terkandung di dalam ilmu administrasi negara dan berbagai alternatif ilmu tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Hingga perkembangan akan organisasi di dalam ilmu administrasi mulai kembali terjadi pada tahun 1960-an, hal ini menyebabkan ilmu administrasi negara mulai beradaptasi akan perkembangan. Seluruh prinsip yang terkandung di dalam ilmu administrasi mulai dapat diterapkan secara universal sehingga timbulah harapan yang memisahkan antara prinsip-prinsip dalam organisasi publik dan bisnis. Locus ilmu administrasi negara berada pada organisasi publik.

- e. Paradigma 5 : Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-sekarang)

Perkembangan administrasi negara telah mencapai tahap dimana administrasi negara menjadi sistem penyelenggaraan kebijakan public. Hal ini menyebabkan administrasi negara semakin berperan penting di dalam proses kebijakan publik. Seluruh elemen yang merupakan aparatur negara memiliki peranan penting dalam upaya perwujudan kebijakan publik sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Hal ini semakin besar apabila diikuti dengan meningginya posisi ataupun jabatan yang diembannya (Keban, 2004).

#### **1.6.4 Kebijakan Publik**

##### **1.6.4.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan susunan kata dari kata dasar publik atau umum dan kebijakan atau *policy*. Menurut Thomas R. Dye (1992) dalam (Anggara, 2018, p. 35) "*Public Policy is whatever the government choose to do or not to do*" yang mengartikan bahwa kebijakan publik merupakan pilihan pemerintah untuk dapat melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Thomas R. Dye juga menyatakan bahwa sebuah pemerintahan memilih dan melakukan sesuatu itu mempunyai sebuah tujuan, apabila pemerintah tidak melakukan sesuatu juga mempunyai tujuannya.

Menurut Mustopodidjaja dalam (Anggara, 2018, p. 36) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah penanggulangan masalah tertentu untuk mencapai tujuan tertentu pula yang diimplementasikan oleh otoritas yang berwenang dalam rangka

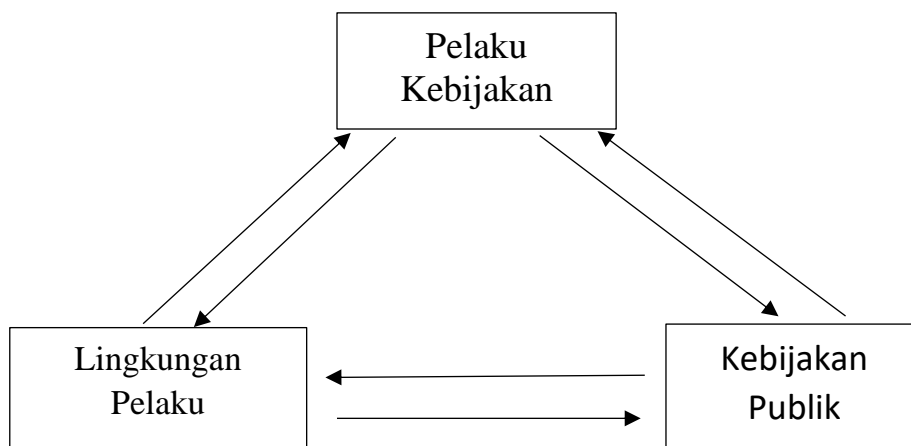


penyelenggaraan tugas dan pembangunan pemerintahan negara. Di kehidupan administrasi publik, berbagai bentuk peraturan perundang – undangan telah secara resmi mendeklarasikan keputusan ini.

Sebuah kebijakan tentunya harus tersusun atas hubungan yang saling mempengaruhi satu sama lain, unsur unsur yang saling mempengaruhi tersebut terdiri atas kebijakan publik, pelaksanaan kebijakan, dan lingkungan kebijakan yang kemudian dilampirkan ke dalam gambar berikut.

**Gambar 1.1**

**Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan Publik**



Sumber : William N. Dunn (Anggara, 2018)

Kebijakan publik ialah bentuk dari buah pikiran yang dikemukakan oleh sebuah kelompok ataupun dikemukakan langsung oleh pemerintah sehingga dapat direalisasikan oleh setiap implementor yang harapannya kebijakan yang dibentuk tersebut sesuai dengan sasaran yang telah direncanakan. Kebijakan yang baik ialah sebuah kebijakan yang akan mengedepankan kepentingan dari tujuan dibentuknya sebuah kebijakan dan kebijakan tersebut tidaklah bersifat sesuai dengan kepentingan pembentuk kebijakan. Ketidaksesuaian atas realisasi

kebijakan terhadap sasaran dari perealisasi kebijakan menyebabkan percumanya kebijakan tersebut dirancang.

Robert Eyestone menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan sebuah elemen yang menghubungkan unit di dalam pemerintahan terhadap lingkungannya. Hal ini kemudian diidentifikasi bahwa kebijakan publik merupakan bentuk dari pemerintahan yang demokratis, dimana di dalamnya terkandung suatu proses interaksi yang melibatkan rakyat untuk menguraikan permasalahan yang terjadi di tengah masyarakat. Akan tetapi sejumlah ahli seperti G. Peters menyatakan bahwa kebijakan publik adalah sebagai sebuah aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan suatu pengaruh baik positif ataupun negative ke dalam sendi-sendi kehidupan di dalam masyarakat.

Thomas R. Dye turut menambahkan bahwa segala sesuatu yang menjadi keputusan pemerintah dapat diidentifikasi sebagai kebijakan publik. Untuk memenuhi tujuan yang telah ditetapkan di dalam suatu negara, pemerintah dipaksa untuk merumuskan sebuah tindakan yang sistematis dan tepat dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat serta dampak yang ditimbulkan dari dipilihnya alternatif kebijakan tersebut.

