

# **BAB I**

## **Pendahuluan**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuh kebutuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan. Kemiskinan merupakan masalah global. Sebagian orang memahami istilah ini secara subyektif dan komparatif, sementara yang lainnya melihatnya dari segi moral dan evaluatif, dan yang lainnya lagi memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan, dll. Kemiskinan merupakan permasalahan yang selalu terjadi dalam proses pembangunan di negara berkembang. Sebagian besar negara berkembang memiliki tingkat kemiskinan ekstrem yang mencolok (Todaro dan Smith, 2011: 250). Hal ini menyebabkan Sebagian besar daerah di Indonesia susah menurunkan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan secara relatif, namun jumlah penduduk miskin secara absolut tidak berubah secara signifikan karena adanya penambahan penduduk yang pesat.

Soekanto (2009:321) mengungkapkan bahwa kemiskinan disini diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf hidup kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental dan juga fisiknya dalam kelompok tersebut. Selain itu Suharto (2009:131) mengatakan bahwa kemiskinan merupakan masalah sosial yang sentantiasa relevan untuk dikaji tersu menerus. Ini bukan saja karena masalah kemiskinan telah ada sejak lama daan masih hadir di tegah-tengah masyarakat gejalahnya semakin meningkat. Dalam hal ini Indonesia merupakan negara berkembang dan jumlah penduduk selalu meningkat setiap tahunnya. Menurut Bappenas dalam wardan (2009:14)

memberikan penjelasan tentang kemiskinan yaitu kondisi seseorang atau kelompok orang, laki-laki dan perempuan yang tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Disini, peran dan upaya pemerintah sangat dibutuhkan dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi di masyarakat sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan yang baik bagi masyarakat itu sendiri.

Upaya pengentasan kemiskinan selalu menjadi salah satu indikator utama untuk menilai kinerja suatu pemerintahan dalam sektor kesejahteraan. Ada Hal tersebut dikarenakan kemiskinan merupakan tolak ukur paling dasar untuk mengukur kualitas kehidupan seseorang. Masyarakat yang masih hidup dibawah garis kemiskinan niscaya mengalami banyak kesulitan untuk mengakses berbagai fasilitas yang dapat menunjang peningkatan kualitas hidupnya. Oleh karena itu tidak ada satu pemerintahan pun di seluruh dunia yang memandang sebelah mata fenomena kemiskinan yang terjadi di wilayahnya. Kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang ditandai dengan pengangguran, keterbelakangan, dan keterpurukan. Kemiskinan merupakan masalah mendasar karena menyangkut kehidupan dan penghidupan penduduk. Kemiskinan identik dengan ketidakberdayaan, terisolir minim. Menurut Remi dan Tjiptoherijanto (2002:32), program penanggulangan kemiskinan yang dijalankan mendapatkan kritikan antara lain tentang transparansi program, dana yang kebanyakan tidak diterima oleh kelompok yang ditargetkan. Program tersebut masih merupakan kebijakan yang terpusat dan memposisikan masyarakat sebagai objek dalam keseluruhan proses.

Berdasarkan Laporan dari Badan Pusat Statistik di Indonesia pada tahun 2007 angka kemiskinan mencapai 13.559.30 jiwa, sehingga diperlukannya alternatif untuk menurunkan angka kemiskinan Guna lebih meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan, pemerintah meluncurkan Program Keluarga Harapan (PKH) dengan dasar hukum Keputusan Menteri Sosial

Republik Indonesia Nomor 02A/HUK/2008 tentang Tim Pelaksanaan PKH dan diperkuat Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2013 tentang pencegahan dan pemberantasan korupsi point lampiran ke 46 tentang pelaksanaan Transparansi Penyaluran Bantuan Langsung Tunai Bersyarat Bagi Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) sebagai peserta Program keluarga harapan. Pemerintah Indonesia saat ini memiliki berbagai program penanggulangan kemiskinan yang terintegrasi. Program tersebut salah satunya PKH (Program Keluarga Harapan), PKH adalah program perlindungan sosial yang. maka sejak tahun 2007 pemerintah Indonesia melaksanakan uji coba Program Keluarga Harapan (PKH). PKH adalah pemberian bantuan tunai bersyarat (Conditional Cash Transfers) bagi rumah tangga sangat miskin (RTSM). Persyaratan yang ditetapkan dalam PKH terkait dengan memberikan bantuan secara tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dengan catatan harus mengikuti persyaratan yang diwajibkan. Adapun persyaratan yang dimaksud yaitu terkait dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia yaitu kesehatan dan pendidikan. Sasaran atau penerima bantuan ini adalah RTSM yang memenuhi ketentuan:

1. terdapat ibu hamil/nifas
2. memiliki balita
3. memiliki anak diatas balita (PAUD)
4. memiliki anak dengan pendidikan SD, SMP, SMA, SLB
5. terdapat disabilitas berat
6. terdapat lansia diatas 70 tahun

Program Keluarga Harapan (PKH) lebih dimaksudkan kepada upaya membangun sistem perlindungan sosial kepada masyarakat miskin. Berdasarkan pengalaman negara-negara lain, program serupa sangat bermanfaat terutama bagi keluarga dengan kemiskinan kronis

Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) di Indonesia di harapkan akan membantu penduduk miskin, bagi masyarakat yang paling membutuhkan uluran tangan dari siapapun juga. Setidaknya Program Keluarga Harapan secara berkesinambungan setidaknya bisa mempercepat pengurangan angka kemiskinan di Indonesia. Tujuan utama SDGs (sustainable Development Goals), salah satu komponen SDGs yaitu kemiskinan, tanpa kelaparan, pendidikan berkualitas, kesetaraan gender dan kesehatan yang baik serta kesejahteraan. Secara tidak langsung akan terbantu dengan adanya Program Keluarga Harapan (PKH), yaitu pengurangan penduduk miskin dan kelaparan, pendidikan dasar, kesetaraan gender, pengurangan angka kematian bayi dan balita, dan pengurangan kematian ibu melahirkan.

