

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan Negara berkembang yang mempunyai sumber daya alam yang kaya raya. Namun dibalik kekayaan alam yang melimpah Indonesia tetapi juga mempunyai permasalahan yang cukup serius yakni kemiskinan. Kemiskinan adalah suatu kondisi sosial ekonomi dimana keadaan seseorang atau sekelompok orang tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.

Populasi penduduk di Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan dari tahun ke tahun tidak menunjukkan penurunan yang signifikan. Jumlah penduduk miskin di Indonesia mengalami peningkatan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tercatat pada tahun 2013, angka kemiskinan terdaftar sekitar 28,17 juta orang dan pada tahun 2014, angka kemiskinan mencapai 28,28 juta orang atau sekitar 11,25% dari total populasi penduduk Indonesia.<sup>1</sup>

Pengentasan kemiskinan merupakan salah satu masalah publik yang paling populer di Indonesia. Pemerintah telah melakukan berbagai usaha dalam menurunkan angka kemiskinan, Penanggulangan kemiskinan secara sinergis dan sistematis harus dilakukan agar seluruh warga negara mampu menikmati kehidupan yang bermartabat. Oleh karena itu, sinergi seluruh pemangku kepentingan sangat diperlukan.

---

<sup>1</sup><http://m.sindonews.com/read/879390/16/penduduk-miskin-bertambah>

Kemiskinan merupakan masalah sosial penting yang harus dihadapi oleh pemerintah. Hal ini disebabkan bahwa kemiskinan akan menimbulkan masalah-masalah lainnya, seperti kejahatan, penyakit, dan penjajahan oleh bangsa lain. Banyak hal yang menjadi penyebab kemiskinan, antara lain pendidikan yang rendah, kesempatan kerja yang sempit, tidak meratanya perekonomian, dan lain-lain. Tentunya hal ini tidak boleh dibiarkan oleh pemerintah.

Penanggulangan kemiskinan merupakan permasalahan yang kompleks dan multidimensional mengingat komposisi penduduk yang beragam status sosial dan ekonomi serta kondisi geografisnya. Selama ini berbagai upaya telah dilakukan untuk mengurangi kemiskinan yakni melalui penyediaan kebutuhan pangan, layanan kesehatan dan pendidikan, perluasan kesempatan kerja, pembangunan pertanian, pemberian dana bergulir, pembangunan sarana dan prasarana, dan pendampingan. Namun demikian, hingga saat ini masalah kemiskinan belum dapat teratasi secara tuntas.

Dalam menanggulangi kemiskinan Pemerintah Pusat telah membuat kebijakan mengenai penanggulangan kemiskinan terbagi atas tiga klaster, meliputi<sup>2</sup>:

- a. Penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial yang bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin;
- b. Penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat yang bertujuan mengembangkan potensi dan mendorong masyarakat miskin untuk

---

<sup>2</sup>[www.tnp2k.go.id](http://www.tnp2k.go.id) (diunduh pada tanggal 12/11/2014)

terlibat dalam pembangunan yang didasarkan pada prinsip pemberdayaan masyarakat;

- c. Penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil yang bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha atau koperasi berskala mikro.

Dalam pelaksanaannya harus mempertimbangkan 4 prinsip utama penanggulangan kemiskinan yaitu:

- a. Memperbaiki Program Perlindungan Sosial, yaitu dengan Bantuan Sosial Berbasis Keluarga (Raskin), Bantuan Kesehatan bagi Keluarga Miskin (Jamkesmas) serta Bantuan Pendidikan bagi Masyarakat Miskin (Program Keluarga Harapan)
- b. Meningkatkan Akses Pelayanan Dasar dalam Pendidikan, kesehatan dan pelayanan dasar sanitasi dan air bersih
- c. Memberdayakan Kelompok Masyarakat Miskin yaitu dengan menyempurnakan pelaksanaan PNPM Mandiri serta pembangunan yang inklusif yaitu dengan membangun yang dapat diakses semua lapisan, golongan masyarakat terutama masyarakat miskin dengan membantu UMKM (KUR dan Bantuan kepada Usaha Mikro), Industri Manufaktur Padat Pekerja, Konektivitas Ekonomi (Infrastruktur), menciptakan Iklim Usaha (Pasar Kerja yang Luwes dan Infrastruktur), Pembangunan Perdesaan serta Pembangunan Pertanian.

Penanggulangan kemiskinan itu telah secara jelas diamanatkan oleh Konstitusi Indonesia. Amanat konstitusi yang paling utama adalah tujuan nasional

sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kabupaten Bantul merupakan salah satu kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta. Bantul mempunyai jumlah penduduk 921,263 jiwa, dengan penduduk laki-laki sebanyak 459,459 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 461,804 jiwa. Angka kemiskinan di Bantul mencapai sekitar 14,27 persen, menurut data yang diperoleh dari Badan Statistik Pusat (BPS) tahun 2013.

Pengentasan kemiskinan merupakan salah satu program pokok pemerintah Kabupaten Bantul. Pemerintah Bantul mengalokasikan dana APBD untuk pengentasan kemiskinan. Penduduk miskin disekitar garis kemiskinan sangat rentan terhadap berbagai gejolak ekonomi, sosial ataupun fisik. Maka diperlukan strategi yang jeli untuk menanggulangi kemiskinan. Selain itu implementasi kebijakan dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bantul perlu dilihat lebih fokus, diharapkan permasalahan kemiskinan bisa diselesaikan dengan baik.

Dalam menentaskan kemiskinan pemerintah Kabupaten Bantul juga telah mengeluarkan Peraturan Daerah nomor 06 tahun 2013 tentang penanggulangan kemiskinan. Berdasarkan peraturan daerah tersebut, penanggulangan kemiskinan bertujuan untuk:

- a. meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kemampuan dasar serta kemampuan berusaha warga miskin;

- b. memperkuat peran warga miskin dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin penghargaan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar;
- c. mewujudkan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik dan sosial yang memungkinkan warga miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan;
- d. memberikan rasa aman bagi kelompok warga miskin dan rawan miskin; dan
- e. menurunkan jumlah warga miskin.

Upaya penanggulangan kemiskinan tersebut Pemerintah daerah Bantul melakukan semacam intensifikasi dengan melibatkan peran dan fungsi tim penanggulangan kemiskinan yang dibentuk mulai dari tingkat kecamatan, desa dan tingkat dusun. Untuk penanggulangan kemiskinan tersebut banyak kebijakan pemerintah kabupaten Bantul untuk mengatasi kemiskinan. Beberapa program diantaranya bantuan siswa miskin, raskin, PKH, dana bergulir, KUBE dan program lainnya. Dengan program-program tersebut diharapkan mampu mengurangi kemiskinan dikabupaten Bantul.