Menurut George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, Kebijakan publik ialah kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah melalui ditetapkannya serangkaian peraturan baik tertulis maupun lisan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan sehingga dapat direalisasikan ke dalam kehidupan bermasyarakat.

Kesimpulan yang diperoleh berdasarkan teori yang telah dipaparkan tersebut ialah kebijakan publik merupakan kebijakan yang dirancang dan ditetapkan oleh pemerintah atau dapat disebut aktor publik dikarenakan pemeran-pemeran tersebut sanggup untuk menggerakkan masyarakat sehingga dapat menjalankan proses kebijakan publik sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

## **1.6.5 Implementasi Kebijakan**

### **1.6.5.1 Pengertian Implementasi Kebijakan**

Dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan publik haruslah menjalani prosedur rekomendasi yang merupakan salah satu langkah yang cukup rumit, hal ini yang mendasari mengapa perealisasi kebijakan tidaklah selalu berjalan dengan sebagaimana mestinya. Kesuksesan dalam mengimplementasikan kebijakan tentunya dipengaruhi oleh berbagai aspek yang didalamnya terdiri atas adanya pertimbangan yang dilakukan sejumlah petinggi di dalam aparatur pemerintahan, harus dilibatkannya komitmen dalam merealisasikan kebijakan, beserta mampunya menunjukkan sikap yang sesuai dengan sasaran kebijakan.

Van Metter & van Horn dalam (Kadji, 2015) mengemukakan model pendekatan *top-down* yang dimana model tersebut didapatkan melalui istilah A Model of The Policy Implementation. Upaya dalam mengimplementasikan model ini dinilai sebagai sebuah abstraksi atau performansi dalam suatu perealisasi kebijakan yang dijalankan dengan tujuan untuk mendapatkan sebuah kinerja dari proses pengimplementasian kebijakan publik yang mendekati nilai sempurna yang

dinilai berdasarkan sejumlah variabel terkait. Model ini mengisyaratkan bahwa upaya dalam mengimplementasi kebijakan akan berlangsung secara linier dari keputusan politik yang telah diputuskan, perealisasi, dan kinerja yang diperlihatkan dari ditetapkannya sebuah kebijakan publik. Van Metter & van Horn turut memaparkan enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik :

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Penilaian sebuah kinerja dari upaya mengimplementasikan kebijakan apabila penilaian dan tujuan dari sebuah kebijakan tersebut bersifat realistis dengan sosio-kultur yang terdapat di dalam tingkatan pelaksana kebijakan. Pengukuran sebuah kebijakan haruslah tidak terlalu visioner sehingga tidak terjadi kesulitan dalam merealisasinya.

b. Sumber daya.

Kemampuan dalam mendayagunakan sumber daya seoptimal mungkin akan mempengaruhi kesuksesan dalam mengimplementasikan kebijakan. Dalam hal ini, sumber daya yang paling bernilai penting ialah sumber daya manusia. Dalam tiap tahap pengimplementasian tersebut memaksa sumber daya manusia haruslah bermutu tinggi sehingga mampu menyelesaikan setiap tugas yang dibebarkannya sesuai dengan arah pengimplementasian kebijakan. Sehingga apabila sumber daya manusia tidak memadai, maka kinerja dari pengimplementasian kebijakan publik menjadi lebih sulit untuk sesuai dengan harapan. Selain pentingnya sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu perlu ikut dipertimbangkan. Ketiga sumber daya ini harus secara

simultan berjalan secara optimal sehingga pengimplementasian kebijakan tidaklah sulit untuk di lakukan.

c. Karakteristik Agen Pelaksana.

Agen pelaksana ini terdiri atas organisasi formal dan informal. Pentingnya hal ini disebabkan kinerja dalam mengimplementasi sebuah kebijakan terutama kebijakan publik akan mendapatkan banyak sekali pengaruh dari agen pelaksana tersebut. Contohnya dalam hal mengimplimentasikan kebijakan publik yang bertujuan untuk mengubah perilaku manusia secara radikal, agen dituntut untuk bersikap tegas dan otoriter akan tetapi tidak menyimpang dari kebijakan yang telah ditetapkan. Secara luas pun hal ini patut diperhitungkan ketika akan menentukan agen pelaksana. Luasnya cangkupan dari kebijakan publik akan mempengaruhi keterlibatan agen pelaksana juga.

d. Sikap atau Kecenderungan (Disposition) Para Pelaksana.

Dikap agen pelaksana akan menentukan kesuksesan dari kinerja dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena dalam mengimplementasikan kebijakan bukanlah dari kepaahaman masyarakat akan kebijakan tersebut melainkan kebijakan yang akan implementor laksanakan ialah kebijakan “dari atas” (top down) sehingga besar kemungkinannya bahwa para aparatur yang memutuskan sebuah kebijakan tidak tahu secara pasti mengenai permasalahan, kebutuhan, serta kehendak publik.

e. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana.

Koordinasi didefinisikan sebagai mekanisme yang merangkap syarat paling utama ketika memutuskan kesuksesan dalam melaksanakan kebijakan.

