

**IMPLEMENTASI PROGRAM
KELUARGA HARAPAN DI KOTA BATAM (STUDI
KASUS DI KECAMATAN SUNGAI BEDUK)**

SKRIPSI



Oleh:

Yus Prima Anggraeni

141010037

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN HUMANIORA
UNIVERSITAS PUTERA BATAM
TAHUN 2019**

**IMPLEMENTASI PROGRAM
KELUARGA HARAPAN DI KOTA BATAM (STUDI
KASUS DI KECAMATAN SUNGAI BEDUK)**

SKRIPSI



Oleh:

Yus Prima Anggraeni

141010037

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN HUMANIORA
UNIVERSITAS PUTERA BATAM
TAHUN 2019**

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Skripsi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana), baik di Universitas Putera Batam maupun di perguruan tinggi lain. Dan skripsi ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan pembimbing.
2. Dalam skripsi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan didalam daftar pustaka.
3. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi.

Batam, 6 September 2019

Yang membuat pernyataan,



Yus Prima Anggraeni

141010037

**IMPLEMENTASI PROGRAM
KELUARGA HARAPAN DI KOTA BATAM (STUDI
KASUS DI KECAMATAN SUNGAI BEDUK)**

SKRIPSI

Untuk memenuhi salah satu syarat

Guna memperoleh gelar sarjana

Oleh:

Yus Prima Anggraeni

141010037

Telah disetujui pembimbing pada tanggal

Seperti tertera di bawah ini

Batam, 6 September 2019



Timbul Dompok, S.E., M.Si

Pembimbing

ABSTRAK

Kota Batam sebagai kota terbesar di Propinsi Kepulauan Riau, yang kehidupan ekonomi warganya ditopang oleh sektor industri, sangat rentan dengan perekonomian nasional dan global. Mengingat setiap tahun selalu ada perusahaan yang gulung tikar, sehingga berakibat pengurangan tenaga kerja dan akhirnya dapat terperangkap dalam kemiskinan. Dinas Sosial (Dinsos) Kepri mengungkapkan penyumbang terbesar angka kemiskinan berdasarkan kabupaten/kota di Kepri adalah Kota Batam. Salah satu penyebabnya, karena banyaknya pendatang dari berbagai daerah lain di Indonesia yang masuk dan menggantungkan hidup di kota industri tersebut, selain itu, ketersediaan lapangan pekerjaan yang minim turut memberikan sumbangan angka kemiskinan. Pemerintah Pusat telah menerbitkan Program untuk penanggulangan kemiskinan yaitu Program Keluarga Harapan (PKH), berupa bantuan tunai bersyarat bagi keluarga miskin dengan tujuan memutus mata rantai kemiskinan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial. Penelitian ini berjudul “Implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Batam” (Studi Kasus di Kecamatan Sungai Beduk), dilakukan dengan metode kualitatif, pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi, dokumentasi dan wawancara kepada informan yang dipilih dengan *purposive sampling*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, Implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Sungai Beduk telah dapat dikatakan berjalan dengan cukup baik, dengan beberapa hambatan dalam implementasinya baik dari sisi isi kebijakan, informasi, dan dukungan serta pembagian potensi.

Kata Kunci : Implementasi, Progam Keluarga Harapan, Sungai Beduk

ABSTRACT

Batam City as the largest city in Riau Islands Province, whose economic life is sustained by the industrial sector, is very vulnerable to the national and global economy. Considering that every year there are always companies that are out of business, resulting in a reduction in workforce and eventually being trapped in poverty. The Department of Social Affairs (Dinsos) of the Riau Islands revealed that the biggest contributor to the poverty rate by regency / city in Riau Islands is Batam City. One of the reasons is because of the large number of migrants from other regions in Indonesia who are dependent on the industrial city, besides that, the availability of minimal employment also contributes to the poverty rate. The Central Government has issued a Program for poverty reduction, namely the Family Hope Program (PKH), in the form of secure cash assistance for poor families with the aim of breaking the chain of poverty and improving the quality of human resources through education, health and social welfare. This research is titled "Implementation of the Hope Family Program in Batam City" (Case Study in Sungai Beduk Subdistrict), carried out with qualitative methods, data collection is done by means of observation, documentation and interviews with informants selected by purposive sampling. The results showed that the Implementation of the Hope Family Program in Sungai Beduk Subdistrict had been said to be quite well-versed, with several obstacles in its implementation both in terms of policy content, information, and support and the sharing of potential.

Keywords: Implementation, Hope Family Program, Sungai Beduk

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur penulis panjatkan ke Hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat kelimpahan Rahmat dan Karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi berjudul “Implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Batam” (Studi Kasus di Kecamatan Sungai Beduk)” ini dengan baik dan tepat pada waktunya. Adapun penyusunan skripsi ini diajukan sebagai syarat memperoleh gelar S1 Universitas Putera Batam. Selama proses penyusunan skripsi ini penulis banyak mendapatkan dukungan dari berbagai pihak.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada :

1. Ibu Dr. Nur Elfi Husda, S.Kom., M.S.I. selaku Rektor Universitas Putera Batam.
2. Bapak Bobby Mandala Putra, S.IP., M.Si. selaku Ketua Program Studi Administrasi Negara.
3. Bapak Timbul Dompok, S.E., M.Si. selaku pembimbing yang sabar yang bersedia meluangkan waktu untuk memberikan arahan, motivasi serta dukungan kepada penulis hingga skripsi ini terselesaikan dengan baik.
4. Bapak/Ibu Penguji yang telah bersedia menjadi penguji dan memberikan saran dan kritik yang bermanfaat bagi penulis.
5. Bapak/Ibu Dosen Pengajar Universitas Putera Batam, yang telah membuka wawasan penulis dengan berbagai ilmu pengetahuan, pengalaman, dan motivasinya.
6. Bapak Camat Gufron, S.E Selaku Camat Sungai Beduk.

7. Ibu Endang, Ibu Eka .P, Ibu Meilis (Kordinator PKH/Fasilitator/Pandamping)
 8. Ibu Sariyani, Ibu Eka, Ibu Handayani, Ibu Ita (Penerima PKH).
 9. Kedua Orang Tuaku ayahanda Muryono ronito dan ibunda Muntiahandari yang sangat penulis cintai yang selalu memberikan motivasi, dukungan, serta selalu mendoakan agar tidak mudah putus asa dan terus bekerja keras dalam menyelesaikan studi.
 10. Ismail yang telah membantu proses jalannya pembuatan skripsi ini dan menghibur.
 11. Teman-teman di Universitas Putera Batam program studi Administrasi Negara angkatan 2014 yang selalu menghibur, memberikan semangat yang luar biasa dan membantu ketika penulis mengalami kesulitan selama penyusunan skripsi.
 12. Serta seluruh pihak yang telah memberikan masukan, kritikan serta bantuan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Penulis hanya bisa berdoa, semoga Tuhan membalas kebaikan-kebaikan mereka dengan setimpal. Amin.
- Penulis menyadari sepenuhnya bahwa masih banyak kekurangan pada penyusunan skripsi ini. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran demi kelancaran penyusunan skripsi. Akhir kata semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua. Amin.