Program Keluarga Harapan (PKH) adalah salah satu dari kebijakan dalam menanggulangi kemiskinan. PKH merupakan Program Bantuan Tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) yang mewajibkan kepada para penerimanya untuk memenuhi syarat dan ketentuan dalam pemenuhan kesehatan dan pendidikan anggota keluarganya. Program Keluarga Harapan (PKH) lebih

dimaksudkan kepada upaya membangun sistem perlindungan sosial kepada masyarakat miskin.

Kabupaten Bantul merupakan terbaik kedua se-Indonesia setelah Gorontalo dalam pelaksanaan program PKH. Pada awal peluncuran di Kabupaten Bantul hanya terdapat lima kecamatan pada tahun 2008, yaitu Kecamatan Kasihan, Sewon, Sanden, Imogiri dan Dlingo. Kemudian tahun 2009 ditambah 2 Kecamatan yaitu Pandak dan Banguntapan. Dan pada tahun 2011 sudah 17 kecamatan mendapat semua dengan total penerima sebanyak 13.738 RTSM.<sup>3</sup>

Kecamatan Pajangan salah satu kecamatan di Kabupaten Bantul yang mempunyai luas 33,54 km<sup>2</sup> dengan jumlah desa tiga yakni Desa Sendangsari, Desa Guwosari dan Desa Triwidadi. Jumlah penduduk Kecamatan Pajangan 33.850 orang dengan jumlah penduduk laki-laki 16.787 dan penduduk perempuan 17.063. Penduduk di Kecamatan Pajangan sebagian besar bekerja sebagai petani.

Kecamatan Pajangan mempunyai angka kemiskinan yakni 4.526 KK berdasarkan data Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten Bantul tahun 2012. Banyak faktor penyebab kemiskinan di daerah tersebut seperti keadaan geografis dan pembangunan infrastruktur yang masih kurang. Pada awal pemberian program PKH ditahun 2011 di Kecamatan Pajangan penerima bantuan hanya berjumlah 153 RTSM, tetapi jumlah dari tahun ketahun selalu mengalami penambahan. Hingga tahun 2014 Kecamatan Pajangan jumlah penerima program PKH mencapai 1.678 RTSM.

---

<sup>3</sup> <http://www.harianjogja.com/baca/2014/09/05/13-738-warga-sangat-miskin-terima-bantuan-533071>(diunduh pada tanggal 12/11/2014)

Pada akhir tahun 2013 Tim Pendamping PKH melakukan validasi data Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) se-Kecamatan Pajangan peserta Program Keluarga Harapan (PKH). Di Kecamatan Pajangan terdapat 3 Desa diantaranya Desa Triwidadi, Desa Guwosari dan Desa Sendangsari. Total keseluruhan se-Kecamatan Pajangan yang sebelumnya 1.987 RTSM setelah dilakukan divalidasi data menjadi 1.543 RTSM. Kemudian penerima PKH pada Bulan Juli 2014 memiliki jumlah total penerima PKH Kecamatan Pajangan pertengahan Tahun 2014 ini sebanyak 1.673 RTSM. Jadi penerima PKH Kecamatan Pajangan mengalami peningkatan pada awal Tahun 2014 sebanyak 1.543 RTSM dan pada pertengahan tahun 2014 sebanyak 1.673 RTSM.<sup>4</sup>

Dalam pelaksanaan program PKH di Kecamatan Pajangan masih banyak temuan-temuan masalah pada pelaksanaan program keluarga harapan yakni, dalam pemilihan peserta, masih rendahnya kesadaran peserta akan maksud dan tujuan dari program PKH, pendamping PKH masih mengalami kesusahan dalam sosialisasi dan permasalahan lain ialah lokasi RTSM tidak mudah dijangkau.

Dalam upaya percepatan penanggulangan masalah kemiskinan, maka perlu dilakukan langkah-langkah koordinasi secara terpadu lintas pelaku dalam menyiapkan perumusan dan penyelenggaraan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Untuk melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan diperlukan upaya penjaminan yang meliputi penetapan sasaran, perancangan dan keterpaduan program, monitoring dan evaluasi, serta efektifitas anggaran, perlu dilakukan

---

<sup>4</sup><http://humaspolresbantul.blogspot.com/2014/07/pengamanan-penyaluran-dana-pkh-di.html?m=1>  
(diunduh pada tanggal 12/11/2014)

penguatan kelembagaan di tingkat Kabupaten Bantul yang menangani penanggulangan kemiskinan.

Terkait dengan implementasi program keluarga harapan di Kecamatan Pajangan sebagai daerah pengembangan program PKH tahun 2014 dengan jumlah peserta yang cukup tinggi yakni 1.673 RTSM dan masih mengalami kendala-kendala, maka perlu mengkaji secara mendalam dalam implementasi kebijakan program PKH di Kecamatan Pajangan. Agar program ini mampu tepat sasaran dan bantuan PKH mampu memberi pelayanan yang baik kepada peserta program mulai dari pelayanan pendidikan dan kesehatan serta mampu menurunkan angka kemiskinan di Kecamatan Pajangan. Berdasarkan deskripsi permasalahan tersebut, maka dalam penelitian ini mengambil judul : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KECAMATAN PAJANGAN BANTUL TAHUN 2014

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi kebijakan penggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH) di Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan penggulangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH)?

### **C. Tujuan penelitian**

1. Untuk menjelaskan implementasi kebijakan dalam menanggulangi kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH).
2. Untuk mengetahui faktor-faktor mempengaruhi implementasi kebijakan pengurangan kemiskinan melalui Program Keluarga Harapan (PKH).

### **D. Manfaat**

1. Bagi jurusan ilmu pemerintahan, menambah khasanah pengetahuan dan wawasan tentang implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan.
2. Bagi lembaga terkait, sebagai bahan masukan untuk meningkatkan kemajuan dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program keluarga harapan (PKH).

## **E. Teori**

### **1. Kebijakan**

Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye dalam Budi Winarno yang menyatakan kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan.<sup>5</sup>

Sementara, Richard Rose sebagai pakar ilmu politik menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dimengerti sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu kepuasan tersendiri. Kebijakan menurutnya dipahami sebagai arah atau pola kegiatan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.

Menurut Carl Fredirch mengartikan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai suatu tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.<sup>6</sup>

Kemudian definisi lain disampaikan Pressman dan Widavsky sebagaimana yang dikutip oleh Budi Winarno mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta, hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintahan.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Suharno. 2013, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*; Yogyakarta: Penerbit Ombak. Hal. 11

<sup>6</sup> Ibid. Hal. 4

<sup>7</sup> Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo. Hal 7

Ciri kebijakan publik adalah apa yang oleh David Easton dalam Sholihin Abdul Wahab, disebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni ketua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para raja/ ratu dan sebagainya<sup>8</sup>. Mereka inilah orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dan dianggap oleh sebagian besar warga sebagai pihak yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tadi dan berhak mengambil tindakan-tindakan tertentu.

Implikasi dari pernyataan tersebut adalah :

- a. Kebijakan publik merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan, bukan tindakan acak dan kebetulan. Kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan keputusan yang berdiri sendiri.
- c. Kebijakan bersangkut-paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif.