Kabupaten bantul sejak mulai dari tahun 2008 sudah melaksanakan Program keluarga Harapan, di tahun itulah Program keluarga Harapan memiliki 5 Kecamatan dan 5 pendamping di awal tahun 2008. Sedangkan pada keseluruhan kabupaten bantul memiliki 17 kecamatan. Pada tahun 2008 berjumlah 797 PKM (penerima Keluarga Manfaat), yang bereda di beberapa kecamatan, sewon, kasihan, sanden, imogiri, dan dlingo. Tahun 2009 pada kabupaten bantul mendapatkan 2 (dua) kecamatan pengembang adalah banguntapan dan pandak, sehingga berjumlah 1.797 PKM. Kemudian tersisa 10 Kecamatan yang belum menjadi bagian wilayah sasaran PKH. Di tahun 2011 akhirnya menjadi seluruh wilayah di kabupaten bantul dengan jumlah total PKM 3.838. ada 16 pendamping dan juga 4 operator. (sumber; UPPKH Kabupaten Bantul)

Pada perkembangannya Kabupaten Bantul dari tahun 2010-2019 jumlah penduduk mengalami kenaikan populasi yang sangat pesat di Tahun 2010 sebesar 909.539 jiwa dan di Tahun 2019 sebesar 1.018.402 jiwa. (Sumber: [yogyakarta.bps.go.id](http://yogyakarta.bps.go.id)). akan tetapi semakin bertambahnya jumlah penduduk tentunya makin banyak penduduk miskin yang ada di kabupaten

Bantul. Penduduk miskin makin bertambah menandakan bahwa pemerintah daerah harus segera bertindak cepat untuk mengurangi kenaikan penduduk miskin. Hal ini disebabkan beberapa faktor yang membuat penduduk miskin terus bertambah, dari jumlah pengangguran yang tinggi serta jumlah penduduk miskin yang terus bertambah tiap tahunnya. Gambar 1 akan menjelaskan jumlah penduduk miskin yang ada di kabupaten Bantul, sebagai berikut:

**Gambar 1**

**Angka penduduk Miskin Kabupaten/Kota Yogyakarta Tahun 2017-2019**

Data series subyek Kemiskinan juga dapat diakses melalui [Fitur Tabel Dinamis](#).

Data Series : 2017-2019 2014-2016 2011-2013 2009-2010

Search:

Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk Miskin (Ribuan)		
	2019	2018	2017
D.I. Yogyakarta	448,47	460,10	488,53
Kulonprogo	74,62	77,72	84,17
Bantul	131,15	134,84	139,67
Gunungkidul	123,08	125,76	135,74
Sleman	90,17	92,04	96,75
Yogyakarta	29,45	29,75	32,20

Survei Sosial Ekonomi Nasional, Badan Pusat Statistik Provinsi D I Yogyakarta

(Sumber: Yogyakarta.bps.go.id)

Gambar 1 menjelaskan bahwa presentase penduduk miskin kabupaten bantul dari tahun 2017-2019 selalu menepati posisi pertama dan diikuti oleh kabupaten GunungKidul, kabupaten

Kulonprogo, Kabupaten Sleman dan, Kota Yogyakarta. Kabupaten Bantul menunjukan presentase penduduk miskin pertama di Yogyakarta, walaupun angka kemiskinan menurun tiap tahunnya akan tetap dari tahun 2018 hingga 2019.

Kemiskinan yang terjadi diimbangi oleh perkembangan penduduk kabupaten Bantul yang secara signifikan terus naik dari tahun ke tahun. Banyak program penanggulangan yang sudah diluncurkan pemerintah salah satu program penanggulangan kemiskinan yaitu Program Keluarga Harapan (PKH) akan tetapi pada tahun 2019 akan kemiskinan hanya turun 0,51% dari 13,43% pada 2018 dan 12,92% 2019, angka kemiskinan yang turun belum begitu signifikan mengingat program bantuan yang diterima Kabupaten Bantul begitu banyak. Dari laporan Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul menunjukan angka kematian bayi mengalami kenaikan di tahun 2017 berjumlah (Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul 2018).

Pada bidang pendidikan adalah keterbatasan masyarakat miskin untuk mengakses layanan pendidikan dasar, terutama disebabkan tingginya beban biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung. Meskipun SPP untuk jenjang SD/MI, SMPT/MTs dan, SMA/MA telah secara resmi dihapuskan oleh pemerintah akan tetapi pada kenyataannya masyarakat tetap harus membayar keperluan sekolah seperti pembelian buku, alat tulis, seragam, uang transportasi, dan uang saku menjadi faktor penghambat pula bagi masyarakat miskin untuk menyekolahkan anaknya.

Permasalahan yang juga sering muncul yaitu dibagian validasi data kepesertaan penerima PKH. Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Bantul mencatat sekitar 600 warga di Bantul mengundurkan diri dari penerima Program Keluarga Harapan (PKH). Mereka yang mengundurkan diri merasa tidak berhak mendapat bantuan dari pemerintah melalui Kementerian Sosial. Alasan warga Bantul mengundurkan diri dari

kepesertaan PKH tahun 2019 karena merasa tidak berhak menerima bantuan karena dari segi ekonomi ratusan warga tersebut merasa sudah mampu. keluarnya masyarakat dari kepesertaan PKH, benar-benar masyarakat yang miskin dan sudah sejahtera karena bantuan PKH, atau masyarakat yang secara ekonomi baik tapi terverifikasi mendapat penerima bantuan PKH sehingga mereka mengundurkan diri. Berdasarkan berita yang ditulis Republika, masyarakat yang mengundurkan diri secara sukarena membuat surat perjanjian tidak menerima lagi bantuan PKH dan juga ada dorongan agar masyarakat sudah mampu mampu mundur dari penerima bantuan PKH. (Sumber: nasional.republika.co.id)

