

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Dasar acuan yang berupa teori- teori melalui hasil berbagai penelitian sebelumnya merupakan hal yang sangat perlu dan dapat dijadikan sebagai data pendukung.

Pada penelitian ini memaparkan 5 (lima) penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang akan diteliti tentang Implementasi Program dari penelitian terdahulu, penelitian terdahulu menjadi sebuah acuan peneliti untuk dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Berikut ini merupakan penelitian terdahulu yang telah dipublikasikan dalam bentuk jurnal terkait penelitian yang dilakukan.

Penelitian pertama, dengan judul “Implementasi Kebijakan Bantuan Pangan Non-Tunai Melalui Elektronik Warung Gotong Royong (E-Warong) di Kecamatan Subang Kabupaten Subang ” Oleh Tony Pathony dan Cornelis Deda *The World of Publik Administration Journal (WPAJ) - Vol 10 Issue. 2 (2019).* pada penelitian ini memiliki tujuan untuk mendeskripsikan implementasi Bantuan Pangan Non-Tunai Melalui Elektronik Warung Gotong Royong (E-Warong). Pendekatan yang di gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini dapat diketahui sasaran kebijakan dalam pelaksanaannya belum tepat sasaran dalam pemilihan pemilik E-Warong Seluruh pemilik E-Warong di Kecamatan Pamanukan bukan berasal dari penerima manfaat Bantuan Sosial melainkan berasal dari agenbrilink yang sudah ada. Diketahui, kelengkapan sarana dan prasarana masih kurang memadai dan terdapat kendala dalam pelaksanaan kebijakan bantuan pangan nontunai melalui E-Warong. Masih perlu adanya penambahan E-Warong sebagai sarana dan prasarana dalam kebijakan ini, agar tidak terjadi penumpukan KPM di 10 E-Warong yang sudah ada di Kabupaten

Subang. Komunikasi antara Kabupaten Subang dengan Dinas Sosial dalam menetapkan persyaratan dan kriteria E-Warong belum maksimal dilakukan.

Penelitian kedua, dengan judul “Evaluasi Kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Subang” Oleh Nuraida, Budiman Rusli, Sintaningrum, Mudiwati Rahmatunnisa Jurnal Penelitian Sosial dan Politik - Vol 8 No. 1 (2019). Penelitian ini memiliki fokus pada Evaluasi Kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Subang Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi lapangan dan studi pustaka, dengan wawancara langsung, observasi, *forum group discussion* (FGD), dan studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari segi efektifitas, mekanisme penyaluran sampai kepada sumber daya finansial maupun sumberdaya manusia belum optimal. Begitu juga untuk efisiensi. Penggunaan sumber daya yang ada juga belum optimal. Respon rendah, karena rentang kendali dan kontrol lemah. Selain itu, hak milik tidak terdistribusi dengan baik, sehingga target keluarga miskin belum mencapai target yang telah ditetapkan dalam program percepatan. Dari hasil penilaian kinerja, kendala utama di Kabupaten Subang adalah otorisasi atau kewenangan, disusul kemudian efisiensi dan efektivitas, disiplin dan inisiatif. Jika dilihat dari dampak kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan terhadap kelompok penerima manfaat di Kabupaten Subang, tidak cukup besar pengaruhnya dalam mengubah kehidupan mereka.

Penelitian ketiga, dengan judul “Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Cigadung Kabupaten Subang” Oleh Kusman Yuhana dan Titin Kartini *The World of Publik Administration Journal* (WPAJ) - Vol. 1 Issue 1 (2019). Penelitian ini dengan tujuan yaitu mengetahui implementasi kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Cigadung Kecamatan Pamanukan Kabupaten Subang. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik penelitian yang digunakan untuk menggali data adalah observasi atau unit pengamatan, wawancara, studi dokumentasi dan dengan melakukan triangulasi.

Hasil penelitiannya menunjukkan Implementasi PKH di Kelurahan Cigadung Kecamatan Pamanukan belum optimal. Hal ini berarti masih banyak yang harus diperhatikan dan ditingkatkan dalam mekanisme maupun prosedur yang ada, dilihat dari proses kegiatan pertemuan awal, validasi, pembentukan kelompok, pemuhtahiran data, verifikasi komitmen peserta dan penyaluran bantuan sesuai dengan ketentuan. Kemudian beberapa faktor pendukung dalam implementasi program PKH dukungan kelembagaan PKH yang telah berjalan efektif, semangat dan atusias KPM dalam menjalani Program, PKH memiliki kejelasan isi yang memudahkan pendamping dan KPM dalam menjalankan program, Lembaga bayar menyalurkan dana bantuan tepat jumlah dan tepat waktu. Faktor penghambat implementasi PKH di Kelurahan Cigadung meliputi kendala sumber data yang kurang akurat, sering kali terjadi kecemburuan sosial antara KPM dan masyarakat setempat, rendahnya daya tangkap dari KPM berlatar belakang pendidikan (SD/SMP kurang memahami PKH dan dalam penggunaan dana PKH oleh KPM kerap digunakan diluar ketentuan. Untuk jangka panjang belum bisa merubah pola pikir dan perilaku RTSM secara signifikan.

Penelitian keempat, dengan judul “Pengaruh Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Oleh Pendamping Program Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Ciomas Kecamatan Panjalu Kabupaten Ciamis” Oleh Kahfi Septian Marwani Jurnal Ilmiah Ilmu Administasi Negara - Vol 6 No. 3 (2019). Penelitian ini dilatar belakangi karena rendahnya kesejahteraan masyarakat, bertambahnya masyarakat miskin, rendahnya penghasilan masyarakat serta rendahnya kualitas hidup masyarakat. Hal ini diduga karena implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) belum dilaksanakan secara maksimal. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Ciomas Kecamatan Panjalu Kabupaten Ciamis, mengetahui bagaimana kesejahteraan masyarakat di Desa Ciomas Kecamatan Panjalu Kabupaten Ciamis. Dan terakhir untuk mengetahui seberapa besar pengaruh implementasi Program Keluarga Harapan terhadap kesejahteraan masyarakat di Desa Ciomas Kecamatan Panjalu Kabupaten Ciamis. Dalam

penelitian ini peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan Georgen C Edward III. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode kualitatif. Teknik pengumpulan sampel yang digunakan adalah sampling jenus/sensus, dengan demikian sampel dalam penelitian ini berjumlah 82 orang dimana pengumpulan data dilakukan dengan pengisian angket dan wawancara kepala desa. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan studi kepustakaan dan studi lapangan yang meliputi observasi, wawancara, dan angket (kuesioner). Berdasarkan hasil penelitian ini, diketahui bahwa terdapat pengaruh yang cukup dari implementasi Program Keluarga Harapan terhadap kesejahteraan masyarakat.

