

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pengertian Implementasi

Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *to implement*. Secara umum istilah implementasi dalam kamus Besar Bahasa Indonesia (1997:87) berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan, dalam kamus Besar Webster (Wahab, 2006:64), *to implement* (Mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (Menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan *to give practical effect to* (Untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Menurut Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2006:65), implementasi adalah tindakan – tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat, kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Menurut George C. Edward III dalam Leo Agustino (2014:149) mengemukakan bahwa terdapat empat variable yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

1. *Communication* (komunikasi)
2. *Resources* (sumber-sumber)
3. *Disposition* (disposisi)

4. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi)

Keempat faktor tersebut dijadikan teori dalam penyusunan proposal penelitian ini sehingga pada uraian selanjutnya secara rinci.

1. ***Communication* (komunikasi)**

Komunikasi merupakan suatu proses dimana seseorang atau beberapa orang, kelompok, organisasi dan masyarakat menggunakan informasi agar terhubung dengan lingkungan dan orang lain. Terdapat 3 indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variable komunikasi yaitu:

- a. Tranmisi
- b. Kejelasan
- c. Konsistensi

2. ***Resources* (sumberdaya)**

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan factor yang penting dalam melaksanakan kebijakan public.

Indikator sumber-sumber daya beberapa elemen, yaitu:

- a. Staff
- b. Informasi
- c. Wewenang
- d. Fasilitas

3. *Disposition (disposisi)*

Disposition atau sikap dari pelaksanaan kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya.

Hal-hal penting perlu dicermati pada variable disposisi, menurut George C. Edward III, adalah:

- a. Pengangkatan birokrat
- b. Insentif

4. *Bureucratic Structure (struktur birokrasi)*

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

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, yaitu melakukan *standar Operating Prosedures* (SOP) dan melaksanakan Fragmentasi.

Oleh karena itu, keempat factor harus mendapat perhatian yang serius dan harus dipenuhi dengan sebaik-baiknya dalam rangka mewujudkan keberhasilan implementasi kebijakan.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dalam Solihin Abdul Wahab (2008;65), implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan pedoman – pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha – usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk membuktikan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian – kejadian.

Sedangkan menurut Bardach dalam Leo Agustino (2014:138) berpendapat bahwa :

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

Sedangkan, menurut Grindle dalam Deddy Mulyadi (2016:47) berpendapat bahwa :

“Implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu, proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sarana telah ditetapkan. Program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran”.

Jadi, implementasi merupakan tindakan – tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

2.1.2 Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan publik merupakan terjemahan istilah bahasa Inggris, yaitu *public policy*. Kata *policy* ada yang menerjemahkan menjadi “kebijakan” (Samodra Wibawa, 1994; Muhadjir Darwin, 1998) dan juga yang menerjemahkan menjadi “kebijaksanaan” (Islamy, 2001; Abdul Wahab, 1990). Meskipun belum ada kesepakatan bahwa *policy* diterjemahkan menjadi “kebijakan” atau “kebijaksanaan”, kecenderungan untuk *policy* digunakan istilah kebijakan. Oleh karena itu, *public policy* diterjemahkan menjadi kebijakan publik.

Menurut *Carl Friedrich* dalam Leo Agustino (2014:7) yang mengatakan bahwa kebijakan adalah :

“Serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan

(kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan. Bagaimanapun juga kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Menurut *James Anderson* dalam *Leo Agustino* (2014:7) menyatakan bahwa :

“Kebijakan sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperlihatkan”.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya kebijakan adalah suatu tindakan yang diambil dalam rangka menghilangkan segala macam hambatan yang diambil suatu organisasi agar tujuan organisasi tercapai.

2.1.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Hakikat utama implementasi kebijakan menurut *Mazmanian dan Sabatier* (*Widodo, 2010:87*) adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau seharusnya terjadi setelah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan.

Sedangkan menurut *George C. Edward III* dalam Budi Winarno (2014:177) mengemukakan bahwa :

“Implementasi Kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik”.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan.