Pemerintah sebagai organisasi yang melaksanakan kebijakan seharusnya melakukan validasi data dengan baik dan tepat apalagi masih banyak masyarakat yang mampu secara ekonomi menerima bantuan PKH sehingga bantuan ini kurang tepat sasaran. masyarakat yang mampu enggan mengundurkan diri dikarenakan bantuan PKH sangat bermanfaat bagi orang mampu. adapun masyarakat yang ekonominya baik mendapatkan bantuan PKH mengundurkan diri dikarenakan omongan dari lingkungan masyarakat itu sendiri atau pemerintah yang menyoret data kepesertaannya.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, peneliti mengambil studi kasus di kabupaten Bantul dikarenakan posisi Kabupaten Bantul menempati angka penduduk miskin terbanyak pertama selain Kabupaten GunungKidul, kabupaten KulonProgo, Kabupaten Sleman dan, Kota Yogyakarta. Ada beberapa masalah yang terjadi dalam PKH. Tujuan dari peneliti yang akan dilakukan ialah ingin mengetahui pelaksanaan dari PKH khususnya di Kabupaten Bantul yang telah berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan atau tidak sesuai tujuan. Adapun kesimpulan yang dibuat dalam uraian masalah diatas yaitu; 1) Masih banyak dan Kurang tepat sasaran dalam melakukan pendataan RTSM sebagai penerima manfaat PKH. 2) Akses dan

kualitas pendidikan serta kesehatan bagi peserta PKH belum dipandang meningkatkan status kesehatan dan gizi terhadap ibu hamil, ibu nifas, balita dan, anak-anak pra sekolah anggota RTSM. 3) Angka kemiskinan turun tidak signifikan, dengan banyaknya bantuan program penanggulangan kemiskinan yang ada. 4) Banyaknya verifikasi data warga miskin yang tidak valid yang menyebabkan banyak bantuan yang tidak tepat sasaran. Mengacu pada permasalahan diatas peneliti tertarik meneliti mengenai Implementasi Program Keluarga Harapan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat kabupaten Bantul. Juga peneliti ingin mengetahui apakah masyarakat kabupaten bantul sudah sejahterah melalui Program Keluarga Harapan yang di laksanakan oleh pemerintah.

## **1.2.Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian masalah diatas penyusun dapat merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Program Keluarga Harapan Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten Bantul. ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Impelemntasi Program Keluarga Harapan di Kabupaten Bantul.

1. Untuk mengetahui implementasi program keluarga harapan dalam penanggulangan kemiskinan dalam pelaksanaan di kabupaten Bantul.
2. Memperoleh deskripsi tentang keberhasilan implementasi program keluarga harapan dalam penanggulangan kemiskinan.



3. Memberikan pengetahuan tentang kinerja pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan dalam Program Keluarga Harapan Kabupaten Bantul

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Memberikan pengetahuan bagi masyarakat agar dapat mengetahui sejauh mana program kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mengentaskan kemiskinan di Kabupaten Bantul.
2. Sebagai bahan implementasi atau masukan bagi pemerintah yang bersangkutan khususnya bagi pihak-pihak pelaksana kebijakan tersebut agar lebih baik lagi dalam menjalankan setiap kebijakan yang dibuat serta dapat menghasilkan program-program yang lebih baik.
3. Memberikan gambaran kepada pembaca penelitian untuk mengetahui implementasi program keluarga harapan dalam penanggulangan kemiskinan.

#### **1.5. Literatur Review**

Penelitian terdahulu dalam bagian ini di maksudkan oleh penulis untuk memberikan pemahaman, penegasan bahwa masalah yang menjadi kajian tentang Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Mensejahterakan Masyarakat Kabupaten Bantul Tahun 2019. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan beberapa literatur review yang sama untuk mendukung penelitian. Adapun beberapa referensi yang relevan dengan penelitian ini yaitu:

- 1 Khodizlah Isnaini Kholif, Irwan Noor, Siswidiyanto (2014) dalam jurnal berjudul “Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Menangulangi Kemiskinan Di Kecamatan Dawarblandong Kabupaten Mojokerto” hasil penelitian ini menunjukkan implementasi PKH di Kecamatan Dawarblandong belum berhasil, tidak

semua isi kebijakan PKH dilaksanakan dengan sesuai. Tujuan PKH juga belum mendapatkan hasil yang maksimal. Masih adanya kemiskinan gizi buruk, ibu meninggal karena melahirkan, serta rendahnya masyarakat yang mendukung peningkatan kesejahteraan. Saran yang dapat dilaksanakan yakni mengevaluasi kebijakan serta pemberian penghargaan kepada perseorangan.

- 2 Dyah Ayu Virgorete, Ratih Nur Pratiwi, Suwondo (2015) dalam jurnal yang berjudul “Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam upaya meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat (Studi Kasus Desa Beji Kecamatan Jenu, Kabupaten Tuban)” dalam penelitian menunjukkan implementasi Program Keluarga Harapan yang terdapat di desa beji ini didasarkan pada tingginya jumlah rumah tangga miskin. Program Keluarga Harapan (PKH) di Indonesia mulai dilaksanakan pada tahun 2007 dan diharapkan dapat dilaksanakan secara berkesinambungan setidaknya hingga tahun 2015 diharapkan implementasi dari Program Keluarga Harapan (PKH) dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam bidang pendidikan dan kesehatan. Hasil penelitian membuktikan bahwa penerima PKH setiap tahunnya mengalami penurunan.
- 3 Depi Zahrawati, Henni Muchtar (2018) dalam Jurnal “Implementasi Program Keluarga Harapan dalam Meningkatkan Kesejahteraan Keluarga Miskin di Nagari Malampah Kabupaten Pasaman” dalam penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan Program Keluarga Harapan sudah berpatokan kepada peraturan menteri sosial Nomor 1 Tahun 2008, Namun dari masyarakat penerima bantuan PKH masih ada yang tidak berkomitmen terhadap kewajiban seperti tidak menghadiri posyandu oleh ibu hamil dan anak usia 0-6 tahun tidak menggunakan dana bantuan anak sekolah untuk