Batam, 6 September 2019

Yus Prima Anggraeni

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERNYATAAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Penelitian	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Manfaat Penelitian	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Kebijakan Publik.....	8
2.1.1 Ciri Ciri Kebijakan Publik.....	10
2.1.2 Tahap Tahap Kebijakan Publik.....	11
2.2 Implementasi Kebijakan Publik	13
2.2.1 Model-model Implementasi Kebijakan.....	15
2.3 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan	22
2.4 Kemiskinan	23
2.5 Program Keluarga Harapan.....	26
2.6 Penelitian Terdahulu	29
2.7 Kerangka Pemikiran.....	34
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	
3.1 Jenis Penelitian.....	35
3.2 Fokus Penelitian	35
3.3 Sumber Data.....	36
3.4 Teknik Pengumpulan Data.....	38
3.5 Metode Analisis Data.....	39
3.6 Keabsahan Data.....	41
3.7 Lokasi dan Jadwal Penelitian	42
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
4.1 Gambaran Umum Kecamatan Sungai Beduk.....	44
4.1.1 Sejarah Singkat Kecamatan Sungai Beduk.....	44
4.1.2 Pemerintah	45
4.1.3 Visi dan Misi	47
4.1.4 Struktur Organisasi	48
4.1.5 Jumlah Penduduk	49
4.1.6 Penerimaan Program Keluarga Harapan	49
4.1.7 Susunan Organisasi	50

4.2	Hasil Penelitian	50
4.2.1	Implementasi Program Keluarga Harapan Di Kecamatan Sungai Beduk Kota Batam	50
4.2.2	Faktor Penghambat Implementasi Program Keluarga Harapan Di Kecamatan Sungai Beduk	58
4.3	Pembahasan.....	64
4.3.1	Implementasi Program Keluarga Harapan Di Kecamatan Sungai Beduk Kota Batam	64
4.3.2	Faktor Penghambat Implementasi Program Keluarga Keluarga Harapan Di Kecamatan Sungai Beduk.....	69
BAB V SIMPULAN DAN SARAN		
5.1	Kesimpulan	72
5.2	Saran.....	74
DAFTAR PUSTAKA		75

LAMPIRAN I PEDOMAN WAWANCARA

LAMPIRAN II DAFTAR RIWAYAT HIDUP

LAMPIRAN III SURAT KETERANGAN PENELITIAN

LAMPIRAN IV DOKUMENTASI

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1 Manajemen Kegiatan Implementasi Kebijakan	14
Tabel 3.1 Data Informan	37
Tabel 4.1 Jadwal Penelitian.....	43
Tabel 5.1 Jumlah Penduduk	49
Tabel 5.2 Penerima PKH di Kecamatan Sungai Beduk.....	50

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1 Tahap-Tahap Kebijakan Publik.....	12
Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan Publik Edwards III.....	18
Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran.....	34
Gambar 3.1 Analisis Data Model Alir.	39
Gambar 3.2 Analisis Data Model Interaktif.....	40
Gambar 4.1. Struktur Organisasi.....	48

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Kemiskinan adalah ketidakmampuan ekonomi manusia dalam memenuhi standar hidup rata-rata masyarakat. Kemiskinan ditandai dari minimnya penghasilan seseorang dalam memenuhi kebutuhan pokoknya, yaitu pangan, sandang dan papan. Sesungguhnya standar hidup tidak hanya tercukupinya kebutuhan pokok, melainkan juga pemenuhan kebutuhan kesehatan dan pendidikan. Bank Dunia menyebutkan bahwa kemiskinan tidak hanya mengenai rendahnya pendapatan dan konsumsi, tetapi juga rendahnya kesehatan, nutrisi dan pendidikan serta aspek lainnya dalam kajian pembangunan manusia.

Secara umum, kemiskinan sangat terkait erat dengan ketimpangan/kesenjangan masyarakat, masalah lingkungan, kebencanaan serta lingkungan tempat tinggal yang kumuh, padahal memiliki tempat tinggal yang layak adalah standar hidup yang harus dipenuhi. Sehingga secara sederhana kondisi masyarakat disebut miskin bilamana penghasilannya dibawah rerata umumnya penghasilan masyarakat, maka dari itu sulit bagi masyarakat dalam memperoleh kesempatan untuk mencapai kesejahteraan dirinya ataupun keluarganya. Jadi, kemiskinan tentu mencakup aspek kesejahteraan secara luas.

Menurut BPS tahun 2012, orang miskin di Indonesia tercatat 29.25 juta jiwa (11.96%), lalu pada Maret 2013 jumlah orang miskin Indonesia tercatat

28.17 juta jiwa (11.36%), lalu pada Maret 2014 jumlah orang miskin Indonesia tercatat 28.28 juta jiwa (11.25%), lalu pada Maret 2015 jumlah orang miskin Indonesia tercatat 28.59 juta jiwa (11.22%), (%), lalu pada Maret 2016 jumlah orang miskin Indonesia tercatat 28.01 juta jiwa (10.86%), (%), lalu pada Maret 2017 jumlah orang miskin Indonesia tercatat 27.77 juta jiwa (10.64%), (%), terakhir periode Maret 2018 jumlah orang miskin Indonesia tercatat 25.95 juta jiwa (9.82%), (detik.com).

Dilihat dari jumlah orang miskin memang terlihat semakin menurun, namun turunnya kemiskinan tersebut belum mampu menurunkan ketimpangan pengeluaran antara masyarakat miskin dengan yang kaya secara maksimal. Dalam rangka mengurangi kemiskinan atau peningkatan kesejahteraan masyarakat, Pemerintah telah berupaya melakukan beberapa program, seperti halnya; Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Indonesia Sehat (KIS), Kartu Keluarga Sejahtera, Bidik Misi, penguatan sistem penyediaan layanan dasar, program perluasan cakupan kepesertaan jaminan sosial, serta integrasi kependudukan dan kepesertaan jaminan sosial. Selain itu ada program untuk mengurangi beban penduduk miskin dan rentan akan terus dilakukan melalui bantuan tunai bersyarat.

Sebuah upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah untuk mengurangi kemiskinan sejak tahun 2007 adalah Program Keluarga Harapan (PKH). Program ini adalah bantuan sosial bersyarat yang diberikan pada Keluarga Penerima Manfaat (KPM), bila di dunia internasional dengan istilah *Conditional Cash Transfers (CCT)*. Sebagai sebuah program bantuan sosial bersyarat, PKH membuka akses keluarga miskin terutama ibu hamil dan anak untuk

memanfaatkan berbagai fasilitas layanan kesehatan (faskes) dan fasilitas layanan pendidikan (fasdik) yang tersedia di sekitar mereka. Manfaat PKH juga mulai didorong untuk mencakup penyandang disabilitas dan lanjut usia dengan mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya.

Seiring anjloknya pertumbuhan ekonomi Kepri khususnya Batam tahun 2017 lalu, jumlah penduduk Kepri juga makin banyak yang miskin. Namun, kebanyakan penduduk miskin bertambah di kota. Sedangkan di pedesaan turun. Data BPS Kepri menunjukkan, angka penduduk miskin di Triwulan III (September) tahun 2017 naik dibandingkan Triwulan I (Maret). Jumlah penduduk miskin (Penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan) di Kepri mencapai 128.430 ribu September 2017 lalu atau (6,13 persen) dari total penduduk Kepri. Jumlah angka kemiskinan di Kepri sampai September 2017 naik 3.060 orang dibandingkan Maret 2017 sebanyak 127.370 orang (6,06 persen). Yang kena imbas pertumbuhan penduduk ini adalah masyarakat yang tinggal di kota. Banyaknya industri yang tutup membuat angka pengangguran meningkat.

Batam adalah kota penyumbang jumlah orang miskin terbanyak dari seluruh wilayah di Kepri menurut data Dinas Sosial, dimana penyebabnya adalah terlalu banyak pendatang yang masuk ke Batam dari semua wilayah di tanah air untuk berusaha dan menggantungkan hidup menjadi pekerja industri. Selain itu, ketersediaan lapangan pekerjaan yang minim turut memberikan sumbangan angka kemiskinan. Bertambah atau tidaknya angka kemiskinan di Provinsi Kepri bisa dipengaruhi berbagai persoalan. Karena itu, Dinas Sosial akan melakukan

perbandingan data Badan Pusat Statistik (BPS) dengan Basis Data Terpadu (BDT) yang sudah disiapkan tujuh kabupaten/kota di Provinsi Kepulauan Riau.