Hal ini diperjelas oleh *Chief J. O.Udoji* dalam Leo Agustino (2014:140) dengan mengatakan bahwa :

“Implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang terhimpun rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”.

2.2 Proses Implementasi Kebijakan Publik

Proses implementasi kebijakan publik mencakup beberapa tahap yaitu:

1. Tahap Interpretasi (*interpretation*)

Tahap interpretasi merupakan tahapan penjarahan sebuah kebijakan yang bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Aktivitas interpretasi kebijakan tidak sekedar menjabarkan sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang bersifat lebih operasional, tetapi juga diikuti dengan kegiatan mengomunikasikan kebijakan (sosialisasi) agar seluruh masyarakat (*stakeholder*) dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran (kelompok sasaran) kebijakan tadi. Kebijakan ini perlu dikomunikasikan atau disosialisasikan agar mereka terlibat, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tadi. Tidak saja mereka menjadi tahu dan paham tentang apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran kebijakan, tetapi yang lebih penting mereka akan dapat menerima, mendukung, dan bahkan mengamankan pelaksanaan kebijakan tadi.

2. Tahapan Pengorganisasian (*to Organize*)

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan peraturan dan penempatan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan (penentu lembaga organisasi mana yang akan melaksanakan dan siapa pelakunya), penetapan anggaran (berapa besarnya anggaran yang diperlukan, dari mana sumbernya, bagaimana menggunakan, dan bertanggungjawabkan), penetapan prasarana dan sarana (apa yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan), penetapan tata kerja, dan penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan.

a) Pelaksanaan Kebijakan

Pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada jenis kebijakan apa yang dilaksanakan, namun setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Dinas, Badan, Kantor, Unit Pelaksanaan Teknis (UPT) di lingkungan pemerintah daerah
2. Sektor swasta
3. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)
4. Komponen masyarakat

Pelaksanaan pelaku kebijakan bukan sekedar menetapkan lembaga mana yang melaksanakan, tetapi juga menetapkan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab dari masing-masing pelaku kebijakan tersebut.

b) Prosedur Operasi Standar (*Standard Operating Procedure*)

Setiap melaksanakan kebijakan perlu ditetapkan *Standard Operating Procedure* (SOP) sebagai pedoman, petunjuk, tuntutan dan referensi bagi para pelaku kebijakan agar mereka mengetahui apa yang harus disiapkan dan lakukan, siapa sasarannya dan hasil apa yang ingin dicapai dari pelaksanaan kebijakan tersebut.

c) Sumber Daya Keuangan dan Peralatan

Sumber daya keuangan dan peralatan perlu ditetapkan berapa besarnya anggaran dan dari mana sumber anggaran tadi, serta peralatan apa yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kebijakan tentunya sangat tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang dilaksanakan. Demikian pula

macam, jenis, dan besar kecilnya peralatan yang diperlukan sangat bervariasi dan tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang akan dilaksanakan. Tanpa peralatan yang cukup dan memadai akan dapat mengurangi efektivitas dan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan.

d) Penetapan Manajemen Pelaksana Kebijakan

Manajemen pelaksana kebijakan dalam hal ini lebih ditekankan pada penempatan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Apabila pelaksanaan kebijakan melibatkan lebih dari satu lembaga (pelaku kebijakan) maka harus jelas dan tegas pola kepemimpinan yang digunakan, apakah menggunakan pola kolegal, atau ada salah satu lembaga yang ditunjuk sebagai pelaksana.

e) Penetapan Jadwal Kegiatan

Agar kinerja pelaksanaan kegiatan menjadi baik setidaknya dari “dimensi proses pelaksanaan kebijakan”, maka perlu ada penetapan jadwal pelaksanaan kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan ini penting, tidak saja dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan kebijakan, tetapi sekaligus dapat dijadikan sebagai standar untuk menilai kinerja pelaksanaan kebijakan, terutama dilihat dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan.