- keperluan pendidikan, tidak menghadiri pertemuan kelompok yang diadakan sebulan sekali. Faktor penghambat dan pendukung implementasi program keluarga harapan dilihat dari komunikasi pendamping dan masyarakat sudah baik. Sumber daya seperti staf dan fasilitas untuk nagaru malamnpah masih kurang.
- 4 Sugiyanto (2015) dalam Jurnal berjudul “Implementasi Program Keluarga Harapan Di Jenoponto, Sulawesi Selatan” dalam Penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan dan capaian hasil PKH di Jenopati belum optimal. Hal ini disebabkan oleh sejumlah hambatan yang berkaitan dengan kondisi wilayah yang sulit dijangkau, baik dari aspek transportasi maupun komunikasi. Disarankan perlunya program ini lebih ditingkatkan dengan memperluas cakupan peserta PKH dan peningkatan kapasitas pendamping yang dilengkapi sarana transportasi dan komunikasi yang memadai, mekanisme pembayaran melalui bank, meningkatkan sistem informasi manajemen, penataan ulang dengan mengadakan intervensi di bidang sosial ekonomi keluarga dan memperpanjang pendidikan anak hingga SLTA.
  - 5 Liahati, Dewi Citra Larasati (2018) dalam Jurnal berjudul “Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan Di Kelurahan Sisir Kecamatan Batu Kota Batu” dalam penelitian menunjukkan bahwa Implementasi PKH dalam Upaya Penanggulanagn Kemiskinan dapat dilihat dari empat hal yaitu proses komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi yang dilakukan sudah baik dengan adanya tanggungjawab, rasa kepedulian, memberikan motivasi dan menggugah kesadaran peserta program keluarga harapan dalam memenuhi tujuan dan harapan yang diinginkan. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi program keluarga harapn yaitu adanya faktor pendukung yang dapat dibuktikan dengan adanya

tanggungjawabn pendamping kepada peserta program keluarga harapan untuk selalu mendorong mereka agar lebih sadar akan penting teknologi dan hidup yang lebih layak. Adapun faktor penghambat cenderung muncul karena kurangnya tanggapan dari pihak atasan terhadap masalah yang dihadapi oleh peserta PKH, tidak terlepas juga dari peserta PKH untuk selalu lebih sadar akan pentingnya teknologi, sehingga lebih mempermudah dalam proses pelaksanaan program keluarga harapan.

- 6 Kahfi Septian (2019) dalam Jurnal berjudul “Pengaruh Implementasi Program Keluarga Harapan Terhadap Kesejahteraan Masyarakat oleh Pendamping Program Keluarga Harapan (PKH) Di Desa Ciomas Kecamatan Panjalu Kabupten Ciamis” dalam penelitian menunjukkan bahwa kesejahteraan masyarakat, bertambahnya masyarakat miskin, rendahnya penghasilan masyarakat serta rendahnya kualitas hidup masyarakat hal tersebut diduga disebabkan Implementasi Program Keluarga Harapan yang belum dilaksanakan dengan maksimal. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi Program Keluarga Harapan di Desa Ciomas Kecamatan Panjalu Kabupaten Ciamis, seberapa besar pengaruh Implementasi Program Keluarga Harapan terhadap kesejahteraan masyarakat di Desa Ciomas Kecamatan Panjalu Kabupaten Ciamis. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode kuantitatif, teknik pengumpulan sampel yang digunakan penulis adalah sampling jenuh/sensus. Dengan demikian sampel dalam penelitian ini berjumlah 82 orang dimana pengumpulan data dilakukan dengan pengisian angket dan wawancara kepada kepala desa. Berdasarkan hasil analisis angket dan data diperoleh hasil bahwa terdapat pengaruh cukup berarti dari Implementasi Program Keluarga Harapan terhadap Kesejahteraan Masyarakat.

- 7 Junine Vebry Makasenda (2019) dalam Jurnal berjudul “Implementasi Program Keluarga Harapan Dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kota Manado (Suatu Studi Di Kecamatan Tuminting)” dalam penelitian menunjukkan bahwa Implementasi program keluarga harapan di kota manado salah satunya di Kecamatan Tuminting, yang menggunakan Teori Van Meter dan Van Horn menetapkan beberapa indikator mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu, sasaran dan standar kebijakan, lingkungan sosial dan sikap pelaksana. Metode yang digunakan kualitatif, berdasarkan hasil temuan implementasi program keluarga harapan di Kecamatan Tuminting sudah berjalan tetapi masih terdapat kendala seperti belum tepat sasaran, karena kondisi masyarakat menunjukkan bahwa penerima bantuan masih ada yang bersal dari masyarakat mampu dengan kondisi ekonomi menengah ke atas. Diharapkan pemerintah dan masyarakat perlu adanya tekad yang kuat dan semua pihak yang terlibat harus kerjasama, konsisten dan komitmen dalam memberantas kemiskinan.
- 8 Cahyo Sasmito (2019) dalam Jurnal berjudul “ Implementasi Program Keluarga Harapan Dalam Upaya Mengentasi Kemiskinan Di Kota Batu” dalam penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam upaya mengentaskan kemiskinan pada Dinas Sosial Pemerintah Kota batu telah berjalan dengan abik dan lancar. Komunikasi terjalin secara baik dengan pendamping PKH dan peserta PKH. Dinas Sosial melibatkan Pendamping PKH dalam rapat kordinasi, seminar dan matrikasi mengentaskan kemiskinan. Dinas Sosial memberikan tugas pada Pendamping PKH untuk membantu peserta PKH dalam memberikan penyuluhan terkait syarat dan ketentuan wajib yang harus dipenuhi peserta PKH.

- 9 Clara Dheby (2017) dalam Jurnal berjudul “Implementasi Program Keluarga harapan di Kecamatan Tamalate Kota Makassar” dalam penelitian menunjukkan bahwa penelitian yang digunakan adalah Kualitatif dan tipe penelitian adalah fenomenologi. Data diperoleh melalui wawancara, observasi dan dokumentasi, dengan 10 orang. Hasil penelitian bahwa PKH dibidang kesehatan di kecamatan Tamalate telah melaksanakan dengan baik layanan keuangan digital dan penyediaan fasilitas kesehatan. PKH bidang pendidikan di Kecamatan Tamalate belum memaksimalkan pengentasan anak buta huruf dan penyediaan rumah singgah.
- 10 Nur Azizah (2019) dalam Jurnal berjudul “Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Di Kelurahan Sepan Kecamatan Penajam Kabupaten Penajam Paser Utara” dalam penelitian menunjukkan bahwa Implementasi PKH di Kelurahan Sepan dalam penyaluran bantuan sosial PKH, Pendamping PKH dan pemantauan dan evaluasi sudah terlaksana dengan cukup baik adapun faktor pendukung dari implementasi PKH yaitu, hubungan baik dengan instansi atau pendukung terkait maupun partisipasi peserta keluarga penerima manfaat PKH. Adapun hambatan dalam mengimplementasikan program keluarga harapan yaitu terbatasnya dana operasional PKH, kurang jumlah sumber daya manusia pendamping sosial PKH dan pendataan kepesertaan PKH.