Kementerian Sosial (Kemensos) di tahun 2018, menambah alokasi anggaran Program Keluarga Harapan (PKH) di Provinsi Kepri. Bahkan, persentase kenaikannya tembus 200 persen. enggan naiknya alokasi, otomatis akan diikuti dengan bertambahnya penerima PKH di Provinsi Kepri. Pada 2017 lalu, lebih kurang 21 ribu masyarakat Kepri yang mendapatkan manfaat PKH. Adapun, lompatan yang terjadi pada 2018 karena Kemensos akan memberikan bantuan bagi 61.320 penduduk di Provinsi Kepri. Adapun indeks bantuan PKH tahun 2017 lalu bagi setiap keluarga yang menerima, nilainya adalah Rp 1.890.000 setahun. Anggaran tersebut dikucurkan setiap empat bulan. Dinsos Kepri merilis data penduduk miskin di seluruh Kepri. Batam menduduki peringkat terbanyak dengan jumlah 28.674 Kepala Keluarga (KK), Tanjungpinang 9.787 KK, Lingga 3.779 KK, Karimun 3.763 KK, Bintan 1.228 KK, Natuna 432 KK, dan Anambas 27 KK. (batampos.co.id)

Merujuk hasil riset oleh Utomo, menunjukkan bahwasanya masyarakat telah terbantu dengan adanya program PKH ini dalam pemenuhan keperluan hidup, terutama pendidikan anak, ibu hamil dan kesehatan balita. Setiap tahun juga terjadi penurunan jumlah angka penerima bantuan dari 692 orang tahun 2009 menjadi 528 tahun 2013. Dari penelitian ini, semestinya keberhasilan program PKH dapat dilihat dari berkurangnya penerima PKH, bukan sebaliknya.

Batam, dimana masyarakatnya banyak bergantung pada sektor industri, tentu sangat rentan dengan perekonomian nasional dan global. Mengingat setiap

tahun selalu ada perusahaan yang gulung tikar, sehingga berakibat pengurangan tenaga kerja dan akhirnya dapat terperangkap dalam kemiskinan. Batam memiliki 12 kecamatan dan 74 kelurahan. Salah satu kecamatan yang terbilang cukup padat adalah Sungai Beduk, dimana berdasarkan Registrasi Penduduk sepanjang tahun 2016 tercatat sebanyak 83.514 jiwa dengan rincian 42.122 jiwa laki-laki dan 41.392 jiwa perempuan. Dan bila di hitung sex ratio sebesar 101,76 persen sedangkan jumlah rumah tangga sebanyak 35.442. Dan jika dihitung rata-rata penduduk perumah tangga berjumlah 2,36 jiwa. Adapun Kecamatan Sungai Beduk memiliki kelurahan paling sedikit dari semua kecamatan yang ada di Kota Batam, yaitu hanya ada 4 kelurahan.

Berdasarkan permasalahan tersebut, sekalipun saat ini ekonomi nasional tumbuh di kisaran 5%, tidak serta merta meningkatkan kesejahteraan. Ditengah kehidupan masyarakat saat ini, masih banyak warga yang hidupnya miskin, terbelakang bahkan jauh dari kata layak. Kesejahteraan rakyat masih jadi beban besar bagi Pemko Batam. sekalipun Program Keluarga Harapan telah berlangsung, mengingat terjadi peningkatan warga miskin di Kota Batam karena lesunya perekonomian dengan semakin banyaknya perusahaan yang tutup di Kota Batam. Dari latar belakang diatas, judul yang peneliti angkat adalah: **“Implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Batam” (Studi Kasus di Kecamatan Sungai Beduk).**

1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana implementasi Program Keluarga Harapan di Kelurahan Sungai Beduk Kota Batam?
- b. Apa saja faktor yang menghambat implementasi Program Keluarga Harapan di Kelurahan Sungai Beduk Kota Batam?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Program Keluarga Harapan di Kelurahan Sungai Beduk Kota Batam.
- b. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor penghambat implementasi Program Keluarga Harapan di Kelurahan Sungai Beduk Kota Batam.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan secara akademis, hasil penelitian ini dapat menambah wawasan keilmuan Administrasi Negara, khususnya Kebijakan Publik, Administrasi Pemerintahan Daerah dan Pelayanan Publik.

2. Manfaat Praktis

- a. Dapat menjadi saran pada pengambil kebijakan tingkat daerah, khususnya Kecamatan Sungai Beduk dan pihak-pihak yang bersangkutan lainnya dalam pelaksanaak program tersebut.

- b. Guna memberikan pemahaman akan pelaksanaan program pemerintah serta bahan bagi penelitian lain yang berminat dalam mengkaji lebih jauh tentang Program Keluarga Harapan atau program pemerintah lainnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik merupakan terjemahan dari istilah bahasa Inggris, yaitu *public policy*. Kebijakan publik kerap kali disamakan dengan proposal, program, keputusan, tujuan. Robert Eyestone juga menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah adanya hubungan dalam unit-unit pemerintahan (Winarno, 2016: 60). Wibawa mengutarakan istilah kebijakan publik sama dengan kebijakan dan kebijaksanaan. Sementara itu, James E. Anderson menyatakan bahwa, “*public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*” (kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan pejabat pemerintah. (Anggara, 2014: 35).

Selain itu, Koontz dan O’Donnel, mendefinisikan kebijakan sebagai pernyataan umum dari pengertian yang memandu pikiran dalam pembuatan keputusan, sedangkan Anderson mengemukakan bahwasanya kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelau atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Anderson juga mengklasifikasikan kebijakan menjadi dua, yaitu substantif dan prosedural. Kebijakan substantif adalah sebuah kebijakan yang dikerjakan oleh pemerintah, sedangkan kebijakan prosedural yaitu tentang siapa dan bagaimana kebijakan tersebut dalam dijalankan. Ini artinya, kebijakan publik adalah kebijakan-

kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah . (Tahir, 2014: 21)..

Definisi lain dikemukakan oleh Thomas Dye (Subarsono, 2012: 2) mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*publik policy is whatever goverments choose to do ot not to do*). Adapun konsep tersebut mengandung sebuah makna bahwa :

- a. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh pemerintah, bukan organisasi swasta.
- b. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang wajib dijalankan

Kebijakan public menurut Aminullah (Anggara, 2014:37), adalah kegiatan untuk memengaruhi tujuan yang hendak dicapai. Sebuah kebijakan merupakan suatu konsep, menurut Bullock (Anggara, 2014:45) mengatakan bahwa kebijakan merupakan suatu keputusan yang perlu diikuti langkah pelaksanaannya yang sesuai dengan tujuan. “Oleh karena itu suatu konsep dari kebijakan dapat meliputi beberapa hal yaitu:

- a. Ketetapan

Merupakan suatu kebijakan yang mengandung ketentuan-ketentuan tertentu yang mempunyai pengaruh mengikat, baik di dalam maupun dari pembuat kebijakan.

- b. Maksud

Suatu kebijakan ada untuk mencapai tujuan tertentu atau untuk mengatasi permasalahan tertentu.

c. Keputusan

Sebuah keputusan untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu.

d. Proses Pelaksanaan

Segala proses pelaksanaan dari hal-hal yang telah ditetapkan.”

Dari beberapa pendapat para ahli diatas peneliti dapat menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang di buat oleh pemerintah guna untuk memecahkan suatu masalah.

2.1.1 Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Kebijakan publik itu pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas (*a unique activity*), dalam artian ia mempunyai ciri-ciri tertentu yang tidak dimiliki oleh kebijakan jenis lain, sebagai berikut (Abdul, 2016: 20-24):

- 1) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan sengaja yang dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu. Kebijakan-kebijakan publik, semisal kebijakan pembangunan atau kebijakan sosial dalam sistem-sistem politik modern, bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan atau asal-asalan, melainkan tindakan yang direncanakan (*by planed*).
- 2) Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.

- 3) Kebijakan itu ialah apa yang sesungguhnya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
- 4) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memengaruhi penyelesaian masalah tertentu. Sementara dalam bentuknya yang negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah dimana campur tangan pemerintah itu sebenarnya justru amat diperlukan.

Dari beberapa pendapat para ahli di atas peneliti dapat menyimpulkan ciri ciri kebijakan public adalah suatu ciri tertentu yang tidak di miliki oleh jenis kebijakan lainnya.