Selain itu menurut Riant Nugroho, kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai tempat tujuan tersebut.<sup>9</sup>

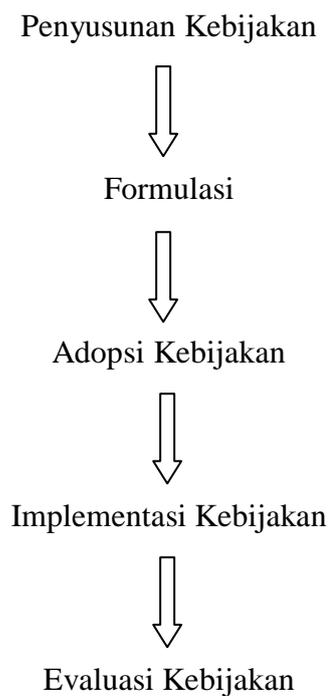
---

<sup>8</sup> Suharno. 2013, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*; Yogyakarta: Penerbit Ombak. Hal 14

<sup>9</sup> Nugroho, Riant. 2003. *Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo. Hal 51

Menurut William Dunn siklus pembuat kebijakan dalam 5 tahap yaitu, pertama ialah tahap penyusunan agenda kebijakan, kedua melalui formula kebijakan, ketiga berupa adopsi kebijakan, keempat tahapan implementasi, dan tahap terakhir adalah tahap penilaian atau evaluasi kebijakan.<sup>10</sup>

Gambar 1.1  
Tahap-tahap kebijakan



---

<sup>10</sup> William dunn. (1994).*Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Drs. Somodra Wibawa, MA, dkk peterjemah). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.hal.24

## 2. Implementasi kebijakan

### a. Pengertian Implementasi kebijakan

Menurut Agustino studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan.

Selain itu Agustino juga mengutip dari pernyataan seorang ahli studi kebijakan Eugne Bardach tentang kerumitan dalam proses implementasi, yang menyatakan pernyataan sebagai berikut<sup>11</sup> :

“Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi:

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), memberikan definisi bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh

---

<sup>11</sup> Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hal 138

individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan.<sup>12</sup>

Sementara, Webster implementasi dirumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide mean for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu). Dari definisi tersebut maka implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah presiden atau dekrit presiden).<sup>13</sup>

Dari pengertian para beberapa ahli Leo Agustino dapat menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu<sup>14</sup>:

1. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
2. Adanya aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan
3. Adanya hasil kegiatan

Menurut Riant Nugroho implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan mencapai tujuan. Tidak lebih tidak kurang. Untuk

---

<sup>12</sup> Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo. Hal 7

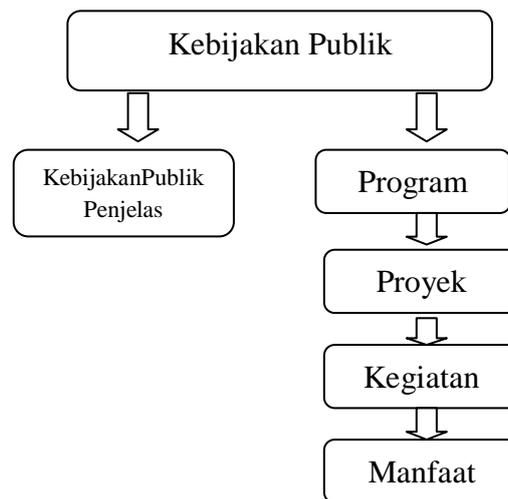
<sup>13</sup> Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*: Jakarta. Bumi Aksara. Hal 64

<sup>14</sup> Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hal 139

mengimplementasikan kebijakan ada dua pilihan langkah yang ada yaitu, langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut<sup>15</sup>. Secara umum dapat digambarkan sebagai beriku :

Bagan 1

Sekuensi implementasi kebijakan



Kebijakan publik dalam bentuk Undang-undang atau Peraturan daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai perturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang langsung dioprasikan antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain.

Sementara itu menurut Ripley & Franklin ada dua hal yang menjadi fokus perhatian dalam implementasi, yaitu *compliance* (kepatuhan) dan *What's happening?* (Apa yang terjadi). Kepatuhan menunjuk pada apakah para implementor patuh terhadap prosedur atau standard aturan yang telah ditetapkan. Sementara untuk "*what's happening*" mempertanyakan bagaimana proses

<sup>15</sup> Nugroho, Riant. 2003. *Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo. Hal 158-159

implementasi itu dilakukan, hambatan apa yang muncul, apa yang berhasil dicapai, mengapa dan sebagainya.<sup>16</sup>

Beberapa ahli mengemukakan beberapa model implementasi yang mempunyai sudut pandang yang berbeda-beda dalam menentukan variable-variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Untuk itu maka dalam bagian berikut ini akan dikemukakan berbagai model dalam implementasi kebijakan.

#### b. Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan

Banyak variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Secara teoritik, beberapa pakar memiliki pendapat yang beraneka ragam tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sebagai berikut :

##### 1) Model George C Edward III

Menurut Edward III, ada 4 faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yakni<sup>17</sup> :

##### (1) Komunikasi,

Menurut Edward, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum

---

<sup>16</sup>Ripley, Randall B & Franklyn, Grace A., 1986, *Policy Implementation and Bureaucracy*, The Dorsey Press, Chicago. Hal. 54

<sup>17</sup> Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo. Hal 125

keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Akan tetapi, banyak hambatan-hambatan yang menghadang transmisi komunikasi-komunikasi pelaksana dan hambatan-hambatan ini mungkin menghalangi pelaksanaan kebijakan.

(2) Sumber-sumber,

Sumber-sumber yang penting dalam implementasi kebijakan menurut Edwards meliputi :

- a. Staf; barangkali sumber yang penting dalam implementasi kebijakan adalah staf. Ada satu hal yang harus diingat bahwa jumlah tidak selalu memberikan efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan oleh para pegawai pemerintah ataupun staf, namun di sisi yang lain kekurangan staf akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif.
- b. Informasi; informasi merupakan sumber penting dalam implementasi kebijakan. Informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana yang perlu mengetahui apa yang harus dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Bentuk kedua dari informasi adalah data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana-pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang ataukah tidak.

c. Fasilitas-fasilitas; fasilitas fisik mungkin pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, mungkin memahami apa yang harus dilakukan, dan mungkin mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa pembekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