Dari Literatur review terdahulu, Adapun perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilaksanakan yaitu, terletak pada objek permasalahan yang akan diteliti yaitu pada peneliti terdahulu lebih spesifik membahas tentang penyaluran bantuan, pendamping, dan juga membahas pendidikan, kesehatan. Penelitian terdahulu juga menggunakan jenis penelitian yang berbeda dan juga teori yang

berbeda, sedangkan penelitian ini menggunakan jenis penelitian Kualitatif dan lebih fokus pada Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Mensejahterakan Masyarakat Kabupaten Bantul. Berdasarkan dari beberapa hasil penelitian yang dikemukakan diatas, dapat disimpulkan bahwa dari hasil penelitian tersebut secara keseluruhan berbeda. Baik dari segi persepsi pembahasan maupun dari segi metodologi.

## **1.6. Kerangka Teori Dasar**

### **1. Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Predrickson dan hart, kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untum mencapai tujuan/mewujudkan sasaran yang diinginkan. David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai akibat aktifitas pemerintah (the impact of government activity).

William N Dunn menyebut istilah kebijkana publik (public policy) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung. Termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintahan. Yang dimaksud oleh William N Dunn, policy public ialah hal yang saling berkaitan dalam kerangka keputusan wilayah pemerintah merupakan wujud yang kompleks dan dengan kebijakan, dalam mengambil atau tindakannya suatu keputusan. Jadi kebijakan publik merupakan segala tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah yang dampaknya dirasakan oleh semua lapisan masyara kat. Pemerintah perlu melakukan suatu kebijakan kerana pemerintah memiliki otortitas kekuasaan yang sah

untuk mengatur warganya, tetapi tidak berarti pemerintah bisa bertindak sewenang-wenang.

Menurut ahli Syukur dalam Surmayadi (2005:79) ada tiga komponen penting dalam proses implementasi yaitu (1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan. (2) target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan ditetapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan, atau peningkatan. (3) unsur pelaksana (implementor) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggungjawab dalam memperoleh pelaksana dan pengawasan dari proses implementasi tersebut implementasi melibatkan usaha dari policy makers untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “street level bureaucrats” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (target group). Untuk kebijakan yang sederhana. Implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya kebijakan pembangunan infrastruktur publik untuk membantu masyarakat agar memiliki kehidupan yang lebih baik, sebaiknya untuk kebijakan makro misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa.

## **2. Implementasi Kebijakan**

Suatu program kebijakan harus di implementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah di tetapkan. Dengan kata lain implementasi merupakan proses penerjemah pernyataan kebijakan (policy statement) kedalam aksi kebijakan (policy action).



Ripley dan Frankin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program kebijakan, keuntungan (benefit) atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Dari definisi diatas implementasi merupakan rangkaian tindak untuk mencapai sebuah tujuan yang telah ditetapkan, sebagai rangkaian kegiatan yang bersifat komplementer terhadap kebijakan yang lain.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) menjelaskan implementasi dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Pengertian implementasi diatas lebih ditekankan bahwa implementasi merupakan hal yang kompleks dalam suatu kebijakan baik itu mencakup hasil atau dampak pengaruhnya tindakan keputusan, pasca penerapan kebijakan ialah fokus dari suatu bentuk implementasi. ia juga menengarai bagaimana kerja dari implementasi perlu perumusan bentuk kerjanya sehingga dalam wilayah usaha administratif proses implementasi ini dapat berdampak nyata pada wilayah penerapannya (publik).

Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan tindakan yang dilakukan oleh individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah ataupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-

usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usah mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan kebijakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, kebijakan biasanya berupa peraturan Undang-undang. Keberhasilan dari implementasi ditentukan oleh sejauh mana setiap perencanaan dan ide-ide tertuang sesuai dengan kesepakatan dan prosedur yang telah ditetapkan. Dalam setiap implementasi tergantung pada pelaksana dari Program-program dalam Implementasi tersebut atau disebut Impelementator dan kelompok target, Implementator harus memiliki komitmen dan kompetensi yang memadai. Selain itu keberhasilan implementasi juga dipengaruhi berbagai situasi non teknis seperti kondisi lingkungan dan keadaan sosial yang ada dalam proses implementasi tersebut.

### **3. Model-Model Teori Implementasi Kebijakan**

pertama model yang dikembangkan oleh Van Mater dan Van Horn (1975), yang disebut sebagai A Model Of the Policy Implementation Process (model proses implementasi kebijakan) Teori ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Van Mater dan Van Horn membuat tipologi kebijakan menurut jumlah masing masing perubahan yang akan dihasilkan dan jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Alasan dikemukakannya hal ini ialah bahwa proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap

tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi. Jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh variabel bebas (independent variable) yang saling berkaitan. Beberapa variabel yang dimaksud sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel:

- a. standar dan sasaran kebijakan standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasi.
- b. sumber daya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia maupun non-manusia.
- c. aktivitas implementasi dan komunikasi organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
- d. karakteristik dari agen pelaksana/implementor. Mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.
- e. kondisi ekonomi, sosial dan politik. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan
- f. kecenderungan (disposition) dari pelaksana/implementor. Disposisi implementor mencakup tiga hal yang penting, yakni: respon implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan. Dan intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

kedua model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A.Sabtier yang disebut A Framework For Implementation Analysis (kerangka Analisis Implementasi)

Mazmanian dan Sabtier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam 3 adapun variable tersebut:

- a. Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Banyaknya kesulitan yang ditemukan dalam implementasi program-program pemerintahan.
- b. Variabel intervening, yaitu kemampuan keputusan kebijakan untuk menstruktur secara tepat proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan.
- c. Variabel independen, yaitu pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan tujuan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

ketiga model Implementasi oleh Goerge C. Edward III. Model implementasi kebijakan yang bersifat top down yang dikembangkan oleh George C. Edward, menanamkan model implementas kebijakan publik dengan *direct and Indirect Impact implementation*. Dalam pendekatan teori terhadap empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu, komunikasi, sumberdaya, disposisi, struktur birokrasi.

#### A. Komunikasi

Pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut Goerge C Edward (dalam Agustino), adalah komunikasi menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik. Sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi atau transmision informasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan ditetapkan dalam masyarakat.