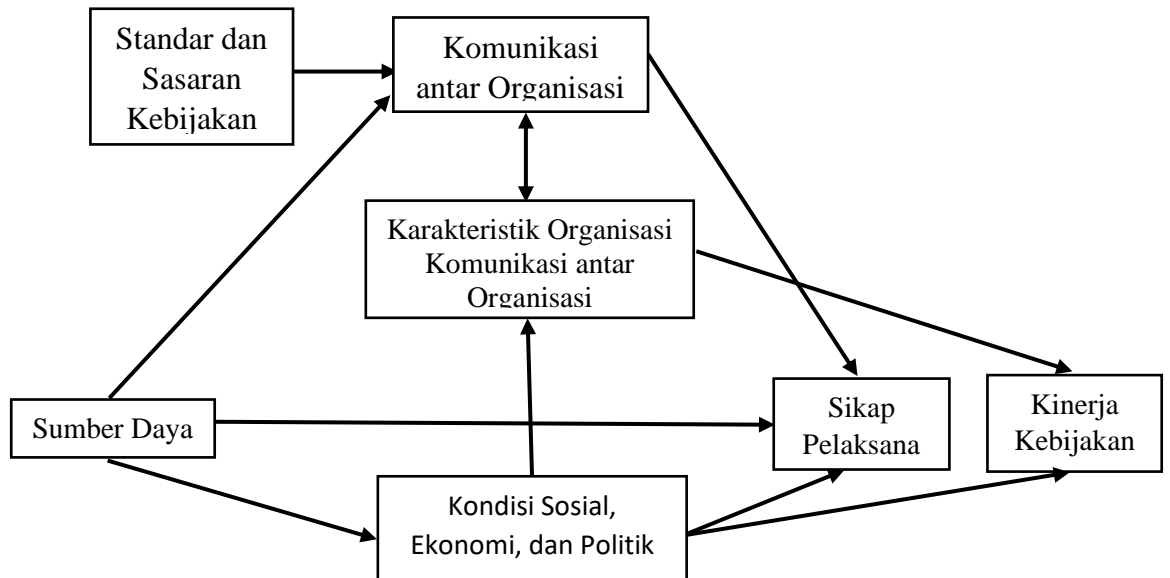
Koordinasi yang bersinergi yang disertai dengan komunikasi yang baik di antara para aparatur yang terlibat akan meminimalisir segala potensi kesalahan dalam mengimplementasikan kebijakan dan begitu pula sebaliknya.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Van Metter & van Horn telah memberikan alternatif terakhir yaitu dorongan dari lingkungan eksternal dalam menyukseskan pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini berarti lingkungan di luar lingkup implementasi kebijakan, seperti sosial, ekonomi, dan politik, akan berpengaruh terhadap kesuksesan dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Tidak kondusifnya lingkungan tersebut akan menjadi persoalan rumit dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut hal ini yang menyebabkan mengapa perlunya peninjauan terhadap lingkungan eksternal dalam mengimplementasikan kebijakan publik.

Untuk lebih mudahnya, teori implementasi Van Meter dan Horn tersebut digambarkan menjadi berikut :

**Gambar 1.2**  
**Implementasi Menurut Van Metter dan Van Horn**



Sumber : Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik (Kadji, 2015)

Pada gambar 1.2 memperlihatkan bahwa kebijakan akan memaka segera sumber daya yang berwujud pendanaan ataupun stimulus lain. Apabila sumber yang berwujud pendanaan tersebut tidak mampu mendanai segala kebutuhan dalam mengimplementasikan kebijakan maka kinerja yang dihasilkan dari mengimplementasikan kebijakan tersebut tidaklah sesuai dengan sasaran. Walaupun sebuah standar dan sasaran dari sebuah kebijakan telah dipaparkan secara jelas, hal ini tidaklah menjamin kebijakan akan terimplementasi secara optimal apabila tidak didorong dengan komunikasi yang bersinergi di antara para elemen yang kebijakan. Pemahaman akan idealisme yang tertanam di dalam sebuah kebijakan merupakan hal penting dan mendasar yang harus dimiliki oleh seluruh implementor. Hal tersebut dikarenakan implementor dibebani tanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan. Komunikasi merupakan faktor yang cukup riskan dikarenakan berpotensi besar akan mengalami kesalahpahaman dalam

berkomunikasi. Sebuah organisasi akan menuntut pemimpinnya mampu mengkomunikasikan kebijakan secara baik sehingga mampu dipahami oleh bawahannya. Hal ini juga sama dalam mengimplementasikan kebijakan di ranah pemerintahan kepada masyarakat.

Model yang ditawarkan oleh Danial Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) dalam (Kadji, 2015) menitikberatkan pada “Implementasi kebijakan ialah sebuah usaha dalam menjalankan hasil keputusan”. Berangkat dari pernyataan ini, Mazmanian dan Paul A. Sabatier, mengategorikan upaya dalam mengimplementasikan kebijakan ke dalam tiga variabel, yakni:

Pertama, variabel independen; tingkat kesukaran dalam mengendalikan sebuah permasalahan yang menyusun teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan yang diinginkan.

Kedua, variabel intervening; kesanggupan sebuah kebijakan dalam mengorganisir upaya pengimplementasikan sesuai dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dimanfaatkannya teori kausal, sumber daya dan dana yang teralokasikan dengan tepat, kesinergian secara hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan implementor kebijakan serta keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang akan berimbas terhadap upaya pengimplimentasian terhadap indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dari konstituen, aparatur pemerintahan yang berkedudukan lebih tinggi menunjukkan dukungannya terhadap pengimplementasian kebijakan, dan pemimpin serta aparat yang melaksanakan



prosedur pengimplementasian kebijakan berkomitmen serta memiliki kualitas yang tinggi.