### (3) Kecenderungan-kecenderungan

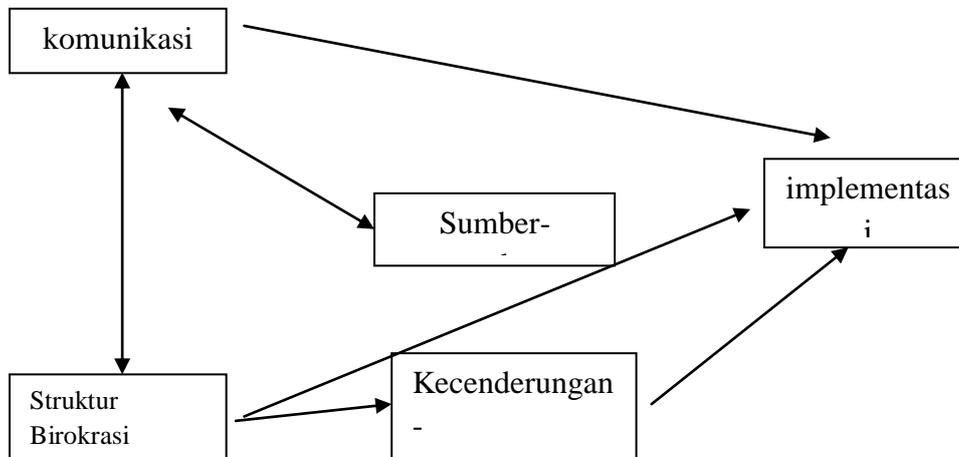
Kecenderungan dari para pelaksana merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat keputusan. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi sulit.

### (4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Mereka tidak hanya berada dalam struktur pemerintahan, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan institusi-institusi

pendidikan dan kadangkala suatu system birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

Bagan 2. Model implementasi dari Erward III



## 2) Merilee.S. Grindel

Menurut Merilee.S. Grindel menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai keputusan politik dari para pembuat kebijakan yang tidak lepas dari pengaruh lingkungan, Grindle mengungkapkan pada dasarnya implementasi kebijakan publik ditentukan oleh dua variabel yaitu variabel konten dan variabel konteks. Variabel konten apa yang ada dalam isi suatu kebijakan yang berpengaruh terhadap implementasi. Variabel konteks meliputi lingkungan dari kebijakan politik dan administrasi dengan kebijakan politik tersebut. Adapun yang menjadi ide dasar dari pemikiran tersebut adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individu dan biaya yang telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Tetapi ini tidak

berjalan mulus, tergantung *implementability* dari program itu, yang dapat dilihat pada isi dan konteks kebijakannya<sup>18</sup>.

Variabel isi kebijakan (*Content Policy*) mencakup:

- a. sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan.
- b. jenis manfaat yang diterima oleh target group.
- c. sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.
- d. apakah letak sebuah program sudah tepat.
- e. apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci,
- f. apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sedangkan variable lingkungan kebijakan (*Contex Policy*) mencakup:

- a. seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- b. karakteristik institusi dan penguasa yang sedang berkuasa;
- c. tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

### 3) Model Mazmanian dan Sabatier.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), ada tiga kelompok variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yakni<sup>19</sup>;

- (1) karakteristik dari masalah;
- (2) karakteristik kebijakan dan
- (3) variable lingkungan.

---

<sup>18</sup>Samodra, Wibawa. 1994. *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*. Intermedia. Jakarta. Hal 22-23

<sup>19</sup>Subarsono, AG. 2006, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Praktek* Hal. 93-99

Yang dimaksud karakteristik masalah adalah :

- a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan
- b) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran
- c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi.
- d) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.

Yang dimaksud karakteristik kebijakan adalah

- a) Kejelasan isi kebijakan
- b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis
- c) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut.
- d) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan berbagai institusi pelaksana.
- e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
- f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
- g) Seberapa luas akses kelompok–kelompok luar untuk berpartisipasi.

Yang dimaksud lingkungan kebijakan adalah :

- a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.
- b) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan.
- c) Sikap dari kelompok pemilih.
- d) Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat implementor

#### 4) Model Van Meter dan Van Horn

Menurut Van Meter dan Van Horn, ada enam variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu<sup>20</sup> :

##### a. Standar dan sasaran kebijakan.

Standard dan sasaran harus jelas dan terukur, karena ketidakjelasan standard dan sasaran kebijakan berpotensi untuk menimbulkan multiterpretasi yang akhirnya akan berimplikasi pada sulitnya implementasi kebijakan.

##### b. Sumberdaya.

Implementasi kebijakan perlu sumberdaya yang memadai, baik sumberdaya manusia maupun sumber daya non-manusia. Kurangnya sumberdaya akan menyulitkan implementasi kebijakan.

##### c. Hubungan antarorganisasi.

Jalanan hubungan kerjasama yang sinergis diperlukan antar instansi terkait untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

##### d. Karakteristik agen pelaksana.

Yang dimaksud dengan karakteristik agen pelaksana adalah struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan atau program.

##### e. Kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan;

---

<sup>20</sup> Suharno. 2013, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*; Yogyakarta: Penerbit Ombak. Hal. 176

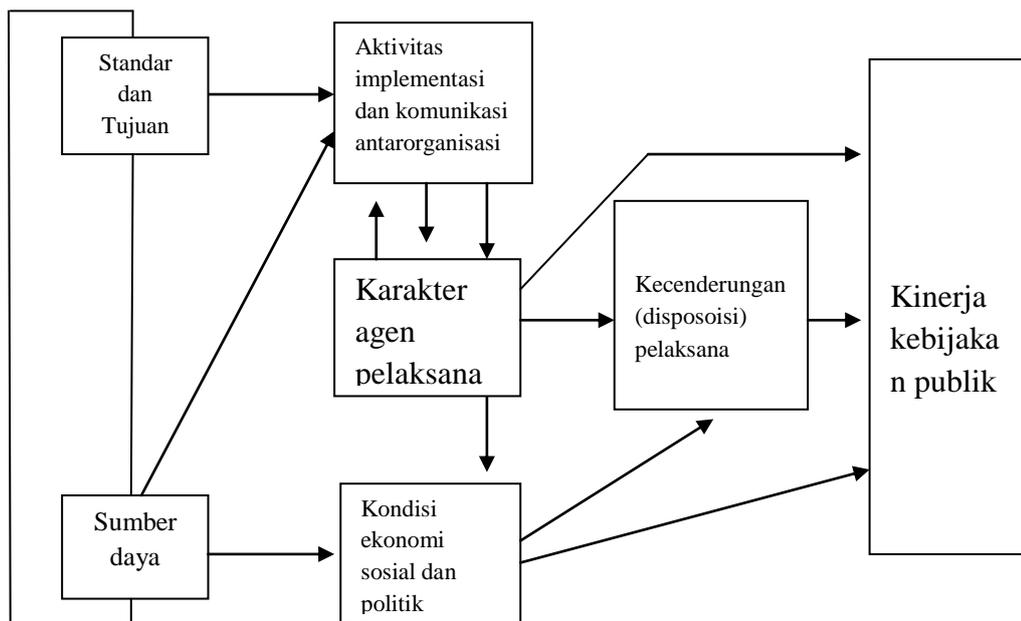
karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

f. Disposisi implementor.

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting yaitu :

- a) Respons pelaksana terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan;
- b) Kognisi, yakni pemahaman pelaksana terhadap kebijakan;
- c) Intensitas sikap pelaksana, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh pelaksana.