Ada terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu (1) Transmisi; adalah penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah salah pengertian (*miscommunication*). (2) kejelasan; adalah komunikasi yang diterima olrh para pelaksana kebijakan ( *street level bureuarats*)

haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua) ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu. Para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan tetapi pada tataran yang lain hasilnya tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang akan dihendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan. (3) konsisten; adalah perintah yang akan diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

## B. Sumber daya

Kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah suatu variable kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan menurut Goerge C. Edward III (dalam Agustino), indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu; sumber daya utama (1) staf; adalah sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf, kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh arena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup.tetapi diperlukan juga kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasi kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri. (2) informasi; adalah dalam implementas kebijakan, informasi mempunyai 2 (dua) bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberikan perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana

terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. implementasi harus mengetahui apakah orang yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum. (3) wewenang; adalah pada umumnya harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggalakan proses implementasi kebijakan. tetapi dalam konteks yang lain ketika wewenang formal tersebut ada maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak efektivitas akan menyusut manakalah wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingan sendiri atau demi kepentingan kelompok (4) fasilitas; adalah fisik yang merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan, implementasi mungkin memiliki wewenang untuk melaksanakan tugas, akan tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (Sarana dan Prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### C. Disposisi (sikap)

Ketiga variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah disposisi, hal ini penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi. Menurut Goerge C. Edward III (dalam agustino) adala 2 (dua) yaitu; 1) pengangkatan birokrasi adalah disiposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat tinggi. Karena itu pemilihan dan penangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. 2) Insentif; adalah bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk

mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri. Maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan, dengan cara menambahkan keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

#### D. Struktur birokrasi

Keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Dua karakteristik menurut Edwaard III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik.

#### **4. Faktor-Faktor Penghambat Implementasi**

Menurut Bambang Sunggono, Implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:



a. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan bisa gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci sarana-saarana dan penerapan prioritas atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan internal atau eksternal dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya menyangkut waktu, biaya dan tenaga Manusia.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut. Misalnya dari pelaksana kebijakan harus memiliki sumber daya manusia yang baik, anggaran serta regulasi/peraturan yang sesuai pelaksana. Implementasi kebijakan juga memiliki dukungan yang kuat dari implementor untuk melaksanakan kebijakan yang ada.

d. Pembagian Potensi

Sebab masalah yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan yang kurang jelas (Bambang Sunggono, 1994 : 149-153).

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik yaitu:

- a) Pertama, Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b) Kedua, Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c) Ketiga, Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d) Keempat, Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan ukuran kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;

e) Kelima, Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. (Bambang Sunggono, 1994: 144-145).

## **5. Pengertian Program**

Program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Dengan program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperasionalkan (Jones, 1994: 296). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa program merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan pelaksanaan karena dalam program tersebut telah dimuat berbagai aspek antara lain :

- a. Adanya yang ingin dicapai
- b. Adanya kebijakan-kebijakan yang harus diambil dalam pencapaian tujuan itu.
- c. Adanya aturan-aturan yang dipegang dibutuhkan
- d. Adanya perkiraan anggaran

Unsur yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan program ialah adanya kelompok orang yang memuji sasaran program sehingga kelompok orang tersebut merasa ikut dilibatkan dan membawa hasil dari program yang dijalankan dan adanya perubahan serta peningkatan dalam kehidupan tanpa memberikan manfaat kepada kelompok orang, boleh dikatakan program tersebut telah gagal dilaksanakan berhasil tidaknya suatu program dilaksanakan tergantung dari unsur pelaksanaannya. Unsur pelaksanaan itu merupakan unsur ketiga. Pelaksanaan adalah hal penting dalam mempertanggungjawabkan pengelolaan maupun pengawasan dalam pelaksanaan, baik itu organisasi ataupun perorangan (Jones, 1994: 298)

Merujuk kepada definisi program di atas dapat disimpulkan bahwa meskipun program diartikan berbeda oleh masing-masing ahli, namun program dapat dipahami sebagai serangkaian kegiatan atau aktivitas sistematis yang direncanakan yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam batasan ini, program memiliki empat komponen utama yaitu: a) kegiatan/aktivitas, b) sistematis, c) direncanakan, dan d) untuk mencapai tujuan.

## **5. Penanggulangan Kemiskinan**

Dalam rangka mempercepat dan meningkatkan efektivitas upaya penanggulangan kemiskinan pemerintah telah mengeluarkan peraturan presiden Nomor 15 tahun 2010, dalam (pasal 5 ayat 1 poin a) menjelaskan tentang program penanggulangan kemiskinan kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian, secara umum perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai kondisi negara atau daerah yang bersangkutan. Sedangkan tujuan pembangunan pada umumnya adalah mendorong proses pembangunan secara lebih cepat guna mewujudkan masyarakat yang maju, makmur, dan sejahtera.

Literatur ilmiah yang tersedia memberikan beberapa pengertian tentang perencanaan pembangunan dalam bentuk berbagai definisi: Arthur W. Lewis (1965) mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai: suatu kumpulan kebijaksanaan dan program

pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif. Kemudian M.L. Jhingan (1984) seorang ahli perencanaan pembangunan bangsa india memberikan definisi yang lebih konkret tentang perencanaan pembangunan tersebut. Menurut pendapat Jhingan: perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula.

Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Michael Todara (2000) yang mendefinisikan bahwa perencanaan ekonomi dapat digambarkan sebagai berikut: suatu upaya pemerintah secara sengaja untuk melakukan kordinasi pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang untuk mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat pertumbuhan dari beberapa variabel utama perekonomian nasional. Khusus untuk meluruskan pemahaman dan pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai berikut: sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan.

PKH dinilai menjadi program strategi dalam penanggulangan kemiskinan semakin terlihat ketika PKH menyelenggarakan proses transformasi bagi KPM proses ini membagi peserta menjadi 2 kelompok yaitu kelompok graduasi dan kelompok transisi. PKH juga merupakan salah satu upaya pemerintah dalam mengembangkan sistem perlindungan sosial dan strategi intervensi pengentasan kemiskinan di Indonesia, program ini adalah memiliki pedoman operasional PKH yang menjelaskan bahwa PKH merupakan

salah satu strategi penanggulangan kemiskinan yang dirancang untuk membantu keluarga sangat miskin (KSM). Didalam program PKH mempunyai 3 aspek penting yaitu (1) PKH sebagai strategi penanggulangan kemiskinan; (2) aspek peningkatan SDM; (3) aspek perbaikan pola pikir dan perilaku. PKH adalah program yang mengutamakan perlindungan sosial bagi penerimanya.