Penelitian kelima, dengan judul “Implementasi Program Keluarga Harapan di Kelurahan Sumber Sari Kecamatan Sei Tualang Raso Kota Tanjungbalai” Oleh Herlina, Warjio, Nina Siti Salmaniah Siregar Jurnal Magister Ilmu Administrasi Publik - Vol 2 No. 2 (2020). Tujuan dari Penelitian ini untuk mengetahui bagaimana implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sumber Sari Kecamatan Sei Tualang Raso Kota Tanjungbalai. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Metode penelitian pada penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui pengamatan dan wawancara mendalam. Hasil penelitian ini, diketahui bahwa implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sumber Sari sedikit mengalami kendala dan belum diimplementasikan sepenuhnya dengan baik. Sosialisasinya belum dilaksanakan secara menyeluruh, sehingga kurang mendapat dukungan dari pihak-pihak terkait. Pendaataan peserta penerima PKH belum berjalan secara maksimal dikarenakan terdapat beberapa keluarga yang selayaknya mendapat PKH tetapi belum memperolehnya. Pendampingan juga belum dilakukan dengan baik dan penggunaan dana PKH oleh RTSM kadang kala digunakan diluar ketentuan. Untuk jangka panjang belum bisa merubah pola pikir dan perilaku RTSM secara signifikan.

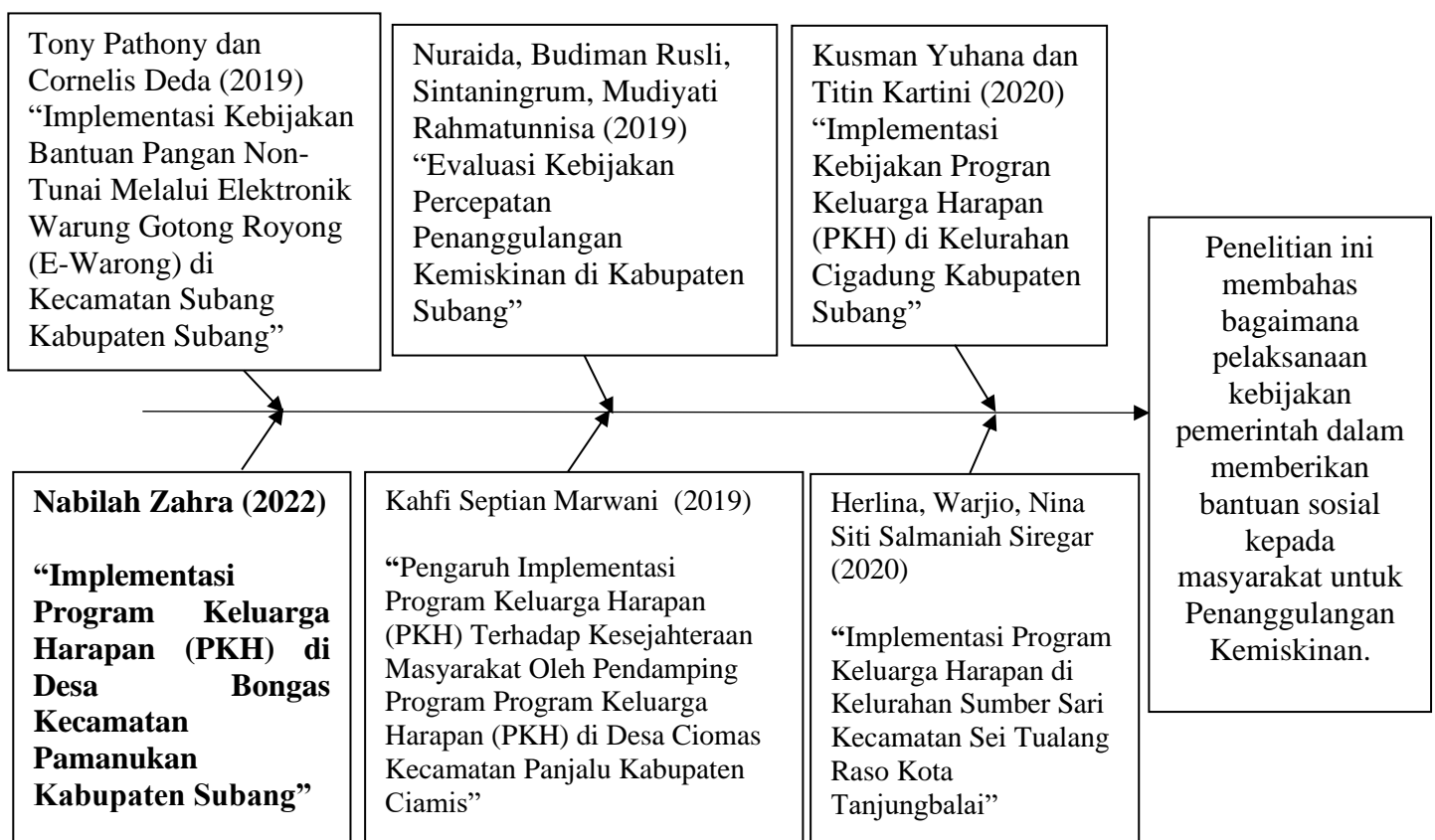
Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No.	Judul	Hasil Penelitian
1.	Implementasi Kebijakan Bantuan Pangan Non-Tunai Melalui Elektronik Warung Gotong Royong (E-Warong) di Kecamatan Subang Kabupaten Subang, Oleh: Tony Pathony dan Cornelis Deda, <i>The World of Publik Administration Journal (WPAJ) - Vol 10 Issue2 (2019)</i> .	Hasil penelitian menunjukkan bahwa sasaran kebijakan dalam pelaksanaannya belum tepat sasaran dalam pemilihan pemilik E-Warong, Sumber daya diketahui bahwa kelengkapan sarana dan prasarana masih belum memadai dan menghambat pada pengimplementasian kebijakan. Komunikasi antara Kecamatan Pamanukan dengan Dinas Sosial dalam menentukan persyaratan dan kriteria E-Warong belum berjalan optimal.
2.	Evaluasi Kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Subang, Oleh Nuraida, Budiman Rusli, Sintaningrum, Mudiwati Rahmatunnisa <i>Jurnal Penelitian Sosial dan Politik - Vol 8 No. 1 (2019)</i> .	Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari sisi efektivitas mulai dari pembangunan system, mekanisme penyaluran sampai kepada sumber daya finansial maupun sumberdaya manusia belum optimal. Begitupun untuk efisiensi. Pemanfaatan sumberdaya yang ada juga belum maksimal. Responsivitas rendah, Perataan juga belum terdistribusi dengan baik, sehingga ketepatan sasaran bagi rumah tangga miskin belum mencapai sasaran yang ditetapkan dalam program-program percepatan. Dari hasil evaluasi kinerja yang menjadi hambatan utama di Kabupaten Subang adalah otorisasi atau kewenangan, disusul kemudian efisiensi dan efektivitas, disiplin dan inisiatif
3.	Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Cigadung Kabupaten Subang, Oleh : Kusman Yuhana dan Titin Kartini, <i>The World of Publik Administration Journal (WPAJ) - Vol. I Nomor 1 (2020)</i> .	Hasil penelitiannya menunjukkan Implementasi PKH di Kelurahan Cigadung Kecamatan Pamanukan belum optimal. Hal ini berarti masih banyak yang diperhatikan dan ditingkatkan dalam mekanisme maupun prosedur yang ada, dilihat dari proses kegiatan per pertemuan awal, validasi, pembentukan kelompok, pemuhtahiran data, verifikasi komitmen peserta dan penyaluran bantuan sesuai dengan ketentuan.
4.	Pengaruh Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Oleh Pendamping Program Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Ciomas Kecamatan Panjalu Kabupaten Ciamis, Oleh: Kahfi Septian Marwani <i>Jurnal Ilmiah Ilmu Administasi Negara - Vol 6 No. 3 (2019)</i> .	Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan Georgen C Edward III. Berdasarkan hasil penelitian ini, diketahui bahwa terdapat pengaruh yang cukup dari implementasi Program Keluarga Harapan terhadap kesejahteraan masyarakat peserta PKH. serta disimpulkan bahwa PKH bidang pendidikan sudah berjalan dengan baik walaupun masih terdapat kekurangan dalam pengimplementasiaan.