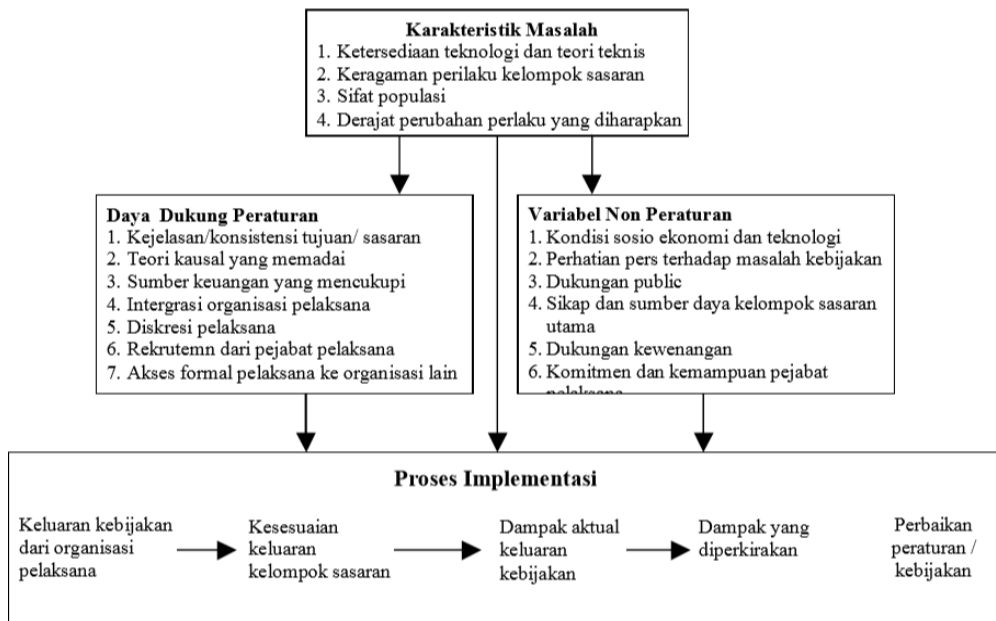
Ketiga, variabel dependen; tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu:

- 1) Penyusunan sebuah kebijakan dipahami dengan baik oleh para lembaga ataupun para elemen yang akan melaksanakan kebijakan.
- 2) Objek dari pengimplementasian kebijakan menunjukkan rasa kepatuhan terhadap kebijakan.
- 3) Pengimplementasian kebijakan menunjukkan hasil yang nyata.
- 4) Diterimanya hasil dari proses pengimplementasian kebijakan.
- 5) Pembinaan kebijakan secara sebagian ataupun keseluruhan.

Dan secara ilustrasi model Mazmanian dan Sabatier dapat dilihat pada gambar berikut ini:

**Gambar 1.3**

**Model Implementasi Sabatier dan Mazmanian**



Sumber : Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik (Kadji, 2015)

Gambar 1.3 ini menunjukkan bahwa dalam suatu pengakuan yang telah dirumuskan sejak awal dengan menjalani tahapan *bargaining position and power*, pertarungan atau konflik kepentingan maupun persuasi, tidak serta merta akan membatasi intervensi para elemen yang terlibat di dalam pengimplementasian kebijakan. Akan tetapi para elemen akan jauh lebih intensif mempertahankan kepentingannya walaupun sebuah kebijakan tengah terimplementasi.

Maksud penulis ialah pengimplementasian sebuah kebijakan publik tidak serta merta murni tanpa adanya rekayasa serta kepentingan politik apabila ditinjau dari sudut pandang politik. Seluruh tahapan dalam mengimplementasikan sebuah

kebijakan publik pasti akan tersentuh oleh rekayasa dan kepentingan politik dari para implementor kebijakan tersebut.

Merilee S. Grindle dalam Dwiyanto (2009) (Fajri, 2018, p. 32) menjelaskan bahwa sebuah kebijakan publik yang terimplementasi secara sukses pada faktanya dipengaruhi oleh dua variable yaitu isi kebijakan (*content of polic*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) yang keduanya dirincikan ke dalam 6 unsur di bawah :

1. Bagaimana kepentingan sebuah kelompok yang menjadi target termuat ke dalam *content* kebijakan.
2. Manfaat apa saja yang di dapatkan oleh target apabila kebijakan terimplementasikan.
3. Bagaimana perubahan yang kehendaki objek dari pengimplementasian kebijakan.
4. Apakah dalam memprogramkan sebuah kebijakan telah sesuai dengan seluruh prosedur ataupun harapan.

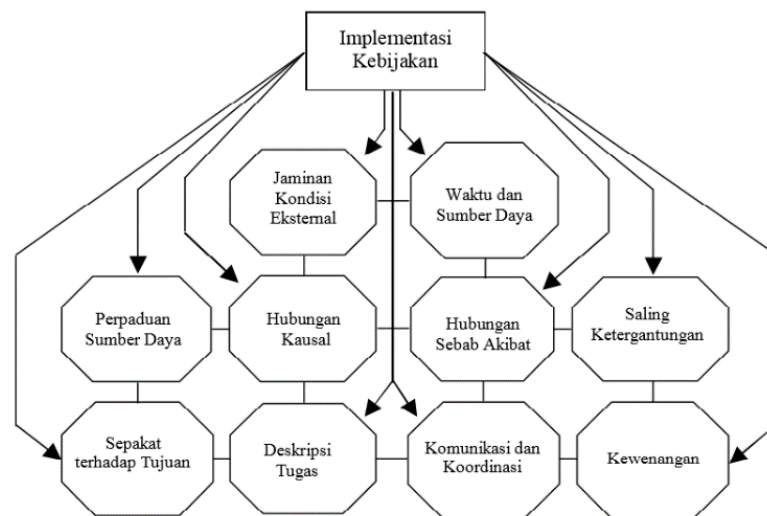
Brian W. Hoogwood & Lewis A.Gun (1978) memaparkan model implementasinya yang menegaskan bahwa: untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu:

1. Kondisi di luar kebijakan haruslah dalam kondisi stabil di mana tidak akan menimbulkan sebuah permasalahan serius apabila kebijakan terimplementasikan.