## **6. Program keluarga Harapan (PKH)**

### **A. Pengertian Program Keluarga Harapan**

Program Keluarga Harapan yang selanjutnya disebut PKH adalah program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada keluarga penerima manfaat (KPM) yang ditetapkan PKH. Sebagai upaya percepatan penanggulangan kemiskinan sejak 2007 pemerintah Indonesia telah melaksanakan PKH. Program Perlindungan Sosial yang juga dikenal di dunia internasional dengan istilah Conditional Cash Transfers (CCT) ini terbukti cukup berhasil dalam menanggulangi kemiskinan yang dihadapi negara-negara tersebut, terutama masalah kemiskinan kronis.

Sebagai sebuah program bantuan sosial bersyarat, PKH membuka akses keluarga miskin terutama ibu hamil dan anak untuk memanfaatkan berbagai fasilitas layanan kesehatan dan fasilitas layanan pendidikan yang tersedia di sekitar mereka. Manfaat PKH juga mulai di dorong untuk mencakup penyandang disabilitas dan lanjut usia dengan mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya sesuai dengan amanat konstitusi Presiden RI. Melalui PKH, KPM di dorong 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. PHK diarahkan untuk menjadi tulang punggung penanggulangan kemiskinan yang mensinergikan berbagai program perlindungan dan pemberdayaan sosial nasional.

Program prioritas nasional ini oleh Bank Dunia dinilai sebagai program dengan biaya paling efektif untuk mengurangi kemiskinan dan menurunkan kesenjangan antar kelompok miskin, juga merupakan program yang memiliki tingkat efektivitas paling tinggi terhadap penurunan koefisien gini, berbagai penelitian lain menunjukkan bahwa PKH mampu mengangkat penerima manfaat keluar dari kemiskinan, meningkatkan konsumsi keluarga, bahkan pada skala yang lebih luas mampu mendorong para pemangku kepentingan di Pusat dan daerah untuk melakukan perbaikan infrastruktur kesehatan dan pendidikan.

#### **a. Tujuan dan Sasaran Program Keluarga Harapan**

Sasaran peserta PKH adalah Keluarga Miskin dan yang memiliki komponen kesehatan (ibu hamil, nifas, balita, anak prasekolah) dan komponen pendidikan (SD sederajat, SMP sederajat, SMA sederajat) atau anak usia 7-21 tahun yang belum menyelesaikan pendidikan wajib 12 tahun, penyandang disabilitas berat, dan lanjut usia diatas 70 tahun.

Program Keluarga Harapan terdiri atas tiga komponen, yaitu komponen pendidikan yang mensyaratkan anak-anak peserta PKH terdaftar dan hadir di sekolah minimal kehadirannya 85% dari jumlah hari efektif sekolah yang berlaku, komponen kesehatan dengan kewajiban antara lain peserta mendapat layanan prenatal dan postnatal, proses kelahiran ditolong oleh tenaga kesehatan terlatih, melakukan imunisasi sesuai jadwal dan memantau tumbuh kembang anak secara teratur dengan

minimal kehadirannya 85% dan komponen kesejahteraan sosial yang terdiri dari penyandang disabilitas berat dan lanjut usia 70 tahun atau lebih.

#### **b. Hak dan Kewajiban peserta**

Hak peserta PKH

Ada tiga Hak yang akan diterima peserta PKH sebagai berikut:

- 1) Mendapatkan bantuan uang tunai yang besarnya disesuaikan dengan ketentuan program.
- 2) Mendapatkan layanan di fasilitas kesehatan dan pendidikan bagi seluruh anggota keluarga.
- 3) Terdaftar dan mendapatkan program-program komplementaritas dan sinergitas penanggulangan kemiskinan.

#### **c. Kewajiban Peserta PKH**

- 1) Peserta PKH wajib memenuhi persyaratan kesehatan yang sudah ditetapkan dalam protokol pelayanan kesehatan.
- 2) Peserta PKH yang dikenakan persyaratan kesehatan adalah peserta yang memiliki ibu hamil/nifas, anak balita atau anak usia 5-7 tahun yang belum masuk pendidikan SD
- 3) Penyandang disabilitas berat melakukan pemeliharaan kesehatan sesuai kebutuhan. Pemeriksaan kesehatan dapat dilakukan oleh tenaga kesehatan melalui kunjungan ke rumah (home care).
- 4) Lansia melakukan pemeriksaan kesehatan sesuai kebutuhan. Pemeriksaan kesehatan dapat dilakukan oleh tenaga kesehatan atau mengunjungi puskesmas santun lanjut usia (jika tersedia). Lansia harus dipastikan mengikuti kegiatan



sosial di fasilitas pelayanan kesejahteraan sosial melalui kegiatan day care dan mengikuti berbagai kegiatan yang dibutuhkan. Lansia yang mengalami kesulitan mengikuti day care dapat mengikuti kegiatan home care dengan pendamping lansia mendatangi ke rumah.

- 5) Peserta PKH yang memiliki anak usia 6-21 tahun diwajibkan untuk didaftarkan/terdaftar pada lembaga pendidikan dasar (SD/MI/SDLB/ Salafiyah Ula/Paket A, SMP/MTs/SMLB/Salafiyah Wustha/Paket B termasuk SMP/MTs terbuka, atau SMA/MA/Paket C termasuk SMA/MA terbuka) dan kehadiran minimal 85% dari hari belajar efektif setiap bulan selama tahun ajaran berlangsung. Apabila ada anak yang berusia 5-6 tahun yang sudah masuk sekolah dasar dan sejenisnya, maka yang bersangkutan dikenakan verifikasi bidang pendidikan.

**d. Dasar Hukum Program Keluarga Harapan**

- 1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia
- 2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional
- 3) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
- 4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin
- 5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang penyandang Disabilitas
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggara Kesejahteraan Sosial
- 7) Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang kementerian Sosial (lembaran negara republik Indonesia Tahun 2015 nomor 8)

- 8) Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2015 tentang Kementerian Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 86)
- 9) Inpres Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi poin lampiran ke 46 tentang Pelaksanaan Transparansi penyaluran
- 10) Bantuan langsung Tunai bersyarat Bagi Rumah Tangga Sangat Miskin Sebagai Peserta Program Keluarga Harapan.
- 11) Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 254/PMK.05/2015 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga.