No.	Judul	Hasil Penelitian
5.	Implementasi Program Keluarga Harapan di Kelurahan Sumber Sari Kecamatan Sei Tualang Raso Kota Tanjungbalai Oleh: Herlina, Warjio, Nina Siti Salmaniah Siregar Jurnal Magister Ilmu Administrasi Publik - Vol 2 No. 2 (2020).	Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Implementasi PKH di Kelurahan Sumber Sari sedikit mengalami kendala dan belum diimplementasikan sepenuhnya dengan baik. Sosialisasinya belum dilaksanakan secara menyeluruh, dan juga pendataan yang belum maksimal.

Terdapat perbedaan dari penelitian ini dengan penelitian terdahulu tersebut, perbedaan di antaranya; Pertama, lokus penelitian, kemudian teori yang digunakan pada penelitian ini adalah teori implementasi Van Matter Van Horn. Sehingga terlihat adanya kebaruan dalam penelitian Implementasi Program Keluarga Harapan. Persamaan dalam penelitian terdahulu dengan penelitian ini, sama-sama meneliti tentang bantuan sosial pemerintah. Adapun Fish Bone Diagram dalam Penelitian ini untuk dapat menganalisis pencapaian penelitian yang sedang dilaksanakan dengan penelitian-penelitian terdahulu sebagai berikut.

Gambar 2.1
Diagram FishBone



2.2 Kajian Teori

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

2.2.1.1 Pengertian Kebijakan

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menggambarkan perilaku seorang aktor (misalnya pejabat, kelompok, atau lembaga pemerintah) atau sejumlah orang dalam bidang kegiatan tertentu. Definisi kebijakan ini dapat digunakan dan relatif sesuai untuk tujuan diskusi ilmiah dan reguler tentang analisis kebijakan publik. Menurut Dunn (1999: 51-52) dalam Anggara (2012:499) menjelaskan bahwa istilah kebijakan (*policy*), dalam bahasa Yunani dan sansekerta, yaitu *polis* (negara-kota) dan dikembangkan dalam bahasa Latin sebagai *politia* (negara) dan terakhir dalam bahasa Inggris *policie*, yang berarti menangani masalah-masalah umum atau administrasi pemerintah.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dasar, garis besar, dan rencana untuk melaksanakan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (dalam kaitannya dengan instansi pemerintah, organisasi, dan lain-lain); Pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman dalam upaya mencapai tujuan.

Menurut Anderson (1994) dalam Avrifa (2017) kebijakan publik adalah suatu tindakan yang diambil yang diwenangi oleh para aktor kebijakan dalam mengatasi permasalahan dapat diartikan suatu kebijakan tidak asal di buat tanpa ada tujuan tertentu untuk kepedulian memecahkan suatu masalah.

Menurut Winarno (2012:18), istilah kebijakan dapat digunakan secara luas seperti dalam “Kebijakan Luar Negeri Indonesia”, “Kebijakan Ekonomi Jepang”, atau “Kebijakan Pertanian di Negara-Negara Berkembang atau Negara-Negara Dunia Ketiga”. Namun, istilah ini dipakai untuk mengatur sesuatu yang lebih spesifik, misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi.

Sedangkan menurut Sunggono (1994:14) dalam Anggara (2012) mengemukakan konsep kebijakan dan pandangan berbagai ahli, seperti Kleijn,

Kuypers, Friend Friedrich dan Anderson. Menurut Klein, kebijakan adalah tindakan sadar dan sistematis, menggunakan cara yang tepat, dengan tujuan politik yang jelas sebagai tujuan, yang dilakukan selangkah demi selangkah. Di sisi lain, Kuypers menyatakan bahwa kebijakan adalah susunan dan tujuan yang dipilih oleh pejabat pemerintah, baik untuk kepentingan mereka sendiri atau kelompok; Dan sebagai sarana dan jalan yang harus dipilih saat-saat tertentu. Sementara itu, Friend berpendapat bahwa kebijakan adalah suatu posisi yang apabila dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan yang akan dibuat di masa depan. Friederick menggambarkan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang akan diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan berbagai hambatan dan peluang untuk melaksanakan usulan kebijakan dalam mencapai tujuan tertentu. Menurut Anderson, kebijakan adalah serangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang diikuti dan dilakukan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku untuk memecahkan masalah tertentu.

Menurut Hayat (2018:12) menyimpulkan dari beberapa definisi dan pendapat bahwa kebijakan adalah sebuah keputusan-keputusan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang untuk kepentingan publik yang diatur sedemikian rupa untuk dilaksanakan dan dipertanggung jawabkan sebagai konsekuensi logis dalam tindakan dan pernyataan oleh pemerintah. Namun, satu hal yang perlu diingat ketika mendefinisikan suatu kebijakan adalah bahwa definisi kebijakan harus tetap memiliki pemahaman tentang apa yang sebenarnya dilakukan, bukan apa yang sedang diusulkan. Hal ini dilakukan karena kebijakan merupakan suatu proses yang meliputi tahapan implementasi dan evaluasi sehingga apabila pendefinisian kebijakan hanya pada apa yang ingin dicapai saja tidak cukup.