2.1.2 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Dimensi paling inti dari kebijakan publik adalah proses kebijakan. Disini kebijakan publik dilihat sebagai sebuah proses kegiatan atau sebagai satu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara berkesinambungan, saling menentukan dan saling membentuk. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus diperhatikan. Menurut Winarno (2016: 30-31) tahapan kebijakan publik dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Sumber: (Winarno, 2016: 30-31)

Sebagai perbandingan, Charles O. Jones (Mukarom & Laksana, 2015: 121-122) mengemukakan beberapa tahap kebijakan publik:

1. Perception/Definition; tahap awal proses adalah mendefinisikan problem. Manusia memiliki masalah karena kebutuhannya tidak terpenuhi, maka Negara bertugas membantu.
2. Aggregation; tahap menggumpulkan orang yang memiliki pemikiran yang sama dengan para pembuat kebijakan atau orang-orang yang sependepata akan masalah yang terjadi.
3. Organization; tahap mengorganisir orang-orang.
4. Reresentation; mengundang orang-orang yang berpikiran serupa untuk mempengaruhi para pengambil keputusan.
5. Penyusunan Agenda; memilih permasalahan yang masuk dalam agenda.

6. Formulation; tahap paling kritis untuk mendapatkan solusi dimana terjadi interaksi Antara para pembuat kebijakan, individu, kelompok, partai
7. Legitimiasi; proses pengesahan dari alternative yang terpilih.

2.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. 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 ke 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. Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan.

Sementara Grindle menjelaskan implementasi kebijakan, adalah proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu, Sedangkan Van Meter dan Van Horn (Mulyadi, 2016: 47), mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik perorangan atau kelompok dalam mencapai tujuan.

Sedangkan, Tachjan (Tahir, 2014: 53), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat pula dipahami sebagai salah satu kajian studi administrasi publik sebagai ilmu. Pandangan tersebut, mengarahkan bahwa produk kebijakan yang akan diimplementasikan harus mengedepankan sebuah pemahaman tentang kebijakan publik baik dari segi prospektif politik maupun prospektif administrasi secara berimbang.

Van Meter dan Van Horn (Anggara, 2014:232) merumuskan bahwa proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu pejabat ataupun kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Menurut Nugroho (Tahir, 2014: 59), tahapan penyusunan implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

Tabel 2.1 Manajemen Kegiatan Implementasi Kebijakan

No.	Tahap	Isu Penting
1	Implementasi Strategi	Menyesuaikan struktur dengan strategi Melembagakan strategi Mengopersikan strategi
2	Pengorganisasian	Desain organisasi dan struktur organisasi . Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan Integrasi dan koordinasi Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia

		Hak, wewenang, dan kewajiban. Pendelegasian Pengembangan Kapasitas Organisasi dan Sumberdaya Manusia Budaya/Kultur Organisasi
3	Penggerakan dan Kepemimpinan	Efektivitas Kepemimpinan Motivasi Etika Mutu Kerja sama tim Komunikasi Organisasi Negosiasi
4	Pengendalian	Desain pengendalian Sistem informasi manajemen Pengendalian anggaran/keuangan Audit

Sumber : (Tahir, 2014: 59)

2.2.1 Model-model Implementasi Kebijakan

Terkait dengan konsep-konsep dan definisi implementasi kebijakan, adapun suatu kebijakan yang telah direkomendasikan dan dipilih *policy maker* bukanlah suatu jaminan bahwa kebijakan tersebut akan berhasil dan dapat diimplementasikan. Untuk memahami berbagai variabel yang terlibat di dalam

implementasi, terdapat beberapa model implementasi dari beberapa pakar (Mulyadi, 2016: 66-84), yaitu sebagai berikut :

1) Model Grindle

Keberhasilan implementasi Grindle dipengaruhi oleh konten kebijakan dan lingkungan kebijakan. Isi kebijakan Grindle adalah:

- a. Minat yang terpengaruh oleh kebijakan,
- b. Jenis-jenis manfaat yang akan dihasilkan,
- c. Tingkat perubahan yang diinginkan,
- d. Posisi pembuat kebijakan,
- e. Siapa yang mengimplementasikan program,
- f. Sumber daya didistribusikan.

Sedangkan lingkungan politik meliputi:

- a. Kekuatan, minat, dan strategi para aktor yang terlibat
- b. Karakteristik institusi dan otoritas
- c. Kepatuhan dan reaktivitas

2) Model Edward III

Ada 4 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III, yaitu; komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi, dengan penjelasan:

a) Komunikasi

Implementasi kebijakan yang sukses membutuhkan pelaksanaan untuk mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa tujuan dan pengaturan

kebijakan harus ditransmisikan ke kelompok sasaran (kelompok sasaran) untuk mengurangi distorsi pelaksanaan.

b) Sumber daya

Walaupun isi kebijakan telah dikomunikasikan dengan jelas dan konsisten, tetapi jika pelaksana tidak memiliki sumber daya untuk mengimplementasikannya, implementasi tidak akan dilakukan secara efektif. Sumber daya ini dapat berupa sumber daya manusia berwujud, yaitu kompetensi aktor dan sumber daya keuangan. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif, tanpa sumber daya, kebijakan hanya berupa dokumen.

c) Disposisi

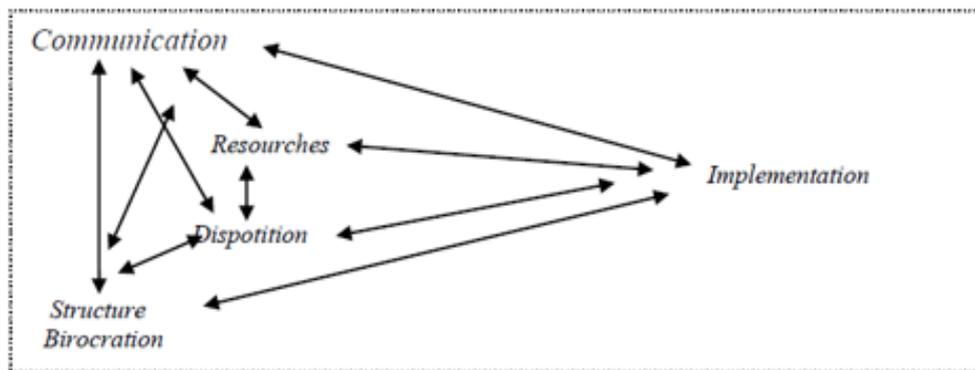
Disposisi adalah karakter dan karakteristik aktuator, seperti komitmen, kejujuran dan sikap demokratis. Jika pelaksana memiliki disposisi yang baik, ia dapat melaksanakan kebijakan seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sehingga proses implementasi kebijakan juga menjadi efektif.

d) Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu aspek struktural penting dari setiap organisasi adalah keberadaan prosedur operasi wajib (prosedur operasi standar atau SOP). SOP adalah pedoman bagi aktor dalam beracting. Struktur birokrasi yang terlalu lama akan melemahkan pengawasan, prosedur yang rumit dan

kompleks. Pada akhirnya menciptakan kegiatan organisasi yang tidak fleksibel.