Bagan 3. Model Van Horn dan Van Meter



5) G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rodinelli

Ada empat variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu<sup>21</sup> :

1. Kondisi lingkungan
2. Hubungan antar organisasi
3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi kebijakan
4. Karakter dan kemampuan agen pelaksana

3. Kemiskinan

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang penanggulangan kemiskinan. Kemiskinan adalah suatu kondisi sosial ekonomi seseorang atau sekelompok orang yang tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.

Subtansi kemiskinan adalah kondisi deprivasi terhadap sumber-sumber pemenuhan dasar yang berupa sandang, pangan, papan dan pendidikan dasar. Dalam syariat islam, ukuran kemiskinan adalah kurang dari hisaf zakat. Apabila seseorang berada dibawah ukuran satu hisaf zakat maka seseorang tersebut sulit memenuhi kebutuhan dasar.<sup>22</sup>

Kemiskinan memang merupakan persoalan multidimensional yang tidak saja melibatkan faktor ekonomi, tetapi juga sosial, budaya dan politik. Kerena sifat multidimensional tersebut maka kemiskinan tidak hanya berurusan dengan kesejahteraan sosial (social well-being). Untuk mengejar seberapa jauh seseorang

---

<sup>21</sup>Suharno., 2013, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*; Yogyakarta: Penerbit Ombak. Hal.178

<sup>22</sup>Awan, S. Dewanta.(Eds.)1995.*kemiskinan dan Kesenjangan Di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media

memelurkan kesejahteraan materi dapat diukur secara kuantitatif dan obyektif seperti dalam mengukur kemiskinan absolut yaitu ditunjukkan dengan angka rupiah.<sup>23</sup>

Kondisi kemiskinan disebabkan oleh beberapa faktor yang berbeda, diantaranya adalah<sup>24</sup>:

*Pertama*, kesempatan kerja. Seseorang itu miskin karena menganggur, sehingga tidak memperoleh penghasilan atau kalau berkerja tidak penuh, baik dalam hari, minggu, bulan atau tahun.

*Kedua*, upah gaji yang dibawah standar minimum. Seseorang bisa memiliki pekerjaan tertentu, misalnya bekerja dipabrik yang modern. Tetapi jika upahnya dibawah standar, sementara itu pengeluaran cukup tinggi, maka orang tersebut juga tergolong miskin.

*Ketiga*, produktivitas yang rendah. Pada umumnya kemiskinan disektor pertanian karena produktivitas yang rendah.

*Keempat*, ketiadaan aset. Ketiadaan aset juga bisa menyebabkan kemiskinan.

*Kelima*, diskriminasi. Kemiskinan juga bisa terjadi karena diskriminasi seks. Dari data upah diketahui bahwa penghasilan perempuan itu rata-rata 56,0% saja dari penghasilan laki-laki. Jika itu merupakan tambahan bagi penghasilan keluarga, maka penghasilan dari perempuan tersebut ikut mengangkat keluarga dari kemiskinan. Tetapi bagi wanita mandiri, misalnya yang belum kawin atau menjanda, maka hal itu berarti kemiskinan.

---

<sup>23</sup> Awan, S. Dewanta.(Eds.)1995.*kemiskinan dan Kesenjangan Di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media. Hal 31

<sup>24</sup>ibid. Hal 147

*Keenam*, tekanan harga. Pendapatan yang rendah bukan hanya disebabkan karena produktivitas, melainkan juga karena tekanan harga.

*Ketujuh*, penjualan tanah. penjualan tanah, baik tanah pertanian, pertambangan, atau perumahan bisa menimbulkan kejatuhan dan akhirnya kemiskinan.

Menurut Zikrullah (2000) kemiskinan, adalah konsep yang cair, tidak pasti, dan multidimensional. Oleh karena itu, banyak terdapat terminology kemiskinan baik yang dikemukakan oleh pakar secara individu maupun secara kelembagaan. Dalam pengertian konvensional, kemiskinan (hanya) dimaknai sebagai permasalahan pendapatan (income) individu, kelompok, komunitas, masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan.

Menurut Max Neef dalam Zikrullah, sekurang-kurangnya ada enam macam kemiskinan yang perlu dipahami oleh pihak-pihak yang menaruh perhatian terhadap penanganan kemiskinan, yaitu:

- a) kemiskinan subsistensi, penghasilan rendah, jam kerja panjang, perumahan buruh, fasilitas air bersih mahal;
- b) kemiskinan perlindungan, lingkungan buruk, (sanitasi, sarana pembuangan sampah, polusi), kondisi kerja buruk, tidak ada jaminan atas hak pemilikan tanah;
- c) kemiskinan pemahaman, kualitas pendidikan formal buruk, terbatasnya akses atas informasi yang menyebabkan terbatasnya kesadaran akan hak, kemampuan dan potensi untuk mengupayakan perubahan;

d) kemiskinan partisipasi, tidak ada akses dan control atas proses pengambilan keputusan yang menyangkut nasib diri dan komunitas<sup>25</sup>.

#### 4. Program Keluarga Harapan

##### a. Pengertian

Salah satu kebijakan sosial yang dikembangkan oleh pemerintah adalah Program Keluarga Harapan (PKH). Program Keluarga Harapan (PKH) adalah program yang memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM). Sebagai imbalannya RTSM diwajibkan memenuhi persyaratan yang terkait dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM), yaitu pendidikan dan kesehatan.

Tujuan utama dari PKH adalah untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia terutama pada kelompok masyarakat miskin. Tujuan tersebut sekaligus sebagai upaya mempercepat pencapaian target MDGs. Secara khusus, tujuan PKH terdiri atas:

- 1) Meningkatkan kondisi sosial ekonomi RTSM;
- 2) Meningkatkan taraf pendidikan anak-anak RTSM;
- 3) Meningkatkan status kesehatan dan gizi ibu hamil, ibu nifas dan anak di bawah 6 tahun dari RTSM;
- 4) Meningkatkan akses dan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan, khususnya bagi RTSM. RTSM yang menjadi sasaran PKH adalah sekelompok orang yang tinggal satu atap, baik yang terikat oleh pertalian darah (keluarga batih) maupun tidak (keluarga luas) yang memiliki

---

<sup>25</sup>Ahmad Tontowi. 2010. *Studi Implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan(P2kp) Di Desa Purbayan Kecamatan Baki Kabupaten Sukoharjo*. Surakarta Pascasarjana magister administrasi publik USM SURAKARTA

pendapatan per kapita per bulan di bawah garis fakir miskin Rp. 92.192.(Direktorat jaminan kesejahteraan sosial 2009: 10).

b. Ketentuan-ketentuan Program Keluarga Harapan

Penerima bantuan PKH adalah RTSM yang memiliki anggota keluarga yang terdiri dari anak usia 0-15 tahun dan/atau ibu hamil/nifas. Bantuan tunai hanya akan diberikan kepada RTSM yang telah terpilih sebagai peserta PKH dan mengikuti ketentuan yang diatur dalam program.