2.2.1.2 Pengertian Publik

Kata publik sendiri juga mengalami kondisi yang sama dengan kebijakan yang terus mengalami pergeseran makna sesuai dengan fokus penggunaannya. Namun demikian, kata publik juga harus dipahami secara etimologi atau makna usulnya agar pengertian dan pemahaman bagian-bagian selanjutnya menjadi baik.

Menurut Setyawan (2017:16) mengatakan bahwa kata publik (*publik*) berasal dari bahasa latin *publikus*. Kata ini memiliki dua arti, yang pertama berarti milik rakyat sebagai satu kesatuan politik atau milik negara, sedangkan arti kedua adalah sesuai dengan rakyat sebagai keseluruhan penduduk (umum). Menurut Syafiie (dalam Setyawan 2017:16) mengatakan bahwa dalam bahasa Inggris kata publik adalah '*publik*' yang memiliki arti umum, masyarakat atau negara. Istilah "umum" dalam konteks negara Indonesia adalah "praja" yang berarti rakyat, yang berasal dari bahasa Sanskerta. Sehingga pemerintah yang seharusnya melayani rakyat, maka disebut sebagai pamong praja.

Seperti yang dijelaskan di atas, publik memiliki arti umum, masyarakat dan negara sesuai dengan kondisi dan ketentuan penggunaan. Persons (2005) mengatakan dalam Setyawan (2017: 17) bahwa publik memiliki arti suatu varian yang dimiliki oleh semua khalayak, bukan milik pribadi atau individu. Menurutnya, publik itu sendiri mengandung berbagai kegiatan yang di dalamnya campur tangan pemerintah atau norma-norma sosial, setidaknya tindakan bersama.

Dari beberapa pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa istilah publik yang dalam bahasa Inggris, memiliki arti berbeda sesuai dengan situasi dan kondisi serta fokus penggunaannya.

2.2.1.3 Kebijakan Publik

Menurut Winarno (2012:19), ada banyak batasan atau definisi kebijakan publik dalam literatur ilmu politik. Masing-masing definisi ini memberikan fokus yang berbeda. Perbedaan ini muncul karena setiap ahli memiliki latar belakang yang berbeda. Sementara di sisi lain, pendekatan dan model yang digunakan para ahli pada akhirnya akan menentukan bagaimana kebijakan publik ditentukan.

Sedangkan menurut Wibawa (2011:3) dalam Setyawan (2017:17) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh pemerintah, baik dari tingkat pusat maupun tingkat terendah lembaga atau organ supra pemerintah. Pemerintah yang dimaksud adalah negara bagian, kabupaten, kabupaten, kota, desa, RW dan RT. Supra negara yang dimaksud adalah ASEAN, ,

Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan Organisasi Perdagangan Dunia, karena semua ini juga merupakan sistem politik.

Menurut Robert Eyestone (dalam Winarno, 2012:20), kebijakan publik dapat diartikan “secara luas” sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep yang disajikan oleh eyestone mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Menurut Thomas R. Dye 1967 dalam Awan (2016:18) kebijakan publik suatu pilihan yang mau dilakukan atau tidak oleh pemerintah untuk mengatur konflik atau kebijakan publik disebut serangkain tindakan yang dilaksanakan atau tidak dilaksanakan yang mempunyai tujuan untuk kepentingan masyarakat.

Pada konteks lain, Islamy (1997:20) dalam Anggara (2012:501) mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah dengan berorientasi pada tujuan tertentu demi kelangsungan seluruh masyarakat. Dalam pengertian Islamy (1997:20) terdapat empat pengertian tentang kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan publik dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan pemerintah;
2. Kebijakan publik tidak hanya dinyatakan, tetapi harus dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3. Kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu yang memiliki tujuan dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
4. Kebijakan publik harus ditujukan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat;

Dari sudut pandang yang berbeda tentang konsep kebijakan publik, menurut Santoso (1988:4) dalam Anggara (2012:502) tidak ada satu definisi yang memuaskan. Ini karena ada banyak definisi dari berbagai masalah tertentu. Santoso (1988:5) mengemukakan dua sudut pandang yang dapat menjelaskan konsep kebijakan publik, yaitu:

1. Menentukan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Dalam konteks ini, segala tindakan pemerintah dapat disebut kebijakan publik;
2. Kebijakan publik lebih memberikan fokus atau perhatian khusus pada implementasi kebijakan. Pandangan ini ada dua kubu, yaitu kelompok yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah dengan tujuan tertentu. dan orang lain yang memandang kebijakan publik sebagai akibat yang biasa diramalkan. Para ahli yang tergabung dalam kubu pertama memandang kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yaitu perumusan kebijakan, implementasi, dan evaluasi. Dengan kata lain, menurut kubu ini, kebijakan publik secara ringkas dapat dilihat sebagai proses perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Artinya kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari pengambil keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua melihat kebijakan publik sebagai rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu kedua diwakili oleh Presman dan Wildavsky yang mendefinisikan kebijakan publik ini adalah hipotesis yang berisi kondisi awal dan akibat-akibat yang dapat diprediksi.

Menurut Setyawan (2017: 20), pendapat tentang kebijakan publik dari berbagai ahli mengarah pada kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah produk hukum yang berupa aturan, dalam bentuk lisan dan tertulis mengenai pernyataan, imbauan, inovasi, dan inovasi yang dibuat oleh pemerintah sebagai jawaban atas suatu masalah yang harus diselesaikan dan dikurangi serta dicegah agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Ada banyak kategori dan definisi yang dapat dikemukakan terkait kebijakan publik. Masing-masing definisi ini cukup memuaskan suatu aspek, tetapi kemungkinan besar gagal untuk menjelaskan yang lain. Oleh karena itu, preposisi bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga pemerintah dan pejabat pemerintah harus mendapat perhatian yang sebesar-besarnya untuk membedakan kebijakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain.

Setiap kebijakan yang dikeluarkan atau ditetapkan oleh pemerintah memiliki tujuan. Tujuan kebijakan publik menurut Aslinda dan Ibrahim (2018:8-9) adalah sebagai berikut:

- 1) Merealisasikan ketertiban di masyarakat;
- 2) Perlindungan hak-hak rakyat;
- 3) Menciptakan kedamaian dan kerukunan dalam masyarakat; dan
- 4) Tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Dan adapun mengutip Setyawan (2017:37), menyimpulkan bahwa tujuan dari empat bagian umum adalah:

- 1) Distribusi sumber daya negara kepada masyarakat, termasuk alokasi, realokasi, dan redistribusi,, versus meng-absorpsi atau menyerap
- 2) Peraturan vs. Non-Peraturan;
- 3) Dinamika versus stabilitas; Dan
- 4) Penguatan peran negara versus penguatan peran publik.