Atas dasar penjelasan diatas, maka model implementasi adalah:



Gambar 2.2 Model Edwards III

Sumber : Mulyadi, 2016

3) Model Mazmanian dan Sabateir

Teori Mazmanian dan Sabateir membagi tiga kelompok variabel yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

a. Karakteristik masalah, dengan indikator:

- 1) Tingkat masalah kesulitan teknis
- 2) Tingkat pluralitas kelompok sasaran
- 3) Proporsi kelompok sasatan terhadap total populasi
- 4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan

b. Karakteristik kebijakan, dengan indikator:

- 1) Kejelasan konten kebijakan
- 2) Sejauh mana kebijakan memiliki dukungan teoritis

- 3) Jumlah alokasi sumber daya keuangan
- 4) Berapa banyak koneksi dan dukungan antar institusi
- 5) Kejelasan dan konsistensi aturan
- 6) Tingkat komitmen aparatur
- 7) Akses kelompok eksternal untuk partisipasi

c. Variabel lingkungan, dengan indikator:

- 1) Kondisi sosial dan ekonomi masyarakat serta kemajuan teknologi
- 2) Dukungan publik
- 3) Sikap kelompok pemilih
- 4) Tingkat komitmen dan keterampilan aparatur dan aktuator

4) Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn menyajikan enam variabel yang dapat mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- a. Standar dan sasaran
- b. Sumberdaya
- c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan penguatan
- d. Karakteristik agen eksekutif
- e. Kondisi sosial, ekonomi dan politik
- f. Pengaturan actor

5) Model Hogwood dan Gunn

Model Hogwood dan Gunn menyatakan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan diperlukan kondisi yang berbeda, yaitu:

- a) Memastikan situasi eksternal para pelaksana tidak bermasalah.
 - b) Sumber daya yang memadai
 - c) Sumber daya yang diperlukan benar-benar ada
 - d) Kebijakan yang akan diterapkan didasarkan pada hubungan sebab akibat
 - e) Berapa banyak hubungan sebab akibat terjadi
 - f) Seberapa hebat hubungan interdependensi
 - g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan yang mengarah pada tujuan
 - h) Tugas telah ditentukan dan dimasukkan dalam urutan yang benar
 - i) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
 - j) Pihak-pihak dengan otoritas kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna
- 6) Model Goggin, Bowman dan Lester
- Moalcom Goggin, Ann Bowman dan Jamse Lester telah mengembangkan apa yang disebut "model komunikasi" untuk implementasi kebijakan, juga disebut generasi ketiga dari model implementasi kebijakan. Tujuan dari model ini adalah untuk membuat implementasi kebijakan lebih lunak dengan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel independen, intervening dan dependen dan menempatkan faktor komunikasi sebagai mesin untuk implementasi kebijakan.
- 7) Model Elmor, dkk
- Model ini telah disusun oleh Richard Elmore, Michael Lipsky, Benny Hjern dan David O'Porter, telah disarankan bahwa model ini mulai

mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses layanan dan bertanya kepada mereka; tujuan, strategi, kegiatan, dan kontak yang mereka miliki. Pada kenyataannya, model ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong orang untuk bekerja pada implementasi kebijakan mereka sendiri atau terus melibatkan pejabat pemerintah, tetapi hanya pada rencana.

8) Model Nakamura dan Smallwood

Nakamura dan Smallwood telah mengembangkan model yang terdiri dari 3 elemen:

1. Lingkungan kebijakan I dengan peran formulasi kebijakan
2. Lingkungan politik II dengan fungsi menerapkan kebijakan
3. Lingkungan politik III dengan fungsi Evaluasi politik

9) Model Jaringan

Model jaringan ini menjelaskan bahwa proses implementasi kebijakan adalah proses interaksi yang kompleks. Ada beberapa pendekatan yang berbeda untuk model Jaringan, tetapi untuk menentukan kebijakan, disarankan untuk memahami dengan cermat harapan yang harus dibuat dalam penerapan kebijakan tersebut.

2.3 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Sunggono (Rinny, 2011), berikut adalah beberapa faktor penghambat implementasi yaitu:

1) Isi Kebijakan

- a) Isi kebijakan harus jelas dan memiliki tujuan. Factor penghambat pertama adalah bila isi kebijakan baik berupaa tujuan yang tidak rinci, tidak terdapat penetapan prioritas, bahkan program yang terlalu umum.
- b) Kurangnya ketetapan internal maupun eksternal dari kebijakan yang akan dilaksanakan.
- c) Kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti.
- d) Penyebab lain timbulnya kegagalan implementasi kebijakan publik dapat terjadi bila ada kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga.

2) Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu/berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.

3) Dukungan.

Pelaksanaan kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

4) Pembagian potensi.

Gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat. 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-pembatasan yang kurang jelas.

2.4. Kemiskinan

Kemiskinan adalah masalah sosial yang terkait dengan perkembangan perdagangan dunia dan definisi tingkat kehidupan tertentu sebagai kebiasaan masyarakat. Kemiskinan dapat diartikan sebagai kondisi seseorang yang tidak dapat bertahan hidup sesuai dengan rerata tingkat kebutuhan hidup dalam kelompoknya serta tak dapat menggunakan seluruh energinya, mental dan fisiknya. (Soekanto, 2012: 320). Sementara itu, untuk mengukur kemiskinan, BPS mengukur kemampuan orang dalam memenuhi kebutuhan esensialnya. Dengan kata lain, kemiskinan dianggap adalah ketidakmampuan ekonomi orang dalam pemenuhan kebutuhan pokok yang diukur dari porsi pengelurannya.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, pria atau wanita, tidak dapat memenuhi hak-hak dasar mereka untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Adapun yang menjadi hak-hak dasar masyarakat adalah makanan, akses layanan kesehatan, pendidikan, hunian yang layak, akses air bersih, pekerjaan, lahan dan alam juga lingkungannya.

Selain itu, masyarakat membutuhkan rasa aman dari ancaman atau kekerasan dan dapat turut berperan serta aktif dalam kehidupan social dan politik. Bappenas telah melakukan pendekatan untuk mengukur akses hak-hak dasar tersebut dalam pendekatan kebutuhan dasar, pendekatan penghasilan dan kapasitas manusia dan pendekatan obyektif dan subyektif.

Pada saat yang sama, Badan Koordinasi Keluarga Besar Nasional (BKKBN) mendefinisikan kemiskinan berdasarkan konsep / pendekatan kesejahteraan keluarga, yaitu pembagian kriteria keluarga menjadi lima fase, yaitu keluarga miskin (KPS), keluarga kaya (KS-I), II keluarga kaya (KS-II), III keluarga kaya (KS-III) dan III keluarga terbanyak (KS-III Plus). Aspek kesejahteraan keluarga disusun dengan menggunakan 21 indikator, menurut pendapat sosiolog, untuk membangun keluarga yang makmur menyadari faktor-faktor dominan yang dibutuhkan setiap keluarga. Faktor dominan adalah (1) memenuhi kebutuhan dasar; (2) menghormati kebutuhan psikologis; (3) kebutuhan pembangunan; dan (4) pemenuhan diri harus berkontribusi pada komunitas di lingkungan mereka. Dalam hal ini, kelompok yang dikategorikan miskin oleh BKKBN adalah KPS) dan KS-I. Selanjutnya, kelompok ini adalah bagian dari tujuan BKKBN untuk mengurangi kemiskinan.

Fokus Bank Dunia pada kemiskinan melalui garis kemiskinan absolut 1 USD dan 2 USD *Purchasing Power Purity* (untuk paritas daya beli) per hari (tidak ada nilai tukar resmi AS) untuk dibandingkan Tingkat kemiskinan antar negara / wilayah dan evolusi mereka dari waktu ke waktu untuk menilai kemajuan dalam memerangi kemiskinan global / internasional. Tingkat konversi *Purchasing*

Power Parity (PPP) adalah jumlah rupiah yang dihabiskan untuk membeli berbagai barang dan jasa yang Anda dapat membeli jumlah yang sama sebesar \$ 1 di Amerika Serikat. Jumlah konversi ini dihitung berdasarkan harga dan jumlah masing-masing negara yang dikumpulkan dalam survei yang biasanya dilakukan setiap lima tahun.

Menurut BPS, Penduduk Miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan.

1. Garis Kemiskinan (GK) merupakan penjumlahan dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM). Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita per bulan dibawah Garis Kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin.
2. Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 kilokalori perkapita perhari. Paket komoditi kebutuhan dasar makanan diwakili oleh 52 jenis komoditi (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dll)
3. Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Paket komoditi kebutuhan dasar non makanan diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis komoditi di pedesaan.