Agar penggunaan bantuan dapat lebih efektif diarahkan untuk peningkatan pendidikan dan kesehatan, bantuan harus diterima oleh ibu atau wanita dewasa yang mengurus anak pada rumah tangga yang bersangkutan (dapat nenek, tante/bibi atau kakak perempuan). Untuk itu, pada kartu kepesertaan PKH akan tercantum nama ibu/wanita yang mengurus anak, bukan kepala rumah tangga. Kepesertaan PKH tidak menutup keikutsertaan RTSM penerima pada program-program lainnya. Seperti Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Asuransi Kesehatan Keluarga Miskin (ASKESKIN), Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN), dan sebagainya.

Kewajiban penerima PKH adalah sebagai berikut:

- 1) Berkaitan dengan kesehatan RTSM yang ditetapkan sebagai peserta PKH diwajibkan melakukan persyaratan berkaitan dengan kesehatan jika terdapat anggota keluarga terdiri dari anak 0-6 tahun dan/atau ibu hamil/nifas. Apabila terdapat anak usia 6 tahun yang telah masuk sekolah dasar, maka RTSM tersebut mengikuti persyaratan berkaitan dengan pendidikan.

2) RTSM yang ditetapkan sebagai peserta PKH diwajibkan melakukan persyaratan berkaitan dengan pendidikan jika terdapat anak yang berusia 6-15 tahun. Peserta PKH ini diwajibkan untuk mendaftarkan anaknya ke SD/MI atau SMP/MTS (termasuk SMP/MTS terbuka) dan mengikuti kehadiran di kelas minimal 85 persen dari hari sekolah dalam sebulan selama tahun ajaran berlangsung (Direktorat Jaminan Kesejahteraan Sosial 2009: 3).

#### c. Landasan Program Keluarga Harapan

Pada awalnya PKH dibawah menkokesra, namun mulai tahun 2010 berada dibawah sekretaris wakil Presiden (Sekwapres). PKH didasarkan pada Peraturan Presiden (perpres) No. 15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan, dan Intruksi Presiden (Inpres) No. 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan.

Peraturan Presiden (Perpres) No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan memuat strategi dan program percepatan penanggulangan kemiskinan. Strategi percepatan penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan:(1) mengurangi pengeluaran masyarakat miskin, (2)meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin, (3)mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha makro dan kecil, (4)mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Sedangkan program kemiskinan terdiri dari kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, kelompok penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, dan program-program

lain yang secara langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Instruksi Presiden (Inpres) No. 3 Tahun 2010 tentang program pembangunan yang berkeadilan, memuat pelaksanaan program-program pembangunan yang berkeadilan, meliputi program pro rakyat, keadilan untuk semua (*justice for all*), dan pencapaian tujuan pembangunan millenium (*Millenium Development Goals-MDGs*). (Direktorat JaminanKesejahteraan Sosial 2009: 17)

#### d. Sasaran Penerima Bantuan PKH

Penerima bantuan PKH adalah RTSM sesuai dengan kriteria BPS dan memenuhi satu atau beberapa kriteria program yaitu memiliki Ibu hamil/nifas, anak balita atau anak usia 5-7 tahun yang belum masuk pendidikan SD, anak usia SD dan SLTP dan anak 15-18 tahun yang belum menyelesaikan pendidikan dasar.

Sebagai bukti kepesertaan PKH diberikan kartu peserta PKH atas nama Ibu atau perempuan dewasa. Kartu tersebut digunakan untuk menerima bantuan PKH. Selanjutnya kartu PKH dapat berfungsi sebagai kartu Jamkesmas untuk seluruh keluarga penerima PKH tersebut sebagaimana yang dijelaskan dalam buku Pedoman Pelaksanaan Jamkesmas 2009.

Penggunaan bantuan PKH ditujukan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan, karenanya bantuan akan lebih efektif dan terarah, jika penerima bantuannya adalah ibu atau wanita dewasa yang mengurus anak pada rumah tangga yang bersangkutan (dapat nenek, tante/bibi, atau kakak perempuan). Dalam kartu peserta PKH yang tercantum adalah nama ibu/wanita yang mengurus anak, bukan kepala rumah tangga. Hal ini dikarenakan apabila dana bantuan

program PKH ini diterima oleh kepala keluarga, maka bantuan tersebut dikhawatirkan tidak akan digunakan untuk kebutuhan anak akan tetapi bantuan tersebut dapat disalah gunakan untuk kererluan yang lain seperti contoh dibelikan rokok atau pun hal lainnya. Pengecualian dari ketentuan di atas dapat dilakukan pada kondisi tertentu, misalnya bila tidak ada perempuan dewasa dalam keluarga maka dapat digantikan oleh kepala keluarga.

Kepesertaan PKH tidak menutup keikutsertaannya RTSM pada program-program pemerintah lainnya pada klaster I , seperti: Jamkesmas, BOS, Raskin dan BLT (Direktorat Jaminan Kesejahteraan Sosial 2009: 17).

e. Besaran Bantuan

Besaran bantuan untuk setiap RTSM peserta PKH tidak disamaratakan, tidak seperti BLT.

Skenario Bantuan	Bantuan per RTSM per tahun
1. Bantuan tetap	200.000
2. Bantuan bagi RTSM yang memiliki:	
• Anak usia di bawah 6 tahun dan/ atau ibu hamil/menyusui	800.000
• Anak usia SD/MI	400.000
• Anak usia SMP/MTs	800.000
• Rata-rata bantuan per RTSM	1.390.000
• Bantuan minimum per RTSM	600.000
• Bantuan maksimum per RTSM	2.200.000

*Catatan:*

- *Bantuan terkait kesehatan berlaku bagi RTSM dengan anak di bawah 6 tahun dan/atau ibu hamil/nifas.*
- *Besar bantuan ini tidak dihitung berdasarkan jumlah anak. Besar bantuan adalah 16% rata-rata pendapatan RTSM per tahun.*
- *Batas minimum dan maksimum adalah antara 15-25% pendapatan rata-rata RTSM per tahun.*

Apabila peserta tidak memenuhi komitmennya dalam tiga bulan, maka besaran bantuan yang diterima akan berkurang dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Apabila peserta PKH tidak memenuhi komitmen dalam satu bulan, maka bantuan akan berkurang sebesar Rp 50,000,-
- 2) Apabila peserta PKH tidak memenuhi komitmen dalam dua bulan, maka bantuan akan berkurang sebesar Rp 100,000,-
- 3) Apabila peserta PKH tidak memenuhi komitmen dalam tiga bulan, maka bantuan akan berkurang sebesar Rp 150,000,-
- 4) Apabila peserta PKH tidak memenuhi komitmen dalam 3 bulan berturut-turut, maka tidak akan menerima bantuan dalam satu periode pembayaran.(Direktorat Jaminan Kesejahteraan Sosial 2009).<sup>26</sup>

f. Proses Verifikasi dan Jadwal Pembayaran

Verifikasi dilaksanakan untuk memantau kewajiban yang harus dipenuhi oleh Peserta PKH. Verifikasi dilakukan sebelum tahap pembayaran, kecuali pada pembayaran pertama di awal tahun kepesertaan PKH. Jadwal pembayaran PKH :

- Periode I : Maret
- Periode II : Juni
- Periode III : September
- Periode IV : November/Desember

---

<sup>26</sup> Anjeng, K. 2012. *implementasi kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Gedangsari Kabupaten Gunungkidul*. Universitas Negeri Yogyakarta\_Yogyakarta.