Namun pada kenyataannya, setiap kebijakan mengandung lebih dari satu tujuan politik yang disebutkan di atas pada tingkat yang berbeda. Dengan demikian kebijakan publik selalu multifungsi untuk menjadikan kebijakan tersebut adil dan seimbang dalam mendorong kemajuan kehidupan bersama. Sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan oleh otoritas negara yang bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama (Nugroho, 2006) dalam Hayat (2018: 34).

Diperlukan tahapan-tahapan dalam kebijakan publik agar proses yang dilakukan dapat berjalan secara sistematis sesuai dengan yang direncanakan. Fase secara sederhana dapat diartikan sebagai titik awal dan titik akhir. Dengan demikian, tahapan kebijakan publik merupakan rangkaian proses yang dimulai dari titik awal hingga akhir kebijakan publik. Menurut Dunn (1998:25) dalam Setyawan (2017:38–39) mengemukakan tahapan kebijakan publik sebagai berikut.

1. Penyusunan Agenda

Agenda setting merupakan tahapan dan proses awal yang sangat strategis dalam kebijakan publik. Pada tahap ini perlu adanya analisis atau penafsiran mendalam terhadap fenomena kepublikan, sehingga agenda

yang dihasilkan sudah memuat isu-isu yang layak untuk diprioritaskan dan dipertarungkan.

2. Formulasi Kebijakan

Isu-isu yang secara sah masuk dalam agenda kebijakan publik kemudian didiskusikan oleh para pembuat kebijakan. Masalah diidentifikasi, dicari akar permasalahannya dan dicarikan solusi pemecahannya

3. Adopsi/legitimasi kebijakan

Tahap ini bertujuan untuk memberikan otoritas kepada produk kebijakan publik yang dihasilkan oleh pembuat kebijakan.. masyarakat yang menjadi kelompok sasaran tersebut harus percaya dan mengikuti apa yang telah diputuskan oleh pemerintah.

4. Implementasi kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan publik yang dihasilkan diimplementasikan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi semua sumber daya yang tersedia dan diperlukan (sumber daya keuangan dan manusia).

5. Penilaian Kebijakan

Tahap terakhir adalah dilakukan penilaian terhadap kebijakan publik yang dilaksanakan. Dalam hal ini, mengutip Winarno (2008:225) mengatakan evaluasi meliputi substansi kebijakan, implementasi dan dampak dari kebijakan tersebut.

2.2.2 Teori Implementasi Kebijakan

2.2.2.1 Pengertian Implementasi

Secara umum istilah implementasi dalam kamus Besar Indonesia berarti pelaksanaan atau penetapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Komponen model implementasi kebijakan publik dalam Tachjan (2006:37) terdiri atas 1. Program atau kebijakan 2. Target kelompok, kelompok yang dimaksud yaitu masyarakat yang diharapkan dapat berkemanfaatan, 3. Unsur pelaksana baik dari para implemenetor kebijakan maupun organisasi dan perorangan, 4. Faktor fisik, sosial, budaya dan politik.

Menurut Anggara (2012: 530) secara umum Implementasi menghubungkan tujuan yang berkaitan dengan kebijakan terhadap hasil kegiatan pemerintah. Penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan tersebut adalah karena keterbatasan sumber daya manusia, struktur organisasi yang tidak memadai dan koordinasi dengan para pemangku kepentingan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mendapat perhatian khusus dari para ahli karena merupakan bagian dari kajian kebijakan publik. Erwan Agus dan Dia Ratah (2015:21) mengatakan bahwa implementasi merupakan kegiatan mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilaksanakan oleh para implementer kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mencapai tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan muncul ketika hasil kebijakan dapat diterima dan digunakan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga hasil kebijakan jangka panjang dapat tercapai.

Menurut Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2012: 148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu keluaran yang nyata. Istilah implementasi ini mengacu pada kegiatan yang mengungkapkan pernyataan tujuan program dan hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, terutama birokrat, yang dimaksudkan agar program berjalan. Lebih jauh menurut Ripley dan Franklin, implelementasi mencakup banyak macam kegiatan, yaitu:

1. Badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab mengelola program harus memiliki sumber daya yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaannya. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan tanah, bahan-bahan mentah dan di atas semuanya yaitu uang;
2. Badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran menjadi arahan-arahan konkret, peraturan, rencana, dan desain program.
3. Badan pelaksana harus mengatur kegiatannya dengan membentuk unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk menangani beban kerja.

Pada akhirnya, lembaga pelaksana memberikan manfaat atau batasan kepada para pelanggan atau kelompok sasaran. Mereka juga menyediakan layanan, atau pembayaran, atau pembatasan kegiatan atau hal lain yang dapat dianggap sebagai keluaran yang nyata dari suatu program.

Menurut Goggin et al, (dalam Erwan (2015: 30-31), menyatakan bahwa hasil studi implementasi yang berbeda menurut peneliti dapat dikategorikan menjadi setidaknya tiga generasi, yaitu generasi pertama, generasi kedua dan generasi ketiga. Generasi pertama, sebagai pelopor studi implementasi menghadapi kendala paling signifikan, karena banyak dari mereka menghadapi masalah konseptual dan metodologis untuk memahami fenomena implementasi, dan dapat dikatakan bahwa pada generasi pertama mereka masih meraba-raba ketika menggunakan konsep implementasi kebijakan. Generasi kedua, dengan berbagai studi kasus yang dilakukan oleh peneliti generasi pertama, peneliti generasi kedua dapat membangun model dan menguji keakuratan model tersebut di lapangan. Maka dari penelitian yang dilakukan oleh para peneliti generasi kedua, studi implementasi terus berkembang dengan ditemukannya berbagai model yang berusaha menjelaskan fenomena implementasi. Sedangkan untuk generasi ketiga, seperti yang dilakukan peneliti ketiga, studi pelaksanaannya lebih mengarah ke ilmiah.

Namun, perkembangan studi implementasi itu sendiri tidak berhenti hanya pada era generasi ketiga. Implementasi sebagai bidang kajian baru tentunya terus memantau dinamika lingkungan global dan berbagai perubahan *publikness*.