3. Tahap Aplikasi (*Application*)

Merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan dalam realita nyata. Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahapan yang telah disebutkan sebelumnya.

2.3 Faktor-Faktor Yang Menentukan Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Dalam studi kebijakan terdapat banyak model implementasi, diantaranya model implementasi publik Van Meter, Edward III, Grindle dan Mazmanian dan Sabtier.

Menurut George C. Edward III dalam Leo Agustino (2014:149) mengemukakan bahwa terdapat empat variable yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

1. *Communication* (komunikasi)
2. *Resource* (sumber-sumber)
3. *Disposition* (disposisi)
4. *Bureaucratic Structure* (struktur birokrasi)

Keempat faktor tersebut dijadikan teori dalam penyusunan skripsi ini sehingga pada uraian selanjutnya secara lebih rinci.

1. ***Communication* (Komunikasi)**

Komunikasi merupakan suatu proses dimana seseorang atau beberapa orang, kelompok, organisasi dan masyarakat menggunakan informasi agar terhubung dengan lingkungan dan orang lain.

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada

bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pertransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementer akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu :

- a) Transmisi penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*miscommunication*), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi.
- b) Kejelasan komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c) Konsistensi perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. *Resource (Sumber Daya)*

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan faktor penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Indikator sumber-sumber daya beberapa elemen, yaitu :

- a) Staf sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf.

Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup, tetapi diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimpelemntasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

- b) Informasi merupakan sumber penting yang kedua dalam implementasi kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

- c) Wewenang sumber lainnya yang penting dalam pelaksanaan adalah wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implelementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Disatu pihak, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.
- d) Fasilitas fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. *Disposition* (Disposisi)

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya.

Hal-hal yang perlu dicermati pada variable disposisi, menurut George C. Edward III, adalah :

- a. Pengangkatan birokrat; disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b. Insentif; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

4. **Bureaucratic Structure (Struktur Birokrasi)**

Menurut Edward III yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai

keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, yaitu melakukan *Standar Operating Prosedures* (SOPs) dan melaksanakan Fragmentasi.

- a) *Standar Operating Prosedures* (SOPs); adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).
- b) Fragmentasi; adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Edward III mengemukakan bahwa keempat faktor diatas yaitu komunikasi, sumber-sumber, disposisi, dan struktur birokrasi, akan menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan.

Oleh karena itu, keempat faktor tersebut harus mendapat perhatian yang serius dan harus dipenuhi dengan sebaik-baiknya dalam rangka mewujudkan keberhasilan implementasi kebijakan.

2.4 Konsep Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang senantiasa hadir ditengah-tengah masyarakat, khususnya di negara-negara berkembang. Dalam konteks masyarakat Indonesia, masalah kemiskinan juga merupakan masalah sosial yang senantiasa relevan untuk dikaji secara terus-menerus.

Kemiskinan adalah ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak. Kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada dibawah garis nilai standar minimum. Menurut Smeru dalam Sjafari (2014:16), secara luas kemiskinan meliputi kekurangan atau tidak memiliki pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk, dan kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Menurut Agus Sjafari dalam bukunya Kemiskinan dan Pemberdayaan Kelompok (2014:12), paradigma penanggulangan kemiskinan pada saat ini adalah bahwa kebijakan atau program anti kemiskinan akan dapat berhasil apabila kaum miskin menjadi actor utama dalam perang melawan kemiskinan. Untuk membantu kaum miskin keluar dari lingkaran kemiskinan dibutuhkan kepedulian, komitmen, kebijaksanaan, organisasi, dan program yang tepat. Diperlukan pula sikap yang tidak memperlakukan orang miskin sebagai objek, tetapi subjek.