## 5. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang pernah dilakukan terkait program PKH oleh dari Ajeng Kusuma Dewanti (UNY) dengan judul implementasi kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Gedangsari Kabupaten Gunungkidul tahun 2012. Latar belakang masalah dari penelitian ini adalah kemiskinan di Gunungkidul masih sangat kompleks dan rendahnya keberhasilan program penanggulangan kemiskinan. Jenis penelitian adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian tersebut menunjukkan kegiatan yang dilakukan oleh pendamping dalam implementasi kegiatan PKH diantaranya adalah (1) pendataan peserta atau targeting, (2) sosialisasi, (3) pertemuan kelompok dan pemutakhiran data, (4) kegiatan posyandu, (5) pencairan dana bantuan. Kendala-kendala yang dihadapi: (1) masih banyak peserta PKH yang belum atau tidak memiliki kartu Jamkesmas, (2) masih banyak service provider yang mengalami kesulitan dalam memverifikasi kesehatan dan pendidikan peserta, (3) masih belum memiliki kantor pos sebagai tempat pencairan dana, (4) masih ada peserta yang belum melaksanakan kewajibannya, (5) kendala sosio-kultural, (6) kendala geografis, (7) kendala teknis dalam pencairan dana bantuan.

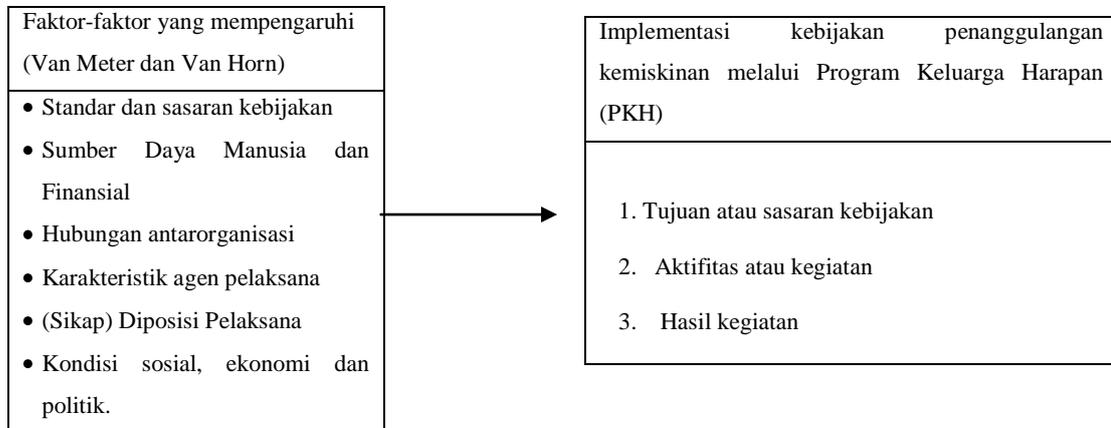
Kemudian penelitian oleh Riandi jurusan ilmu pemerintahan (UMY) dengan judul Analisis Program Keluarga Harapan di Kecamatan Pandak tahun 2013. Latar belakang masalah di Kecamatan Pandak memiliki jumlah RTSM terbanyak, perlu adanya koordinasi terkait pelaksanaannya, mulai dari pendataan sampai dengan pada proses pembayaran bantuan. Penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian tersebut adalah implementasi dari program PKH di Kecamatan Pandak

sudah sangat baik, dan program ini juga mendapatkan respon yang positif dari masyarakat. Sikap pelaksanaan yang menjalankan program juga di nilai sudah sangat baik, bahkan tenaga pendamping program keluarga harapan sudah mengambil banyak peran. Untuk koordinasi antar staf pelaksana sudah berjalan dengan baik, dukungan perangkat desa juga membuat proses dalam program keluarga harapan menjadi lebih terbantu, komunikasi dengan masyarakat juga terjalin dengan baik, dan sosialisasi yang dilakukan dengan menggunakan sosialisasi yang bentuk nya berinteraksi langsung ternyata sangat berjalan efektif. Pelaksana juga sudah menjalankan tugasnya dengan SOP yang sudah ada, dan bentuk kewenangan yang dimiliki pelaksana sudah sangat jelas.

Dari penelitian tersebut sama-sama meneliti tentang masalah sosial dan implementasi program PKH ternyata aspek pembahasan berbeda-beda. Demikian juga penelitian yang dilakukan penulis sejenis, namun pembahasannya berbeda dengan penelitian terdahulu. Adapun penelitian yang saya lakukan dari tela'ah diatas adalah menitik beratkan pada kepatuhan implementor terhadap prosedur atau standard aturan yang telah ditetapkan, bagaimana pelaksanaan dari program, dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program PKH di Kecamatan Pajangan.

## 6. Kerangka Teori

Gambar kerangka pemikiran



### F. Defnisi Konsep

- a. Kebijakan Program Keluarga Harapan adalah suatu program diambil oleh pemerintah untuk mengatasi kemiskinan.
- b. Implementasi Kebijakan adalah suatu aktifitas atau kegiatan pelaksanaan dari program PKH.
- c. Kemiskinan adalah sebuah kondisi yang serba kekurangan terutama didalam memenuhi kebutuhan hidup, seperti sandang, papan dan pangan.
- d. Program Keluarga Harapan adalah salah satu kebijakan pemerintah mengenai penanggulangan kemiskinan.

## **G. Definisi Oprasional**

a. Implementasi penanggulangan kemiskinan melalui program keluarga harapan:

1) Tujuan dan Sasaran

Tujuan yang ingin dicapai dan siapa saja yang menjadi sasaran dari Program Keluarga Harapan. Tujuan utama dari PKH adalah untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia terutama pada kelompok masyarakat miskin. Sasarannya adalah Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) yang memiliki anggota keluarga yang terdiri dari anak usia 0-15 tahun dan/atau ibu hamil/nifas.

2) Kegiatan Program Keluarga Harapan

- a. Pemilihan dan pendataan penerima bantuan PKH:
- b. Sosialisasi
- c. Pertemuan kelompok
- d. Verifikasi pemenuhan syarat peserta
- e. Pencairan Dana

3) Hasil pelaksanaan

Hasil pelaksanaan dari Program Keluarga Harapan(PKH) di Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul.