2.2.2.2 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan pada kenyataannya tidak hanya tentang mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran birokrasi, tetapi juga tentang masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan kelanjutan dari proses perumusan kebijakan dan suatu proses implementasi keputusan kebijakan. Menurut Wibawa (1994: 95) dalam Anggara (2012:535) tahap kebijakan yang mengikuti rekomendasi kebijakan, setelah keputusan dibuat

atau kebijakan dibuat berdasarkan rekomendasi tersebut adalah implementasi kebijakan. Jika tidak dilaksanakan implementasi kebijakan maka tidak akan mempengaruhi masalah yang dihadapi.

Sedangkan menurut Winarno (2012:147) mengatakan bahwa implementasi kebijakan dilihat dalam arti luas, yaitu tahapan proses kebijakan setelah undang-undang ditetapkan. Implementasi secara luas dipandang mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja sama untuk mengimplementasikan kebijakan dalam upaya mencapai tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Implementasi kebijakan pada umumnya diserahkan kepada lembaga-lembaga pemerintah di berbagai tingkatan sampai ke tingkat yang paling rendah. Selain itu, pelaksanaan setiap kebijakan publik masih memerlukan implementasi kebijakan berupa peraturan perundang-undangan. Proses implementasi kebijakan tersebut merupakan kebijakan publik.

Di sisi lain, implementasi kebijakan adalah pelaksanaan upaya untuk mencapai tujuan tertentu dengan cara tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Dengan demikian, yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut adalah tindakan, seperti tindakan yang sah atau implementasi rencana peruntukkan.

Peter de Leon dan Linda de Leon (dalam Nugroho 2015: 217-218) menyatakan ada tiga generasi studi implementasi kebijakan. Generasi pertama, yang dikembangkan pada 1970-an, memahami implementasi sebagai wacana antara kebijakan dan implementasinya. Generasi kedua, yang dikembangkan pada 1980-an, meyakini bahwa implementasi kebijakan merupakan proses top-down, karena struktur hierarki birokrasi atau yang biasa disebut dengan perspektif pelaksana top-down. Perspektif ini meyakini bahwa tugas birokrasi adalah mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh institusi politik dan para aktornya. Generasi ketiga, dikembangkan oleh Malcolm L. Goggin (1990). Pendekatan ini tampaknya dekat dengan teori perilaku. Pemikir lain yang telah mengembangkan ide yang sama adalah Helen Ingram (1990) dan Dennis Shebrel (1997).

Menurut Nugroho(2015:219) menyatakan bahwa dalam pemahamannya, sejak dekade pertama abad kedua puluh satu, implementasi kebijakan telah menjadi

model dan realitas yang kompleks. Ada banyak disiplin ilmu yang mendukung implementasi kebijakan melalui pendekatan baru dan penerapan kebijakan yang berbeda; Dari disiplin ilmu politik, ekonomi, pemasaran, fisika dan matematika. Selama ini implementasi kebijakan masih menjadi perhatian utama para sosiolog dan pembuat kebijakan saat ini terjadi perubahan dan administrasi publik di ranah politik. Menjadi selektif dan aktif bagi praktik buikan untuk dilihat secara kaku sebagai model yang memajukan implementasi kebijakan sebagai penelitian.

2.2.3 Model Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Winarno (2012:177) mengatakan bahwa Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika kebijakan tersebut tidak diimplementasikan dengan benar atau tidak mengurangi masalah, kebijakan tersebut kemungkinan besar akan gagal meskipun kebijakan tersebut dilaksanakan dengan baik. Sementara itu, kebijakan yang terencana dengan baik juga bisa gagal jika kebijakan tersebut tidak dilaksanakan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi telah banyak dikemukakan oleh para banyak ahli kebijakan, Adapun model-model implementasi kebijakan publik yang telah diuraikan oleh beberapa ahli sebagai berikut.

2.2.3.1 Model Implementasi George C. Edwards III

Menurut Teori George C. Edwards III (dalam Winarno 2012:178-206) berpendapat bahwa terdapat empat faktor krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keseluruhan variabel saling berhubungan dan saling memengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi.

1. Komunikasi

Variabel Komunikasi berperan penting sebagai acuan agar para pelaksana mengetahui apa yang akan mereka lakukan. Secara umum, Edward telah membahas tiga hal yang penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Banyak hal yang membuat komunikasi menjadi tidak konsisten dan berdampak buruk pada implementasi kebijakan. Berikut adalah beberapa hal yang ditunjukkan mengenai transmisi, konsistensi dan kejelasan.

2. Sumber Daya

Perintah-perintah implementasi mungkin tepat, jelas dan konsisten, tetapi jika pelaksana kekurangan sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan, implementasi tersebut akan cenderung tidak efektif. Variabel ini tidak hanya berkaitan dengan sumber daya manusia atau pejabat, tetapi juga kemampuan sumber daya fisik lainnya untuk mendukung implementasi kebijakan. Hal ini dapat menjelaskan bahwa sumber daya yang memadai dan baik akan mengarah pada implementasi kebijakan yang tepat dan efektif. Sumber-sumber penting dalam mengimplementasikan kebijakan publik adalah staf, informasi, wewenang dan fasilitas.

3. Disposisi

Disposisi merupakan faktor ketiga yang memiliki konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika pelaksana mendukung kebijakan tertentu, dan ini menyiratkan dukungan, mereka lebih mungkin untuk mengimplementasikan kebijakan sebagaimana dimaksud oleh pembuat kebijakan. Keputusan dapat diartikan sebagai keinginan atau kesepakatan antara para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Terdapat variabel yang harus diperhatikan.

4. Struktur birokrasi

Variabel terakhir yang berdampak pada implementasi kebijakan tidak akan berhasil dalam implementasi kebijakan jika terdapat kelemahan pada strukturnya. Menurut Edwards, ada dua karakteristik umum birokrasi, yaitu standar operasional prosedur (SOP) dan fragmentasi. Pertama, dikembangkan sebagai respon internal terhadap waktu dan sumber daya pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan luas. Kedua, muncul terutama dari

tekanan di unit eksternal, seperti komite legislatif, kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

2.2.3.2 Model Implementasi Van Meter dan Van Horn

Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2019: 142) disebut sebagai model proses implementasi kebijakan. Model tersebut menunjukkan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh banyak variabel yang saling terkait termasuk:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilan jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang berada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit diharapkan. Tetapi di luar sumber daya manusia, sumber daya-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kabapel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka menjadi perosalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh kebijakan publik.

Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu, saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidaktercapaian implementasi kebijakan. Karena itu sumber daya yang diminta dan dimaksud oleh Metter dan Horn adalah ketiga sumber daya tersebut.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja kebijakan publik akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap atau Kecenderungan

Sikap penerimaan atau penolakan (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil forum diskusi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan dilaksanakan adalah kebijakan dari atas yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi. Maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan ekonomi, sosial, politik

Guna memenuhi kinerja dari implementasi kebijakan publik adalah bagaimana suatu lingkungan eksternal menerima suatu kebijakan lingkungan ekonomi sosial yang mendukung dengan adanya suatu kebijakan tersebut dan juga harus memperhatikan kebijakan dari pihak lingkungan eksternal.