2. Ketersediaan waktu serta sumber daya yang memadai dalam mengimplementasikan kebijakan.
3. Seluruh sumber daya yang tersedia haruslah saling terpadu dan nyata.
4. Dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan haruslah berdasar pada hubungan kausal yang andal.
5. Besaran hubungan kausalitas akan memperkecil hubungan "sebab-akibat" serta meningkatkan hasil yang dicapai dari pengimplementasian sebuah kebijakan.
6. Seberapa besar hubungan yang saling bersignifikan.
7. Seluruh implementor haruslah paham akan keputusan kebijakan dan tujuan dari diimplementasikan kebijakan dengan merincikan seluruh tugas secara sistematis.
8. Adanya bentuk dari komunikasi serta koordinasi yang saling bersinergi.
9. Seluruh pihak yang berwenang mampu mengajukan tuntutan dan dipatuhi para elemen yang berada di bawahnya.

Model implementasi kebijakan menurut Brian W. Hoogwood & Lewis A. Gun dalam (Kadji, 2015) dapat diilustrasikan sebagai berikut:

**Gambar 1.4**  
**Model Implementasi Brian W. Hoongwood & Lewis A. Gun**



Sumber : Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik (Kadji, 2015)

Pada dasarnya model Hogwood dan Gunn dilandaskan oleh konsepsi manajemen strategis dengan kecenderungan pada praktek manajemen yang sistematis dan tidak terlepas dari kaidah-kaidah yang mendasari. Kekurangan dari penerapan konsep ini ialah tidak adanya ketegasan dalam mengimplementasikan kebijakan yaitu terbukti bahwa konsep ini lebih mengarah pada sifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.

Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III (Agustino, 2016) yang mengatakan ada empat variabel atau faktor yang paling krusial dalam implementasi kebijakan publik, yaitu:

- 1) Implementor saling berkomunikasi secara baik.
- 2) Memadainya seluruh sumber daya yang dibutuhkan dalam mengimplementasikan kebijakan.
- 3) Sikap yang ditunjukkan oleh implementor beserta seluruh stimulus yang didapatkannya.
- 4) Kejelasan dalam struktur birokrasi perihal pemisahan kewenangan serta struktur dalam birokrasi.

Sejumlah dekripsi tersebut dapat disimpulkan bahwa di dalam konsep dalam mengimplementasikan kebijakan cenderung mengarah kepada upaya aktif yang disertai tanggung jawab ketika menjalankan sebuah program guna mewujudkan sebuah tujuan dari diimplementasikannya kebijakan. Keberhasilan dari proses pengimplementasian kebijakan dilihat dari kesuksesan sebuah kebijakan terimplimentasi sesuai dengan tujuan ataupun target dari ditetapkannya sebuah kebijakan.

#### **1.6.6 Program Keluarga Harapan (PKH)**

Program Keluarga Harapan (PKH) ialah program yang dirancang oleh pemerintah guna memberikan sebuah bantuan kepada keluarga yang berada di dalam kategori miskin sesuai dengan data terpadu program penanganan fakir miskin, diolah oleh Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial dan ditetapkan

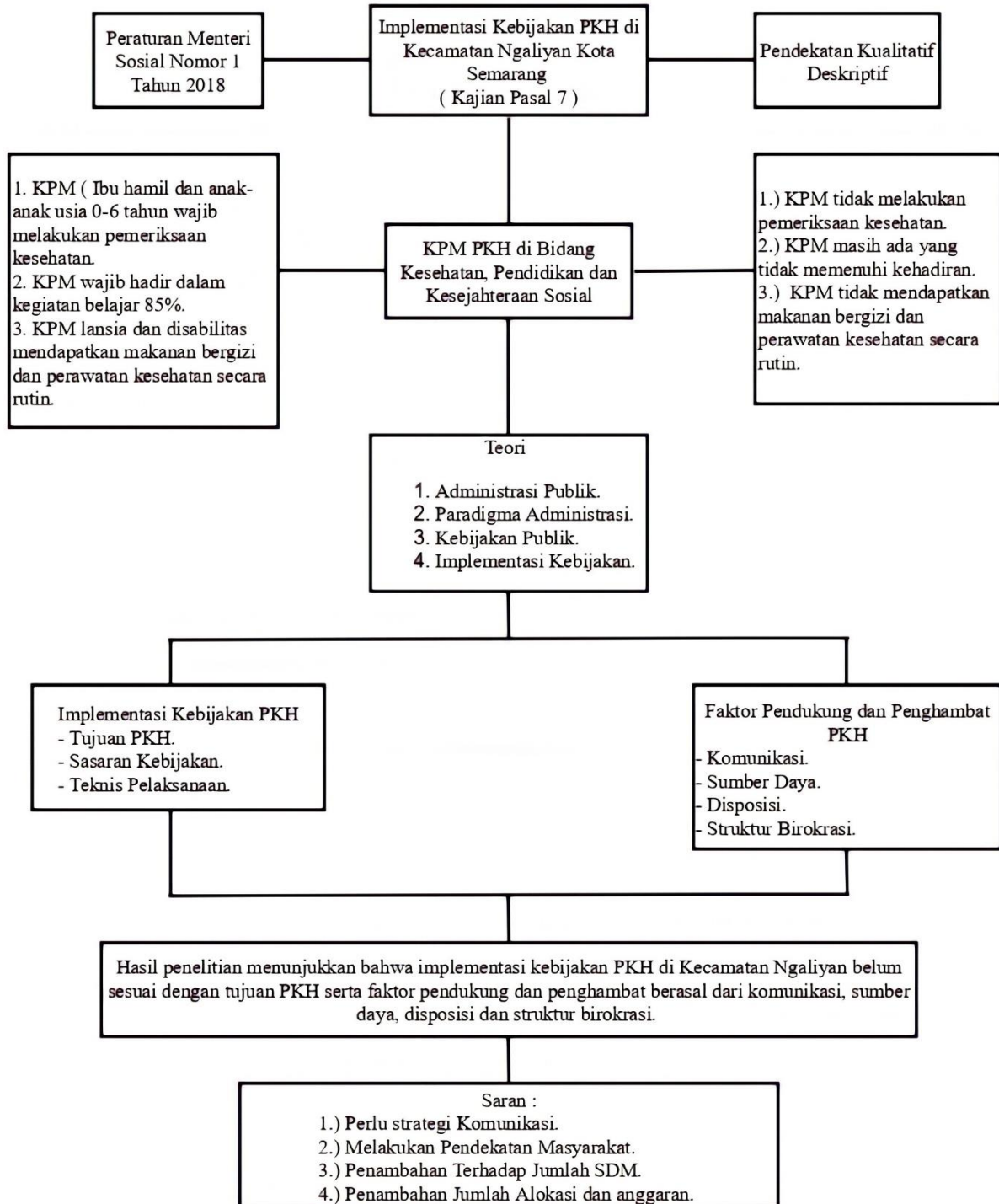
sebagai keluarga penerima manfaat PKH. Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 menjelaskan bahwa Keluarga Penerima Manfaat PKH berhak mendapatkan:

- a. Bantuan Sosial PKH;
- b. Pendampingan PKH;
- c. Pelayanan di fasilitas kesehatan, pendidikan, dan/atau kesejahteraan sosial; dan
- d. Program Bantuan Komplementer di bidang kesehatan, pendidikan, subsidi energi, ekonomi, perumahan, dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.

Selanjutnya, dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 Pasal 7 menjelaskan bahwa Keluarga Penerima Manfaat (KPM) berkawajiban untuk:

- a. Ibu yang tengah hamil atau menyusui wajib secara rutin memeriksakan kesehatannya, beserta para anak dalam rentang usia 0 (nol) hingga 6 (enam) tahun.
- b. Menjalankan program wajib belajar 12 tahun dengan persentase kehadiran minimal 85% dari jumlah jam belajar efektif anak sekolah.
- c. Menjalankan serangkaian kegiatan sosial untuk menyejahterakan sesamanya, terutama pada keluarga yang salah satu anggota keluarganya merupakan seorang lansia atau orang dengan kebutuhan khusus.

### 1.6.7 Kerangka Berfikir Penelitian





## **1.7 Operasionalisasi Konsep**

Penelitian ini menunjukkan sebuah kegiatan pengkajian terkait permasalahan akan implementasi atas kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang. Dengan mengadopsi fenomena tersebut, peneliti akan mengkaji faktor yang mendukung serta menghambat proses pengimplementasian kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang. Fenomena yang akan dikenai penelitian di antaranya:

1. Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang

Implementasi kebijakan adalah sebuah proses dari mengimplementasikan sebuah kebijakan semaksimal mungkin sehingga dapat mencapai tujuan dari ditetapkannya sebuah kebijakan. Fenomena yang akan peneliti amati yaitu:

- 1) Tujuan Program Keluarga Harapan (PKH) ialah menunjang taraf hidup dengan memfasilitasi sejumlah masyarakat dengan layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial, sehingga mampu meringankan beban yang ditanggung serta pendapatan yang diterima masyarakat tidaklah berkurang, PKH juga akan membimbing masyarakat untuk bersikap lebih mandiri lagi. Sub fenomena dapat dilihat melalui :
  - a. Pendampingan Program Keluarga Harapan (PKH)
  - b. Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2)

- 2) Tepatnya sasaran atau target yang diurus sesuai terhadap target dalam pengimplementasian kebijakan haruslah terencana dan tidak saling berselisih terhadap urusan lainnya. Sub fenomena dalam hal ini ialah :
    - a. Penetapan calon peserta PKH
  - 3) Teknis pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH), adapun sub fenomena dapat dilihat melalui:
    - a. Validasi data KPM Program Keluarga Harapan
2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Ngaliyan

Dalam menelusuri faktor yang menjadi pendukung pengimplementasikan kebijakan dan faktor yang sekiranya menghambat proses implementasi kebijakan, peneliti mengadopsi teori yang dikemukakan oleh George C. Edward III, sehingga peneliti melakukan sebuah pengamatan atas segala fenomena, diantaranya :

- 1) Komunikasi ialah sebuah upaya untuk menyampaikan tujuan perihal Program Keluarga Harapan kepada KPM. Disebabkan oleh terus berlanjutnya sistem atau pelaksanaan PKH ini, setiap tahunnya akan menetapkan target target baru. Fenomena yang dikaji dalam hal ini ialah :
  - a. Seberapa jelasnya informasi yang disampaikan terkait tujuan dari diimplementasikannya Program Keluarga Harapan
  - b. Seberapa jauh tingkat konsistensinya para pemilik kepentingan dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.
2. Sumber daya terbagi menjadi dua yaitu sumber daya manusia dan sumber daya finansial yang ditinjau berdasarkan fenomena, yaitu :

- A. Sumber daya manusia guna memberikan pendampingan atas terimplementasinya Program Keluarga Harapan
  - B. Sumber daya financial / anggaran akan mengalokasikan sejumlah dana untuk mengimplementasikan Program Keluarga Harapan dapat mencukupi setiap wilayah
3. Disposisi yang ditujukan para implementor yang berupa tanggung jawab, integritas, demokratis, dan seberapa jauh para implementor paham atas kebijakan tersebut. Hal ini ditinjau berdasarkan :
- A. Seberapa jauh UPPKH memahami kebijakan tersebut.
  - B. Disposisi yang ditunjukkan oleh UPPKH (Unit Pelaksana Program Keluarga Harapan) ketika mengimplementasikan kebijakan tersebut.
  - C. Seberapa besar komitmen yang ditunjukkan oleh UPPKH dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut pada daerah yang merupakan tanggung jawabnya.
4. Struktur Birokrasi, mekanisme atau Standar Operasional Prosedur (SOP) pelaksanaan kebijakan Program Keluarga Harapan. Kesesuaian struktur birokrasi terhadap prosedur dari pengimplementasian kebijakan dapat ditinjau berdasarkan:
- A. Struktur organisasi dalam menunaikan seluruh kewajibannya sesuai dengan kewenangan masing-masing.
  - B. Menentukan *standar operating procedures* (SOP) yang dibutuhkan dalam mengkoordinasikan para koordinator di PKH Kota Semarang, Pendamping PKH kecamatan.