### **1.7. Definisi Konseptual**

Pengertian konsep adalah serangkaian yang saling terhubung yang menjelaskan mengenai sekelompok kejadian peristiwa dan merupakan suatu dasar atau petunjuk didalam suatu penelitian, dimana teori dan konsep tersebut dapat memberikan gambaran secara sistematis dari suatu fenomena. Menurut Siswoyo (dalam Mardalis, 2003:43) mendefinisikan teori sebagai seperangkat konsep dan definisi yang saling berhubungan yang mencerminkan suatu pandangan sistematis mengenai fenomena dengan menerangkan hubungan antara variabel, dengan tujuan menerangkan fenomena dan meramalkan fenomena. Adapun batas pengertian konseptual dalam pembahasan ini adalah:

1. Implementasi Kebijakan adalah proses pelaksanaan atau penerapan isi atau substansi keputusan melalui serangkaian aktivitas dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan yang tertuang dalam keputusan. Implementasi juga dapat dikatakan sebagai sebuah proses pelaksanaan dimana suatu kebijakan atau tujuan dapat dibuktikan terealisasi atau tidak. Segala tindakan yang dilakukan semata-mata hanya untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan bersama.

2. Program Keluarga Harapan adalah suatu program bantuan langsung tunai yang diberikan kepada keluarga miskin atau RTSM sebagai bantuan untuk meringankan beban masyarakat miskin. Program Keluarga Harapan (PKH) ialah sebuah perlindungan sosial yang berbentuk bantuan sosial bersyarat dengan berbasis Rumah Tangga Miskin/ Keluarga Penerima Manfaat.

### **1.8. Definisi Operasional**

Operasional merupakan salah satu instrumen dari suatu penelitian, karna merupakan salah satu tahapan dalam suatu proses pengumpulan data. Definisi dari operasional adalah untuk menjadikan konsep yang masih dalam sifat abstrak menjadi bersifat operasional yang dapat memudahkan pengukuran suatu variabel tersebut. Definisi operasional juga bisa dijadikan sebagai suatu batasan pengertian dan yang dijadikan sebagai pedoman untuk melakukan suatu kegiatan maupun pekerjaan penelitian.

Dalam menganalisis data penulis menggunakan teori Goerge C Edward III dengan menggunakan indikator sikap pelaksana program. Hal dimuat didalam definisi operasional tersebut adalah:

#### **A. Indikator-Indikator Implementasi kebijakan adalah:**

1. Komunikasi
  - a. Transmisi
  - b. Kejelasan
  - c. Konsisten
2. Sumber-sumber daya kebijakan
  - a. Staf
  - b. Wewenang

- c. Informasi
  - d. Anggaran/Dana
  - e. Fasilitas
3. Disposisi
- a. Pengangkatan birokrasi
  - b. insentif
4. struktur birokrasi
- a. mekanisme SOP dalam pelaksanaan PKH
  - b. fragmentasi

B. Faktor pendukung/penghambat Implementasi Program Keluarga Harapan

### **1.9. Metode Penelitian**

Didalam metode penelitian, adapun langkah-langkah kegiatan yang dilakukan oleh penulis dalam proses penelitian yang mana merupakan cara atau langkah-langkah untuk mengetahui obyek yang menjadi sasaran penelitian

Adapun metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1. Jenis penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian Kualitatif. Apabila dilihat dari rumusan masalah jenis penelitian yang berdasarkan kualitatif. Adapun yang dimaksud dalam Penelitian Kualitatif adalah jenis penelitian yang tidak diperoleh melalui prosedur statistik dan bertujuan mengungkapkan gejala secara holistik-kontekstual melalui pengumpulan data dari latar alami dengan memanfaatkan peneliti

sebagai instrumen kunci. Penelitian kualitatif bersifat deskriptif yang umumnya berbentuk kata-kata, gambar atau rekaman. Menurut, Bongdan dan Taylor mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data diskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

## **2. Unit Analisa Data**

Unit analisis dalam penelitian ini adalah Pemerintah di Dinas Sosial/bagian UPPKH yang khusus menangani terkait dengan Implementasi Program Keluarga Harapan Kabupaten Bantul.

## **3. Jenis Data Penelitian**

Jenis data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer yang diperoleh dari responden, sedangkan data sekunder diperoleh dari publikasi tertulis (dokumen, laporan tahunan dan pustaka lain yang terkait didalam penelitian ini).

## **4. Wawancara**

Wawancara jenis ini bersifat lentur dan terbuka, tidak terstruktur, tidak formal dan yang akan penulis jadikan objek dari wawancara ini adalah Kepala Dinas Sosial/UPPKH Kabupaten Bantul, atau pihak-pihak terkait yang ada di dalam Dinas Sosial Kabupaten Bantul.

## **5. Dokumentasi**

Teknik ini, penulis untuk mengumpulkan data yang bersumber dari dokumen dan arsip yang terdapat pada lokasi penelitian. Dokumen yang didapat dari penulis.

## **6. Teknik Pengumpulan data**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode analisis dan deskriptif kualitatif. Dalam analisis kualitatif, yang digunakan untuk menganalisis data berdasarkan hasil wawancara menggunakan model analisis interaktif. Proses-proses analisis data kualitatif tersebut dapat dijelaskan ke dalam dua langkah sebagai berikut :

1. Reduksi Data (data reduction), yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, abstraksi dan transformasi data kasar yang diperoleh di lapangan. Teknik ini digunakan agar data dapat digunakan sepraktis dan seefisien, sehingga data yang diperlukan dan dinilai valid yang dijadikan sumber penelitian.
2. Penarikan kesimpulan dan verifikasi (conclusion drawing and verification). Dari permulaan pengumpulan data, periset kualitatif mencari makna dari setiap hal-hal yang ditemui. Sehingga selama penelitian masih berlangsung setiap kesimpulan yang sudah ditetapkan akan terus di verifikasi hingga benar-benar di peroleh konklusi yang valid dan kokoh.