Gambar 2.2 Model Pendekatan Van Metter dan Van Horn



Sumber : Leo Agustino (2019 : 142)

2.2.3.3 Model Implementasi Mazmanian dan Sabatier

Dalam mengimplementasikan model kebijakan Daniel Mazmanian dan Paul A. Spatter (dalam Nugroho, 2014: 2019) menyatakan bahwa implementasi keputusan kebijakan biasanya dimasukkan ke dalam anggaran tetapi juga dapat dianggap sebagai keputusan penting. Idealnya, keputusan mengidentifikasi masalah yang akan dihadapi, menetapkan tujuan yang ingin dicapai, dan dengan berbagai cara "menstrukturisasi" proses implementasi (dikutip dari de Leon & de Leon, 2001: 273)

2.2.3.4 Model Implementasi Kebijakan Hogwood dan Gunn

Menurut Brian W. Hogwood dan Louis A. Jan (dalam Nugroho 2014: 220) mencatat bahwa implementasi kebijakan yang sukses membutuhkan setidaknya sepuluh prasyarat. Pertama, ada jaminan bahwa kondisi implementasi eksternal

tidak akan berdampak pada lembaga. Kedua, adalah sumber daya yang memadai untuk implementasi. Ketiga, sumber daya terintegrasi sudah ada. Keempat, menyangkut pertanyaan apakah kebijakan yang diterapkan didasarkan pada alasan kausalitas yang kuat. Kelima, seberapa banyak penyebab terjadinya kasualitas. Keenam, seberapa lemah hubungan antar variabel. Ketujuh, tentang kedalaman pemahaman tujuan kebijakan. Kedelapan: Menanyakan apakah pekerjaan telah dirinci dan disusun dalam urutan yang benar. Kesembilan, komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Dan kesepuluh, lembaga pelaksana dapat meminta kepatuhan penuh.

2.2.3.5 Model Implementasi Kebijakan Goggin, Bowman, Lester

Menurut Walcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester (dalam Nugroho, 2014:221) mereka mempromosikan "model komunikasi" untuk implementasi kebijakan dan menyebutnya sebagai generasi ketiga. Goggin, Bowman, dan Lester tampaknya senang mengikuti pemahaman Mazmanian dan Sabatier. Karena para ahli tersebut menyatakan minatnya untuk menjadikan implementasi kebijakan lebih ilmiah dengan mengembangkan model penelitian dasar yang dibuktikan dengan adanya variabel bebas, variabel berkorelasi, dan variabel terikat; Dan menempatkan faktor komunikasi sebagai pembangkit implementasi kebijakan.

2.2.3.6 Model Implementasi Kebijakan Grindle

Dalam model implementasi Marilee S. Grindle (dalam Nugroho, 2015: 221) bahwa keberhasilan implementasi tergantung pada kebijakan dan konteks implementasinya, yang disebut sebagai *derajat kemampuan implementasi*. Dari segi isi, terkait dengan kepentingan publik yang ingin dipengaruhi oleh kebijakan; jenis keuntungan yang dihasilkan; jenis keuntungan yang dihasilkan, derajat perubahan, sikap pembuat kebijakan dan implementasi kebijakan; dan sumber daya yang dihasilkan. Dalam konteksnya, ada tiga variabel utama yang perlu dipertimbangkan: otoritas, kepentingan para aktor yang terlibat, karakteristik kelembagaan dan kepatuhan.

Dari beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para ahli di atas, secara umum terlihat bahwa para ahli kebijakan tersebut memiliki pandangan yang berbeda dalam merumuskan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Dalam keragaman pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa implementasi suatu proses yang sangat kompleks memiliki banyak faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.

2.2.4 Program Keluarga Harapan

A. Pengertian Program Keluarga Harapan

Program Keluarga Harapan (PKH) adalah program bantuan sosial bersyarat bagi keluarga miskin (KM) yang ditetapkan sebagai keluarga penerima manfaat PKH. Dalam upaya pengentasan kemiskinan, pemerintah Indonesia sejak tahun 2007 telah melaksanakan PKH. Program perlindungan sosial, yang juga dikenal secara internasional sebagai bantuan tunai bersyarat (*conditional cash transfers*), terbukti cukup berhasil mengatasi kemiskinan yang dihadapi negara-negara tersebut, terutama masalah kemiskinan kronis. (<https://kemensos.go.id/>)

Sebagai salah satu program pengentasan kemiskinan yang digulirkan oleh Kementerian Sosial, Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan program bantuan yang baik dalam memberikan kontribusi sebagai upaya menurunkan angka kemiskinan. Berkaitan dengan Program Keluarga Harapan (PKH), tujuan yang terdapat dalam pelaksanaan program ini sangat jelas dan detail. (Dedy Utomo, dkk : 2014)

B. Tujuan Program Keluarga Harapan

Sebagai program bantuan sosial bersyarat, PKH bertujuan untuk membuka akses bagi keluarga miskin, khususnya ibu hamil dan anak-anak, untuk memanfaatkan berbagai fasilitas pelayanan kesehatan (faskes) dan fasilitas pelayanan pendidikan (fasdik) yang tersedia di sekitarnya. Manfaat PKH juga mulai mencakup penyandang disabilitas dan lanjut usia dengan tetap menjaga tingkat kesejahteraan sosial sesuai dengan amanat yang diberikan oleh Konstitusi dan Nawacita Presiden Republik Indonesia. (<https://kemensos.go.id/>)

Dapat juga dikatakan bahwa tujuan utama PKH adalah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan. Dan sangat diharapkan pada akhirnya PKH dalam jangka panjang dapat memutus mata rantai kemiskinan antargenerasi.

Adapun secara khusus, tujuan dari PKH (Pedum PKH 2008, h.12) 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; dan
4. Meningkatkan akses dan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan, khususnya bagi RTSM.