## **1.8 Argumen Penelitian**

Program Keluarga Harapan tersebut telah terimplementasikan semenjak tahun 2013. Menurut data yang ditunjukkan oleh Dinas Sosial Kota Semarang pada 2020, sejumlah keluarga miskin sudah mulai berkurang. Hal ini berbeda terhadap pernyataan yang dikatakan oleh masyarakat bahwa bantuan PKH tersebut belumlah mampu menguraikan kemiskinan. Permasalahan lain ditunjukkan melalui tidak adanya observasi langsung yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Semarang yang menyebabkan berbagai kejanggalan terlihat, beserta minimnya kebenaran dari data yang disertakan akan menambah keraguan peneliti. Hal ini perlu ditinjau dengan serius dikarenakan akan menjadi sebuah persoalan serius yang akan menghambat terimplementasikannya kebijakan PKH tersebut. Di lain sisi, apabila ditinjau dari sudut pandang masyarakat, banyak sekali masyarakat yang pada faktanya masih belum paham akan tujuan dari diberikannya bantuan PKH. Hal ini diperparah dengan salahnya sasaran dalam memberikan bantuan PKH ditambah lagi dengan pemerataan dalam memberikan bantuan PKH masih jauh dari kata adil. Menurut uraian tersebut, terlihat jelas bahwa masih banyak permasalahan di dalam pengimplementasian kebijakan PKH ini. Pemerintah dinilai belum berhasil dalam mengimplementasikan kebijakan, sehingga masyarakat tidak secara penuh merasakan segala manfaat dari program PKH ini. Permasalahan kemiskinan bukanlah permasalahan yang dapat diselesaikan seiring waktu berjalan, akan tetapi dibutuhkan sebuah pengkajian serius demi keberhasilan menjalankan program ini. Penelitian ini akan merincikan sejauh

mana pengimplementasian PKH dalam menuntaskan kemiskinan yang menjerat masyarakat.

## **1.9 Metode Penelitian**

Metodologi didefinisikan sebagai sebuah ilmu yang mempelajari proses dalam memahami sebuah permasalahan berdasarkan serangkaian hasil ketetapan. Penelitian sendiri lebih mengarah pada upaya untuk menelaah sebuah permasalahan sehingga mampu memecahkan permasalahan tersebut. Sehingga apabila digambarkan ke dalam garis besar, metode penelitian ialah sebuah upaya memecahkan sebuah permasalahan dengan mengadopsi sejumlah ketentuan dalam mempelajari proses dalam memahami permasalahan tersebut. Metode yang diterapkan akan bertanggung jawab dalam penelusuran segala informasi dan pemahaman akan penelitian sehingga dibutuhkan validasi yang akurat di dalamnya.

### **1.9.1 Desain Penelitian**

Menurut Masri Singarimbun dalam (Fernando, 2019, p. 53) mengungkapkan dua jenis penelitian, diantaranya :

- a. Penelitian Eksploratif, sebuah studi dalam melangsungkan penelitian yang diterpkan guna menelaah secara mendetail terkait pengetahuan atas sebuah gejala dengan tujuan untuk mengidentifikasi permasalahan dengan lebih mendetail.
- b. Penelitian Deskriptif, sebuah upaya untuk menyelesaikan suatu permasalahan dengan langkah untuk melakukan sebuah perbandingan atas gejala yang berhasil diperoleh, melakukan sebuah pengelompokan atas gejala dan

memutuskan pengaruh yang ditimbulkan diantara gejala yang telah berhasil diketahui.

Dengan mengadopsi penelitian kualitatif deskriptif, penelitian ini akan menggambarkan proses implementasi kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang.

### **1.9.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian adalah istilah lain yang digunakan untuk menggambarkan tempat pelaksanaan penelitian. Situs penelitian ini terletak di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang.

### **1.9.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian atau yang dikenal dengan istilah informan penelitian adalah seseorang atau sekelompok orang yang dapat memberikan informasi terkait dengan apa yang sedang diteliti. Pemilihan informan pada penelitian ini dilakukan saat peneliti sudah memasuki lapangan dan selama penelitian ini berlangsung. Penentuan informan pada penelitian ini akan sangat bergantung pada tugas dan fungsi informan pada saat dilaksanakan wawancara.

#### **1.9.4 Jenis Data**

Penelitian ini akan memaparkan data berupa pernyataan yang berhasil dihimpun berdasarkan beberapa teknik pengumpulan data, yaitu dengan melaksanakan wawancara, mengkaji dokumen, dan melaksanakan observasi.

#### **1.9.5 Sumber Data**

Dalam penelitian kualitatif, sumber data akan mengacu pada setiap pernyataan dan tindakan serta diperkuat dengan penelaahan referensi lain. Sehingga sumber data dibagi ke dalam dua hal, diantaranya :

##### **A. Data Primer**

Data primer ialah data pokok penelitian yang didapatkan secara langsung oleh peneliti, seperti pernyataan yang dikemukakan oleh para informan dari sesi wawancara ataupun data yang ditunjukkan dari sesi observasi.