Kemiskinan merupakan fenomena yang sangat kompleks (Suharto dkk, 2004). Menurut David Cox dalam Sjafari (2014: 17) membagi kemiskinan kedalam beberapa dimensi :

- a. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi menghasilkan pemenang dan pengalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju. Di negara-negara berkembang seringkali orang yang miskin semakin terpinggirkan oleh pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi.
- b. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Kemiskinan akibat rendahnya pembangunan, peninggian pedesaan dalam proses pembangunan, dan akibat kecepatan pertumbuhan perkotaan.
- c. Kemiskinan sosial. Kemiskinan ini dialami oleh perempuan, anak-anak, dan kelompok minoritas.
- d. Kemiskinan konsekuensial. Kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal diluar miskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk.

Menurut Smeru (Sjafari, 2014:18), kemiskinan memiliki berbagai dimensi, diantaranya :

- a. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang, dan papan).
- b. Tidak adanya akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi).
- c. Tidak adanya jaminan masa depan (karena tidak adanya investasi untuk pendidikan dan keluarga).

- d. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun massal.
- e. Rendahnya kualitas sumber daya manusia dan ketertiban sumber daya alam.
- f. Tidak dilibatkannya dalam kegiatan sosial masyarakat.
- g. Tidak adanya akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan.
- h. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.
- i. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil).

2.5 Konsep Program Keluarga Harapan (PKH)

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

Sebagai sebuah program bantuan sosial bersyarat, PKH membuka akses keluarga miskin terutama ibu hamil dan anak untuk memanfaatkan berbagai fasilitas layanan kesehatan (faskes) dan fasilitas layanan pendidikan (fasdik) yang tersedia di sekitar mereka. Manfaat PKH juga mulai didorong untuk mencakup

penyanggah disabilitas dan lanjut usia dengan mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya sesuai dengan amanat konstitusi dan Nawacita Presiden RI.

2.5.1 Tujuan Program Keluarga Harapan

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 10 tahun 2017 tentang Program Keluarga Harapan, maka tujuan dari ProgramnKeluarga harapan (PKH) ialah :

1. Untuk meningkatkan taraf hidup Keluarga Penerima Manfaat melalui akses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial.
2. Mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan keluarga miskin dan rentan.
3. Menciptakan perubahan perilaku dan kemandirian Keluarga Penerima Manfaat dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan serta kesejahteraan sosial.
4. Mengurangi kemiskinan dan kesenjangan antar kelompok pendapatan.

2.5.2 Sasaran program Keluarga Harapan

Sasaran PKH adalah keluarga miskin dan rentan yang terdaftar dalam data terpadu program penanganan fakir miskin yang memiliki komponen kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan sosial.

1. Kriteria komponen kesehatan meliputi :
 - a. Ibu hamil/menyusui, dan
 - b. Anak berusia 0 (nol) sampai dengan 6 (enam) tahun
2. Kriteria komponen pendidikan meliputi :
 - a. Anak SD.MI atau sederajat
 - b. Anak SMP/MTs atau sederajat

- c. Anak SMA/MA atau sederajat
 - d. Anak usia 6 (enam) sampai dengan 21 (dua puluh satu) tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 (dua belas) tahun
3. Kriteria komponen kesejahteraan meliputi :
- a. Lanjut usia diutamakan mulai 70 (tujuh puluh) tahun
 - b. Penyandang disabilitas diutamakan penyandang disabilitas berat

2.5.3 Ketentuan Program Keluarga Harapan

Keluarga Penerima Manfaat Program keluarga Harapan harus terdaftar dan hadir pada fasilitas kesehatan dan pendidikan terdekat.

1. Kewajiban Keluarga Penerima manfaat Program Keluarga harapan di bidang kesehatan meliputi pemeriksaan kandungan bagi ibu hamil, pemberian asupan gizi dan imunisasi serta timbang badan anak balita dan anak persekolahan.
2. Kewajiban di bidang pendidikan adalah mendaftarkan dan memastikan kehadiran anggota keluarga PKH ke satuan pendidikan sesuai jenjang sekolah dasar dan menengah.
3. Keluarga Penerima Manfaat 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.