BPS mengukur garis kemiskinan nasional dengan sumber data utama berasal dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Modul Konsumsi dan Pengeluaran. Pengukuran ini menggunakan pendekatan kemampuan untuk

memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*), baik yang berupa makanan maupun bukan makanan dari sisi pengeluaran. Dari sinilah, garis kemiskinan nasional, yang pada Maret 2018 lalu sebesar Rp. 401.220 per kapita per bulan didapat. Perlu dipahami, dalam menentukan batas nasional tersebut, BPS akan menghitungnya menggunakan pendekatan agregat, yaitu nilai yang disamaratakan untuk setiap wilayah pada waktu tertentu. (www.bappenas.go.id).

2.5. Program Keluarga Harapan

Program Keluarga Harapan, yang selanjutnya disebut PKH, adalah program bantuan sosial bersyarat untuk keluarga penerima manfaat (KPM) yang ditunjuk sebagai keluarga penerima PKH. Untuk mempercepat pengentasan kemiskinan, sejak 2007, Pemerintah Indonesia telah mengimplementasikan PKH. Program perlindungan sosial, juga dikenal di seluruh dunia sebagai transfer tunai bersyarat (CCT), telah terbukti sangat efektif dalam mengatasi kemiskinan kronis di banyak negara. Sebagai program bantuan sosial bersyarat, PKH memungkinkan keluarga miskin, terutama wanita hamil dan anak-anak, untuk menggunakan berbagai layanan kesehatan dan fasilitas pendidikan yang tersedia di sekitar mereka. Manfaat PKH juga mulai didorong untuk memasukkan orang-orang penyandang cacat dan orang tua dengan mempertahankan tingkat kesejahteraan sosial mereka sesuai dengan mandat konstitusi dan kegembiraan presiden Indonesia.

Melalui PKH, KPM didorong untuk mengakses dan menggunakan layanan sosial dasar untuk kesehatan, pendidikan, makanan dan gizi, perawatan dan bantuan, termasuk berbagai program perlindungan lainnya. Penguatan PKH

menyangkut peningkatan proses bisnis, perluasan tujuan dan penguatan program pelengkap. Harus diperhatikan untuk memastikan bahwa keluarga penerima PKH menerima hibah dari BPNT, jaminan sosial KIS, KIP, bantuan Rutilahu, pertanggungjawaban melalui KUBE, termasuk berbagai program perlindungan dan pemberdayaan sosial, sehingga keluarga miskin dapat keluar dari kemiskinan dan kesejahteraan.

Misi utama pengentasan kemiskinan PKH tampaknya semakin penting, karena jumlah orang miskin di Indonesia pada 2017 mengurangi kemiskinan dari 10,64 persen pada 2017 menjadi 10,12 persen pada September 2017 dibandingkan dengan total populasi 27.771. 220 orang selama sebulan. Maret memperlihatkan 26.582.990 penduduk di bulan Maret, dengan total pengurangan kemiskinan 1.188.230 atau penurunan 0,58% dalam jumlah orang miskin.

Sasaran PKH merupakan keluarga miskin dan rentan yang terdaftar dalam Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin yang memiliki komponen kesehatan dengan kriteria ibu hamil/menyusui, anak berusia nol sampai dengan enam tahun. Komponen pendidikan dengan kriteria anak SD/MI atau sederajat, anak SMA/MTs atau sederajat, anak SMA /MA atau sederajat, dan anak usia enam sampai 21 tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 tahun. Sejak tahun 2016 terdapat penambahan komponen kesejahteraan sosial dengan kriteria lanjut usia diutamakan mulai dari 60 (enam puluh) tahun, dan penyandang disabilitas diutamakan penyandang disabilitas berat.

Peserta Program Keluarga Harapan (PKH) adalah Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang sesuai dengan kriteria BPS dan memenuhi satu atau beberapa kriteria program berikut:

- a. Kriteria kategori kesehatan meliputi :
 1. Ibu hamil/menyusui/ibu nifas/anak balita
 2. Memiliki anak usia 0-5 tahun 11 bulan
- b. Kriteria kategori pendidikan meliputi :
 1. Memiliki anak SD/MI/Paket A/SDLB (usia 7-12 tahun)
 2. Memiliki anak SMP/MTs/Paket B/ SMLB (usia 12-15 tahun)
 3. Memiliki anak SMA/MA atau sederajat
- c. Kriteria kategori kesejahteraan sosial meliputi :
 1. Lanjut usia diutamakan mulai dari 70 (tujuh puluh tahun)
 2. Penyandang disabilitas diutamakan penyandang disabilitas berat

KPM PKH harus terdaftar dan hadir pada fasilitas kesehatan dan pendidikan terdekat. Kewajiban KPM PKH di bidang kesehatan meliputi pemeriksaan kandungan bagi ibu hamil, pemberian asupan gizi dan imunisasi serta timbang badan anak balita dan anak prasekolah. Sedangkan kewajiban di bidang pendidikan adalah mendaftarkan dan memastikan kehadiran anggota keluarga PKH ke satuan pendidikan sesuai jenjang sekolah dasar dan menengah. KPM yang memiliki komponen kesejahteraan sosial berkewajiban memberikan makanan bergizi dengan memanfaatkan pangan lokal, dan perawatan kesehatan minimal satu kali dalam satu tahun terhadap anggota keluarga lanjut usia mulai dari 70 (tujuh puluh) tahun, dan meminta tenaga kesehatan yang ada untuk

memeriksa kesehatan, merawat kebersihan, mengupayakan makanan dengan makanan lokal bagi penyandang disabilitas berat.

Penyaluran bantuan sosial PKH diberikan kepada KPM yang ditetapkan oleh Direktorat Jaminan Sosial Keluarga. Penyaluran bantuan diberikan empat tahap dalam satu tahun, bantuan PKH diberikan dengan ketentuan sebagai berikut: Nilai bantuan merujuk Surat Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Nomor 26/LJS/12/2016 tanggal 27 Desember 2016 tentang Indeks dan Komponen Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan Tahun 2017. Komponen bantuan dan indeks bantuan PKH pada tahun 2017, sebagai berikut:

- a) Bantuan Sosial PKH Rp. 1.890.000
- b) Bantuan Lanjut Usia Rp. 2.000.000
- c) Bantuan Penyandang Disabilitas Rp. 2.000.000
- d) Bantuan Wilayah Papua dan Papua Barat Rp. 2.000.000

1.6 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini merujuk pada penelitian sebelumnya, yaitu:

1. Penelitian oleh Kholif, dkk, dengan judul Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Menanggulangi Kemiskinan di Kecamatan Dawarblandong Kabupaten Mojokerto, yang dipublikasi di Jurnal Administrasi Publik, Volume 2 Nomor 4, halaman 709-714, E-ISSN: 2503-3867. Tujuan dari penelitian ini adalah bagaimana mengatasi PKH dan faktor-faktor lain yang mempengaruhi PKH untuk mengatasi

kemiskinan. Metode penelitian menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Hasil riset menunjukkan Program Keluarga Harapan di Dawarblandong gagal. Kebijakan PKH belum sesuai diterapkan. Masih terdapat pendamping dengan rangkap pekerjaan. Keberadaan komunitas lokal menunjukkan bahwa penggunaannya oleh PKH belum memberikan kepemimpinan dan bimbingan kepada masyarakat yang ingin menjadi independen dari pemerintah. Penyebab mengemudi PKH belum tercapai. Masih ada kemiskinan, ibu yang meninggal saat melahirkan dan gizi buruk, serta kurangnya dukungan sosial untuk meningkatkan kesejahteraan.(Kholif, Noor, & Siswidiyanto, 2014)

2. Penelitian yang dilakukan oleh Utomo, dkk, dengan judul Pelaksanaan Program Keluarga Harapan dalam Meningkatkan Kualitas Hidup Rumah Tangga Miskin, yang diterbitkan di Jurnal JAP, Volume 2, Nomor 2, halaman 29-34, E-ISSN: 2503-3867. Adapun berbagai program pengentasan kemiskinan yang dilakukan belum memberikan dampak yang besar, lalu pemerintah membuat program PKH. Adapun hasilnya adalah, Program Keluarga Harapan di Kecamatan Purwosari dapattelah berhasil mencapai tujuannya teelebih menurunkan angka kemiskinan dari tahun ke tahun. (Utomo, Hakim, & Ribawanto, 2014)
3. Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Debby, dkk. Judul Implementasi Program Keluarga Harapan di Kecamatan Tamalate Kota. Menggunakan metode kualitatif dan dengan informan sebanyak 10 orang. Adapun hasilnya bahwa Program PKH Kesehatan telah berjalan dengan baik di

Kecamatan Tamalate, hanya Program PKH bisang Pendidikan masih belum optimal dalam pengentasan buta huruf. (Dheby, Adys, & Idris, 2017).