##### **B. Data Sekunder**

Data sekunder ialah data yang mendukung data primer yang cara mendapatkannya tidaklah secara langsung. Umumnya data sekunder ditemui dengan menelaah beberapa referensi catatan, dokumen dan sejenisnya.

#### **1.9.6 Teknik Pengumpulan Data**

Sugiyono (2009:156) (Fernando, 2019, pp. 55 - 56) mengutarakan bahwa kualitas dari instrumen penelitian serta kualitas dalam mengumpulkan sejumlah data akan memberikan pengaruh terhadap kualitas data dan hasil dari penelitian. Dalam kualitas sebuah instrumen di dalam penelitian akan berhubungan dengan tingkat kevalidan sebuah data yang berhasil dihimpun beserta tingkat reliabilitas data yang

ditinjau dari langkah dalam mengumpulkan data yang dilakukan dengan langkah berikut :

#### **A. Wawancara**

Wawancara ialah proses dalam mengumpulkan data dengan melakukan sesi tanya jawab antara peneliti dengan informan guna menggali sebanyak-banyaknya informasi untuk melangsungkan penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti mengadopsi wawancara terbuka yaitu wawancara dengan memberi tahu informan terkait tujuan dari kegiatan wawancara tersebut.

#### **B. Observasi**

Observasi atau umumnya disebut sebagai proses pengamatan secara langsung yang akan melibatkan peneliti secara langsung untuk dapat mengamati dan mencatat seluruh fenomena yang terjadi di lapangan yang kemudian disimpulkan berdasarkan objek yang diamati oleh peneliti. Adapun jenis – jenis observasi terbagi menjadi dua yaitu :

- 1) Observasi Partisipan, yaitu suatu proses pengamatan bagian dalam dilakukan oleh observer dengan ikut berpartisipasi sebagian proses dalam kehidupan orang – orang yang akan diobservasi
- 2) Observasi Non Partisipan, yaitu observasi yang tidak ikut dalam kehidupan orang yang akan diobservasi dan secara terpisah berkedudukan sebagai pengamat.



Dalam penelitian ini penulis menggunakan observasi partisipan. Penulis menggunakan metode observasi partisipan ini guna memperoleh data mengenai KPM PKH dan hasil implementasi PKH di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang.

### **C. Dokumentasi**

Dokumen ialah teknik dalam mengumpulkan data dengan mendokumentasi seluruh kegiatan yang dilakukan peneliti. Dokumen tersebut akan berfungsi untuk memudahkan peneliti ketika menguji, menjelaskan, dan memprediksi hasil penelitian. Dalam hal ini, peneliti memanfaatkan dokumen yang berkaitan dengan implementasi kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ngaliyan sebagai dokumen penelitian.

### **D. Studi Kepustakaan**

Studi kepustakaan ialah metode dalam menghimpun seluruh informasi dengan menelaah referensi yang ada. Penelitian ini mengumpulkan informasi dengan menggunakan studi kepustakaan berdasarkan buku, artikel, literature dan catatan yang memiliki keterkaitan dengan penelitian.

#### **1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Penelitian ini mengadopsi analisis model interaktif (*interaktif model of analysis*) dimana menurut (Sugiyono, 2003) (2010: 97) teknik ini memiliki tiga komponen, diantaranya :

### **A. Reduksi Data**

Menguraikan data yang berhasil didapatkan berdasarkan olah lapangan dengan merincikan seluruh fenomena yang terjadi. Dalam menguraikan hanya dilakukan untuk setiap poin-poin penting saja dan dilakukan secara terus menerus selama durasi penelitian. Setelah menguraikan, seluruh data akan diringkas, ditelaah, dan dikategorikan ke dalam beberapa kategori.

### **B. Penyajian Data**

Didefinisikan sebagai sekumpulan informasi dan menggambarkan seluruh fenomena secara mendetail sehingga peneliti mampu memberikan simpulan dan memutuskan untuk melakukan sebuah tindakan.

### **C. Menarik Kesimpulan**

Dalam menyimpulkan sebuah data dari penelitian harus dilangsungkan dari awal hingga akhir penelitian. Kegiatan menyimpulkan ini dilakukan untuk menelaah pola, tema, serta ikatan yang terjalin antar variabel sehingga mampu menunjukkan kesimpulan akhir yang relevan. Sebuah kesimpulan memiliki sifat tentatif dikarenakan dalam melangsungkan penelitian besar kemungkinannya terjadi sebuah perubahan.

#### **1.9.8 Kualitas Data**

Sugiyono (2006:299) memaparkan standar dari kevalidan sebuah data didefinisikan sebagai keabsahan data. Kevalidan data penelitian akan menunjukkan seberapa besar data akan menunjukkan nilai kebenaran. Kebenaran ini akan

mewakilkkan data sesungguhnya dengan data yang peneliti teliti secara benar apa adanya.

Holloway dan Daymon (2008:144) mencirikan sebuah riset yang dinilai baik dengan terkandungnya otentisitas (*authenticity*) dan kepercayaan (*trustworthiness*). Kedua ciri tersebut ialah konsep sentral yang berada di seluruh tahapan dalam melangsungkan riset. Kedua ciri ini dapat digambarkan dengan melangsungkan kegiatan pendokumentasian seluruh tahapan riset beserta seluruh keputusan yang diambil peneliti ketika melangsungkan riset.

A. Otentisitas (*authenticity*)

Suatu riset yang bernilai otentik ketika strategi yang diterapkannya selaras terhadap laporan atas gagaran para partisipan secara sebenar-benarnya (*true reporting*).

B. Kepercayaan (*trustworthiness*)

Seluruh kriteria dalam melakukan evaluasi atas kepercayaan yang tersusun atas kredibilitas, kemampuan untuk ditransfer (*transferability*), ketergantungan, dan kemampuan untuk dapat dikonfirmasi (*confirmability*).