Sedangkan manfaat Program Keluarga Harapan adalah sebagai berikut: 1) Mengubah perilaku keluarga sangat miskin untuk lebih memperhatikan pendidikan dan kesehatan anak-anaknya. 2) Dalam jangka pendek, memberikan efek pendapatan kepada keluarga miskin dengan mengurangi beban pengeluaran pada keluarga sangat miskin; 3) Dalam jangka panjang dapat mengurangi angka kemiskinan antargenerasi melalui: peningkatan kualitas kesehatan/gizi, pendidikan dan kapasitas pendapatan anak di masa depan (efek harga anak dalam keluarga sangat miskin); 4) memberikan kepastian kepada anak tentang masa depannya (*insurance effect*); 5) Mengurangi pekerja anak. 6) Mempercepat pengendalian Millenium Development Goals (dengan meningkatkan akses, meningkatkan kesehatan ibu, menurunkan angka kematian balita, dan kesetaraan gender). (<https://ppkhsragen.com/>)

C. Penerima Program Keluarga Harapan

Penerima PKH dapat dibedakan berdasarkan komponen, yaitu komponen kesehatan, komponen Pendidikan dan komponen kesejahteraan social. Setiap komponen memiliki kriteria dengan rincian sebagai berikut.

1. Komponen Kesehatan

Kriteria penerima PKH komponen Kesehatan adalah sebagai berikut :

a. Ibu hamil/nifas/memysui.

Ibu hamil/nifas/memysui adalah kondisi seseorang sedang mengandung kehidupan baru dengan jumlah kehamilan yang dibatasi atau berada dalam masa menyusui,

b. Anak Usia Dini

Anak usia dini adalah dengan rentang usia 0-6 tahun (umur anak dihitung dari ulang tahun terakhir) yang belum bersekolah.

2. Komponen Pendidikan

Kriteria penerima PKH komponen Pendidikan yakni anak usia sekolah. Anak usia sekolah yang dimaksud adalah seseorang anak dengan usia 6 sampai dengan 21 tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar, yang menempuh tingkat Pendidikan SD/Mi sederajat atau SMP/Mts sederajat, dan/atau SMA/MA sederajat.

3. Komponen Kesejahteraan Sosial

Kriteria penerima PKH komponen kesejahteraan sosial adalah sebagai berikut.

a. Lanjut Usia

Seseorang berusia lanjut yang tercatat dalam Kartu Keluarga yang sama dan berada dalam keluarga.

b. Penyandang Disabilitas Berat

Penyandang disabilitas berat adalah penyandang disabilitas yang kedisabilitasiannya sudah tidak dapat melakukan kegiatan sehari-hari atau sepanjang hidupnya tergantung orang lain dan tidak mampu menghidupi diri sendiri tercatat dalam Kartu Keluarga yang sama dan berada dalam keluarga.

Perhitungan bantuan sosial PKH dibatasi maksimal empat orang dalam satu keluarga. Pembatasan bantuan ini diatur dalam Keputusan Direktur Jaminan Sosial Keluarga tentang Indeks Bantuan Sosial.

2.3 Kerangka Berpikir

Implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan data dan observasi awal di lapangan didalamnya terdapat permasalahan dalam pelaksanaannya, yang menunjukkan jumlah angka kemiskinan di Desa Bongas Kecamatan Pamanukan Kabupaten Subang yang cukup banyak tetapi jumlah penerima bantuan PKH yang mengalami penurunan, karena hal ini peneliti ingin mengetahui bagaimana kondisi sosial dan ekonomi lingkungan masyarakat, sejauh mana sasaran program sampai pada masyarakat, maka peneliti berusaha mengamati pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Bongas dengan menggunakan model Implementasi Kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn yang pelaksanaannya dipengaruhi oleh : Ukuran-Ukuran Dasar dan Tujuan-Tujuan Kebijakan, Sumber Daya, Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan, Karakteristik Badan-Badan Pelaksana, Kondisi-Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik, dan Kecenderungan Pelaksana.

1) Ukuran-Ukuran Dasar dan Tujuan-Tujuan Kebijakan

Dalam proses pencapaian tujuan kebijakan akan menilai sejauh mana ukuran dasar dan tujuan kebijakan yang telah direalisasikan. Dalam penelitian ini, ingin mengetahui tujuan kebijakan Program Keluarga Harapan di Desa Bongas Kecamatan Pamanukan Kabupaten Subang dapat dilihat dari manfaat program.

2) Sumber Daya

Secara umum sarana dan prasarana adalah alat penunjang keberhasilan suatu proses upaya yang dilakukan didalam pelayanan publik, karena

apabila kedua hal ini tidak tersedia maka semua kegiatan yang dilakukan tidak akan dapat mencapai hasil yang diharapkan sesuai dengan rencana. Sumber daya yang dibutuhkan bukan hanya manusia atau pejabat, tetapi juga kemampuan sumber daya lainnya untuk mendukung implementasi kebijakan. Seperti sumber daya anggaran dan sumber daya waktu.

- 3) **Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan**
Pentingnya kerjasama dan komunikasi antar organisasi adalah untuk mencapai tujuan dengan hasil yang memuaskan dan sesuai dengan apa yang diharapkan dari suatu kebijakan. Komunikasi dalam menyampaikan informasi kebijakan harus disampaikan dengan baik sampai dengan masyarakat mengenai pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH), sehingga komunikasi salah satu variabel yang akan menentukan berhasil tidaknya tujuan Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Bongas Kecamatan Pamanukan Kabupaten Subang.
- 4) **Karakteristik Badan-Badan Pelaksana**
Karakteristik dari agen pelaksana menjadi salah satu perhatian pusat. Pada agen pelaksana meliputi organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Sehingga pada penelitian ini ingin mengetahui bagaimana para pelaksana mendukung pelaksanaan agar pelaksanaan program yang optimal.
- 5) **Kondisi-Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik**
Lingkungan sosial dan ekonomi ini sebenarnya menunjuk kondisi atau keadaan lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri. Dalam hal ini menilai sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. kondisi sosial dan ekonomi sangat berpengaruh terhadap keberhasilan Program Keluarga Harapan (PKH). pada penelitian ini ingin mengetahui bagaimana kondisi ekonomi masyarakat apakah program PKH ini sudah

sesuai dengan sasaran dan apakah didukung dengan kondisi sosial masyarakat agar tujuan PKH ini dapat tercapai.

6) Kecenderungan Pelaksana

Disposisi atau sikap pelaksana yaitu kecenderungan para pelaksana menunjuk pada karakteristik yang menempel erat pada implementor kebijakan atau program. Sikap para implementor sangat dibutuhkan dalam menjalankan sebuah kebijakan. Implementasi kebijakan yang optimal membutuhkan para pelaksana kebijakan bukan hanya mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga mampu dalam melaksanakannya. Sosialisasi atau pendampingan merupakan salah satu hak yang harus diterima oleh Keluarga Penerima Manfaat (KPM), sehingga sangat diperlukan pelaksana kebijakan yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya.

Untuk lebih jelasnya rancangan dari konsep dari penelitian ini dapat dilihat dari kerangka berfikir di bawah ini:

Gambar 2.3
Kerangka Berpikir