- b. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan PKH
- 1) Standar dan sasaran : kejelasan ukuran dan tujuan dari program PKH
  - 2) Sumberdaya : ketersediaan sumber daya dalam program PKH
  - 3) Hubungan antarorganisasidan komunikasi: kerjasama organisasi dan komunikasi dalam pelaksanaan program
  - 4) Karakteristik agen pelaksanaan : mencakup struktur birokrasi dan pola-pola hubungan
  - 5) Sikap pelaksana (Diposisi) : meliputi sikap terhadap program dan sasaran program
  - 6) Kondisi sosial ekonomi dan politik : sumberdaya lingkungan yang mendukung implementasi

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif. Metode penelitian deskriptif yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta –fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.<sup>27</sup>

Berdasarkan tersebut maka penelitian ini bersifat deskriptif yakni mengemukakan fakta yang ditemukan. Dengan demikian sesuai dengan obyek penelitian maka penelitian ini berusaha menggali untuk menemukan fakta dan memahami

---

<sup>27</sup> Winarno, Surahmat. 1989. *Pengertian Penelitian Ilmiah*. Tarsito. Bandung

permasalahan yang dihadapi pada proses implementasi Program Keluarga Harapan (PKH). Sehingga akan diketahui bagaimana proses implementasi kebijakan tersebut serta faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi baik faktor yang mendukung maupun faktor yang menghambat proses implementasi kebijakan. Dan hasil dari implementasi tersebut dapat diketahui apakah mampu memberi dampak positif atau negatif bagi masyarakat.

## 2. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Pajangan, Kabupaten Bantul. Pemilihan lokasi ini dikarenakan Kecamatan Pajangan merupakan salah satu kecamatan yang miskin dan menerima bantuan Program Keluarga Harapan (PKH) sebanyak 1.673 RTSM. Selain itu permasalahan yang terjadi di kecamatan tersebut juga banyak.

## 3. Sumber Data

Data atau informasi yang paling penting untuk dikumpulkan dan dikaji dalam penelitian ini sebagian besar data kualitatif. Informasi akan digali dari berbagai sumber data. Adapun jenis sumber data dalam penelitian ini adalah :

- 1) Sumber data primer yaitu informan atau narasumber dibatasi di tingkat kabupaten yang terdiri dari:
  - a. UPPKH Kabupaten (Dinas Sosial), yakni Kepala Seksi Perlindungan dan Jaminan Sosial
  - b. UPPKH Kecamatan/pendamping, (3 pendamping)
  - c. Penerima bantuan PKH atau RTSM (30 RTSM/ penerima bantuan)

## 2) Sumber data sekunder

Sumber data sekunder merupakan sumber data untuk pelengkap informasi. Sumber data ini berupa buku, arsip dan dokumen resmi mengenai PKH, seperti dokumen rapat, laporan kegiatan dan sebagainya yang sesuai dengan penelitian.

## 4. Teknik pengumpulan data

### a. Wawancara

Teknik pengumpulan data untuk informasi dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung dan mendalam dengan informan atau nara sumber yang dianggap berkompeten terhadap sesuatu permasalahan. Wawancara ini dilakukan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi program keluarga harapan. Wawancara dilakukan kepada Ketua Seksi Perlindungan dan Jaminan Sosial dan pendamping untuk mengetahui implementasi program keluarga harapan di Kecamatan Pajangan.

### b. Kuesioner

Kuesioner adalah mengumpulkan data dengan menyebar angket yang berisi pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bidang yang diteliti. Kuesioner diberikan kepada peserta PKH untuk mengetahui implementasi program keluarga harapan.

### c. Observasi

Merupakan sebuah teknik pengumpulan data yang mengharuskan peneliti turun kelapangan mengamati hal-hal yang berkaitan dengan ruang, tempat, perilaku, kegiatan, benda-benda, waktu, peristiwa, tujuan, dan perasaan. Metode

observasi merupakan cara yang baik untuk mengawasi perilaku subjek penelitian seperti perilaku dalam lingkungan atau ruang, waktu dan keadaan tertentu.

#### c. Studi pustaka

Mengumpulkan data-data berupa arsip dan dokumen, studi terdahulu dan dari peraturan-peraturan yang berkaitan mengenai PKH.

#### 5. Teknik sampling

Teknik sampling ialah cara pengambilan sampel dari suatu populasi. Menurut Santoso & Tjiptono (2000) sample adalah semacam miniatur dari populasinya.<sup>28</sup> Dalam penelitian ini, teknik pengambilan sampel yang digunakan oleh penulis adalah menggunakan teknik *Purposive Sampling*.

Menurut Hariwijaya, pengertian *purposive sampling* adalah pemilihan sample didasarkan pada karakteristik tertentu yang dianggap mempunyai sangkut-paut dengan karakteristik populasi yang sudah diketahui sebelumnya.<sup>29</sup>

Disamping itu guna melengkapi informasi dan data yang diperlukan dalam penelitian ini juga dimungkinkan menggunakan *Simple Random Sampling*. Simple Random Sampling ialah suatu metode yang memberikan peluang yang sama kepada anggota populasi untuk terpilih sebagai sample.<sup>30</sup> Penentuan jumlah sample atau responden menggunakan batas jumlah minimum responden dalam penelitian sosial, yaitu sebanyak 30 responden karena keterbatasan waktu, tenaga dan biaya.

---

<sup>28</sup>Hariwijaya, M dan Triton. 2008. *Pedoman penulisan ilmiah proposal & skripsi*. Yogyakarta: Tugu publisher. Hal. 66

<sup>29</sup>Ibid. hal. 68

<sup>30</sup>Nur T, Bahdin. 2005. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Jakarta: Kencana Premedia Group. Hal 40

## I. Teknik analisa data

Dalam penelitian ini, data akan dianalisis secara deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian secara deskriptif ini dimaksudkan untuk mendiskripsikan data penelitian sesuai dengan variable-variabel yang akan diteliti, tanpa melakukan pengujian hipotesa. Adapun teknik yang digunakan adalah teknik interaktif dari Miles dan Huberman<sup>31</sup>. Dalam model analisis data terdiri atas tiga komponen yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Ketiga komponen tersebut aktivitasnya berbentuk interaktif dengan proses pengumpulan data yang menggunakan proses siklus.

Adapun penjelasan dari kriteria tersebut sebagai berikut :

1. Pengumpulan data, merupakan informasi baik dari data primer dan sekunder.
2. Reduksi data, merupakan proses seleksi pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data yang ada dalam *field note* (catatan di lapangan)
3. Penyajian data, merupakan suatu rangkaian argumentasi informasi yang memungkinkan kesimpulan penelitian dapat dilakukan.
4. Penarikan kesimpulan, merupakan suatu usaha menarik konklusi dari hal-hal yang ditemui dalam reduksi maupun penyajian data.

---

<sup>31</sup>Matthew B Miles & A Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.hal 16.