4. Penelitian yang dilakukan oleh Bayu, dkk, dengan judul Implementasi Program Beras untuk Masyarakat Miskin dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan. Artikel dimuat di JAP Volume 3 No 12 Halaman 2028-3867. Apaun hasilny adalah pelaksanaan program raskin di desa Sidoharjo berbeda dari ketantuan yang ada, dimana prosesnya dbagi menjadi 2. Pelaksanaannya dilihat dari sasaran, proses dan pengawasan dengan factor pendukung seperti komitmen pelaksana, kordinasi dan respon masyarakat, selain itu yang menjadi penghambat masih seputra dana, data, pengawasan ekonomi, social dan geografis. (Saputro & Noor, 2015)
5. Penelitian yang dilakukan Lika, dengan judul Implementasi Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada Sekolah Dasar Negeri 003 Melak Kabupaten Kutai Barat, yang dipublikasi pada Jurnal Ilmu Pemerintahan ISSN 2477-2458. Penelitian ni dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Adapun hasilnya adalah pihak sekolah sudah sesuai dalam menjalankan program BOS tetapi masih ada hambatan hingga akhirnya program tersebut belum maksimal. (Lika, 2016)
6. Penelitian yang dilakukan oleh Budi, dkk, dengan Judul Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat melalui Pelatihan Keterampilan Dasar. (Studi di Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya), yang dimuat pada Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 1, No. 5, Hal. 862-871, ISSN:

2503-3867. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis program pemberdayaan masyarakat, dengan metode kualitatif. Pelaksanaan pelatihan keterampilan telah membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin, tetapi kurang diapresiasi sehingga tidak optimal. (Nugroho, Soeaidy, & Minto, 2013).

7. Penelitian yang dilakukan oleh Evans, dkk, dengan judul *Cash Transfers Increase Trust in Local Government*, yang dimuat pada *World Development* 114 (2019) 138–15. Adapun tujuannya adalah mengetahui program bantuan tunai bersyarat. Di satu sisi, memberikan manfaat moneter dan meningkatkan interaksi dengan pejabat pemerintah (terpilih dan ditunjuk) dapat meningkatkan kepercayaan, sementara di sisi lain, mungkin sulit bagi warga untuk mengetahui kepada siapa mengaitkan program tersebut dan akan memberi penghargaan dengan kepercayaan yang lebih besar. Lebih lanjut, dengan memaksakan kondisi paternalistik dan mungkin mendorong warga untuk mengalami perasaan stigma sosial, dapat mengurangi kepercayaan. Pertanyaan ini dijawab dengan memanfaatkan random sampling dari program transfer yang dikelola secara lokal di Tanzania pada tahun 2010. Analisis kami menunjukkan bahwa transfer tunai dapat secara signifikan meningkatkan kepercayaan pada pemimpin. Efek ini didorong oleh peningkatan kepercayaan yang besar pada pemimpin terpilih dibandingkan dengan birokrat yang ditunjuk. Persepsi pemerintah terhadap keprihatinan warga dan kejujuran para pemimpin juga meningkat, dan peningkatan ini terbesar dimana ada lebih

banyak pertemuan di desa-desa. Salah satu peran pertemuan desa adalah untuk menerima dan berbagi informasi dengan penduduk desa, memberikan beberapa bukti tentang nilai lingkungan informasi untuk menghasilkan kepercayaan dalam pemerintahan. Penelitian ini juga menemukan bahwa catatan dari komite sekolah dan kesehatan lebih tersedia di desa-desa. Selain itu, kesediaan warga untuk berpartisipasi dalam proyek pengembangan masyarakat meningkat. Secara keseluruhan, hasilnya menunjukkan sedikit alasan untuk khawatir bahwa dari program transfer tunai bersyarat mengurangi kepercayaan pada pemerintah. (Evans, Holtemeyer, & Kosec, 2019)

7.6. Kerangka Pemikiran



Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran

Sumber: Hasil Penelitian 2019

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Menurut Finch (Pasolong, 2013: 167), kualitatif model adalah melihat konteks perilaku individu, untuk melihat gambaran tentang peristiwa yang tengah diamat oleh peneliti. Jadi metode ini akan sangat erat hubungannya dengan ide, pendapat, persepsi dan tidak dapat diukur dengan satuan angka. Maka itu, peneliti memulai mendesai penelitian ini, mulai dari menyusun proposal yang berisi kerangka pemikiran peneliti akan permasalahan yang terjadi. Peneliti memulai dengan melakukan studi pendahuluan, observasi, studi pustaka, hingga melakukan penelitian ke lapangan. Untuk itu, penelitian ini bertujuan menjelaskan atau mendeskripsikan situasi sosial yang diteliti, dengan memusatkan perhatian pada aspek-aspek tertentu. (Nasution, 2016: 23-24).

3.2. Fokus Penelitian

Metode kualitatif dimulai dari persepsi seseorang terhadap adanya suatu masalah. Menurut Spradley (Sugiyono, 2012: 208), fokus penelitian ditentukan atas dasar informasi yang baru dari lapangan. Menurut Moleong (Moleong, 2011: 93) tujuan dibuat focus penelitian adalah untuk membatasi penelitian agar data yang diambil adalah yang relevan sehingga dapat dipahami permasalahan yang sesungguhnya terjadi.

Untuk menganalisis masalah, maka difokuskan pada:

- a. Permasalahan pelaksanaan program PKH di Sungai Beduk dengan menggunakan model Edward II yang terdiri dari; komunikasi, sumberdaya, struktur birokrasi, disposisi.
- b. Permasalahan yang menjadi faktor penghambat penerapan PKH di Sungai Beduk dengan menggunakan teori Sunggono, dimana indikatornya adalah: isi kebijakan, informasi, dokumen, pembagian potensi.

3.3. Sumber Data

Pada penelitian ini terdapat dua jenis data yaitu data primer dan sekunder.

1. Data primer

Data primer adalah informasi yang diperoleh dari informan atau narasumber. Informan yang ditunjuk dalam penelitian ini dengan menggunakan teknik *purposive sampling*, Dimana pemilihan dilakukan secara sengaja berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan. Berikut kriteria informan yang dipilih dalam penelitian ini :

1. Informan benar-benar memahami permasalahan, Serta terlibat langsung dalam kegiatan yang menjadi sasaran penelitian ini dan biasanya ditandai oleh kemampuan penyampaian informasi secara spontan ketika menjawab suatu pertanyaan.
2. Informan masih berperan aktif dalam lingkungan yang menjadi sasaran penelitian.

3. Informan memiliki cukup banyak waktu, integritas dan kesempatan untuk dimintai informasi
4. Informan memberikan informasi yang jujur, tidak cenderung mengolah terlebih dahulu serta relatife masih lugu ketika memberikan informasi.

Berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan diatas, maka informan yang menjadi narasumber adalah :

Tabel 3.1 Data Informan

NO	Jabatan Informan	Nama Informan	Keterangan
1	Camat Sungai Beduk	Ghufron, S.E	Pemerintah
2	Pendamping	Eka Putri Maya Sari	Pendamping PKH
3	Pendamping	Meilis	Pendamping PKH
4	Fasilitator	Endang	Fasilitator
5	Masyarakat	Eka	Masyarakat Penerima PKH
6	Masyarakat	Handayani	Masyarakat Penerima PKH
7	Masyarakat	Ita	Masyarakat Penerima PKH
8	Masyarakat	Sariyani	Masyarakat Penerima PKH

2. Data sekunder

Data sekunder adalah sumber data yang diperoleh berupa dokumen (arsip), yaitu jurnal, buku, peraturan perundang-undangan, dan sumber arsip lainnya yang

berhubungan dengan permasalahan penelitian. Teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif, proses pengumpulan data dari data empiris guna membangun teori. Pengumpulan data ini dijelaskan oleh Nasution (Sugiyono, 2016:222) memiliki tahapan-tahapan sebagai berikut :

- a. Memasuki lokasi penelitian (*getting in*)
- b. Berada dilokasi penelitian (*getting along*)
- c. Pengumpulan data (*logging data*)

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam masalah penelitian bisa berasal dari dokumentasi hasil penerlitan, pengawasan, evaluasi, pengamatan pendahuluan, dan pernyataan orang-orang yang patut dipercaya (Sugiyono, 2012: 2016). Teknik pengumpulan data di dalam penelitian kualitatif berupa observasi, wawancara, dokumen pribadi dan resmi, foto, rekaman, gambar dan percakapan informal merupakan sumber data kualitatif. Tentu, sumber yang paling umum adalah observasi, wawancara dan dokumen. Semua jenis data ini memiliki satu aspek kunci secara umum, yaitu analisisnya terutama tergantung pada keterampilan dan intepretatif peneliti.

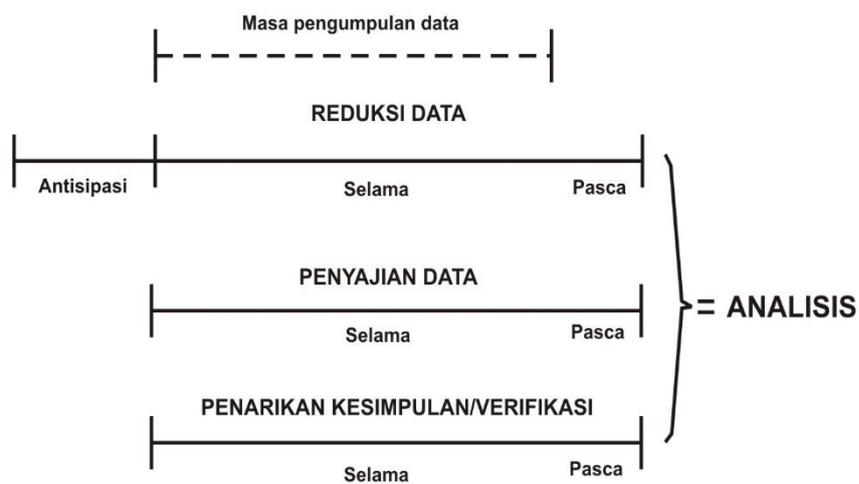
Menurut Patton (Emzir, 2011:65-66) terdapat 3 jenis data yaitu::

- a) Wawancara (*interview*); dalam hal ini, peneliti membuat pedoman wawancara sesuai indicator yang ada dan menanyakannya kepada informan..
- b) Observasi (*observation*); adalah semua hasil pengamatan peneliti, yang ditungkan dalam hasil penelitian.

- c) Dokumen (*documents*) berupa profil kecamatan, website resmi, jurnal, dan foto.

3.5. Metode Analisis Data

Menurut Nasution (Fuad & Nugroho, 2016: 15) sesungguhnya analisis data sudah dilakukan saat peneliti melakukan pengenalan dan perumusan masalah, saat pengumpulan data di lapangan hingga sampai pembuatan laporan. Miles dan Huberman (Fuad & Nugroho, 2016: 15-16) memperkenalkan dua (2) metode analisis data kualitatif, yaitu alir (*flow*) dan interaktif (*interactive*). Berikut gambar dan penjelasannya model alir (*flow model*):

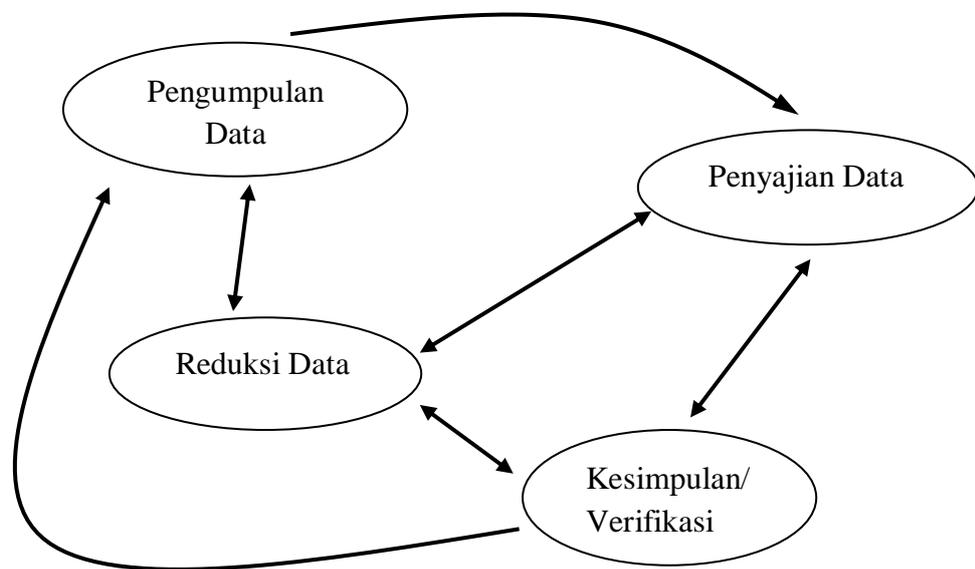


Gambar 3.1. Analisis Data Model Alir

Sumber: Fuad & Nugroho, 2016: 15

Dari gambar diatas, dapat dipahami bahwa analisis data pada saat pengumpulan data dilapangan akan selalu berkelanjutan hingga paska lapangan, dimana peneliti sudah merasa cukup dengan data yang sudah didapat dan sudah

memiliki gambaran atau pola jawaban dari penelitian yang dilakukan. Model alir ini dipertegas dengan model interaktif, dimana pada model ini diperjelas bagaimana proses dan pola analisis data yang saling terkait untuk menciptakan kesimpulan penelitian.



Gambar 3.2 Analisis Data Model Interaktif

Sumber: Fuad & Nugroho, 2016: 16

Dalam memahami model diatas, pertama, data yang kita peroleh adalah dalam bentuk hasil wawancara dan dokumen, kemudian dianalisis dengan

memilah dan memilih data/reduksi lalu data disajikan dalam uraian singkat dan ditarik kesimpulan. Adapun tahapan analisa data adalah:

a. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan photonya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambar yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

b. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, dan *flowchart*. Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif teks yang bersifat naratif.

c. Penarikan Kesimpulan/Verifikasi (*Conclusion Drawing/Verification*)

Kesimpulan adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.

3.6. Keabsahan Data

Tahap akhir uji dalam riset adalah pemeriksaan data yang bersifat kualitatif dengan kriteria berikut: (Fuad & Nugroho, 2016: 18-23):

- a. Uji kredibilitas dilakukan dengan memperpanjang masa observasi, tekun meneliti dan diskusi.
- b. Uji transferability dilakukan dengan menyusun laporan penelitian secara jelas dan terperinci.
- c. Uji dependability dilakukan dalam bentuk audit dalam seminar hasil penelitian
- d. Uji konformabilitas, uji yang dilakukan bersamaan dengan uji dependabilitas, dengan tujuan menguji objektivitas.

3.7. Lokasi Dan Jadwal Penelitian

a) Lokasi

Penelitian di Kantor Kecamatan Sungai Beduk Kota Batam yang berlokasi di Sei Pancur Blok L No. 19-20 Sungai Beduk. Peneliti melakukan penelitian dengan melakukan wawancara langsung dengan narasumber/responden Camat, tenaga pendamping dan penerima dana/peserta PKH.