(Kemensos, 2020)

2.5.4 Penyaluran Bantuan Program Keluarga Harapan

Penyaluran bantuan sosial PKH diberikan kepada Keluarga Penerima Manfaat yang ditetapkan oleh Direktorat Jaminan Sosial Keluarga.

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 2020. Komponen bantuan dan indeks bantuan PKH pada tahun 2020, sebagai berikut :

Tabel 2.1
Indeks Dan Komponen Bantuan Tahun 2020

NO	KOMPONEN BANTUAN	INDEKS BANTUAN (Rp/tahun/keluarga)
1	KPM Regular	Rp. 1.890.000
2	KPM Lanjut Usia	Rp. 2.000.000
3	KPM Penyandang Disabilitas	Rp. 2.000.000
4	KPM di Papua dan Papua Barat	Rp. 2.000.000

(Kemensos, 2020)

Dengan adanya perbedaan anggota keluarga RTSM maka besar bantuan yang diterima setiap RTSM/KSM akan bervariasi pada setiap tahapan bantuan. Pendistribusian dilakukan secara tunai. Penyaluran bantuan diberikan empat tahap dalam satu tahun, bantuan PKH diberikan dengan ketentuan sebagai berikut :

Tabel 2.2

Ketentuan Penyaluran Bantuan PKH

Ketentuan Bantuan PKH	
• TUNAI Transfer dana dari Kas Negara ke lembaga bayar disalurkan tiap tahap Bantuan dicairkan ke rekening KPM sebanyak 4 tahap : Tahap 1 = Rp. 500.000,- Tahap 2 = Rp. 500.000,- Tahap 3 = Rp. 500.000,- Tahap 4 = Rp. 390.000,-	• NON TUNAI Transfer dana dari Kas Negara ke lembaga bayar dapat disalurkan sekaligus Pencairan bantuan hanya dapat dilakukan oleh KPM sebanyak 4 tahap : Tahap 1 = Rp. 500.000,- Tahap 2 = Rp. 500.000,- Tahap 3 = Rp. 500.000,- Tahap 4 = Rp. 390.000,-

(Kemensos, 2020)

Himbauan kepada penerima PKH juga pernah dilakukan oleh Pendamping PKH agar dana tersebut digunakan sesuai tujuan PKH. Mengenai proses pendistribusian dana PKH kepada penerima PKH atau RTSM, dilakukan oleh Petugas PKH dengan dibagikan di Kantor Desa atau sekolah-sekolah terdekat yang terjangkau oleh RTSM. Adapun dana yang digunakan oleh Peserta PKH tidak hanya digunakan untuk kebutuhan sekolah anaknya yang diharuskan dalam program tersebut, tetapi digunakan pula untuk kebutuhan lain di luar ketentuan. Dana tersebut kerap digunakan untuk

memenuhi kebutuhan sehari-hari orang tua, jika mereka terdesak saat tidak bekerja.

2.5.5 Penangguhan dan Penghentian Bantuan

1. Tidak Dapat Bantuan

Bantuan ditangguhkan bila salah satu anggota keluarga Penerima manfaat Program Keluarga Harapan tidak memenuhi komitmen yang telah ditentukan untuk 1 kali siklus penyaluran bantuan (3 bulan berturut-turut) dengan tidak mendapatkan bantuan pada tahap tersebut untuk bantuan tunai.

2. Mendapatkan Bantuan Kembali

Apabila pada tahap berikutnya seluruh anggota KPM PKH memenuhi komitmen, maka bantuan pada tahap sebelumnya diakumulasikan pada tahap berikutnya untuk mekanisme Tunai.

3. Dihentikan

Kepesertaan PKH akan dikeluarkan jika KPM PKH tidak memenuhi komitmen verifikasi yang telah ditentukan untuk 3 kali siklus penyaluran bantuan (9 bulan berturut-turut) melalui investigasi dalam monitoring dan evaluasi kegiatan dan bantuan yang ada dalam rekening penerima akan dikembalikan ke Kas Negara.

