

BAB II

KAJIAN TEORI

Pada bab ini akan dibahas beberapa konsep terkait kebijakan publik, dan tinjauan tentang Program Keluarga Harapan (PKH). Guna memperoleh gambaran yang jelas mengenai permasalahan dalam penelitian.

A. Konsep Kebijakan Publik

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian kebijakan publik

Public policy atau kebijakan publik berasal dari kata *public/publik/umum* dan *policy/kebijakan* atau kebijaksanaan. Menurut pandangan James E. Anderson yang di kutip oleh Solichin Wahab (2005: 2), merumuskan kebijakan disamakan dengan kebijaksanaan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang tertentu.

Disamping itu, dari sumber yang sama Carl Friedrich sebagaimana dikutip oleh Solichin A. Wahab (2005: 2) menyatakan bahwa:

“ kebijaksanaan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang dirumuskan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.

Sedangkan menurut Suharno (2008: 11). Istilah ‘kebijakan’ akan disepadankan dengan kata ‘*policy*’. Istilah ini berbeda maknanya dengan kata ‘kebijaksanaan’ (*wisdom*) maupun ‘kebijakan’ (*virtues*). Demikian Budi Winarno dan Solichin A. Wahab sebagai mana dikutip oleh Suharno (2008: 11) sepakat bahwa istilah ‘kebijakan’ penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goal*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *Grand design*.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memberikan definisi kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini bisa sangat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya yang seperti tersebut mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu program, mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (Suharno, 2008: 12).

Berkenaan dengan konsep kebijakan ini, dalam jurnalnya Cholisin (2002: 69) mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah yang menyangkut kepentingan umum (publik) yang memiliki tujuan dan bagaimana cara-cara mencapai tujuan itu, yang melalui interaksi dengan kekuatan sosial politik. Senada dengan konsep yang dikemukakan oleh Cholisin, Robert Eyestone yang dikutip dalam (Budi Winarno, 2002: 15). mengatakan bahwa “secara luas” kebijakan dapat didefinisikan sebagai hubungan

suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Pengertian ini masih sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud kebijakan dapat mencakup banyak hal. Batasan yang lebih tepat mengenai kebijakan dikemukakan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa “kebijakan adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilaksanakan dan tidak dilakukan.

Menurut William N. Dunn yang dikutip oleh Inu Kencana Syafieii (2006: 106) mengatakan kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat. Secara sederhana Lijan P. Sinambela (2008: 15) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang diputuskan oleh pemerintah untuk dikerjakan maupun tidak dikerjakan.

Terdapat empat jenis kebijakan yang penyusunan dan implementasinya menuntut keterlibatan pemerintah yang berbeda, yaitu pertama *propokative regulatory policy* merupakan kebijakan yang dimaksudkan untuk melindungi kelompok minoritas, rentan, miskin, dan mereka yang terisolasi. Pemerintah perlu memperlakukan secara khusus kelompok seperti ini. kedua, *kompetitive regulatory policy* yaitu kebijakan yang dimaksudkan untuk mendorong kompetisi antar pelaksana kebijakan guna mewujudkan efisiensi kebijakan publik. Ketiga,

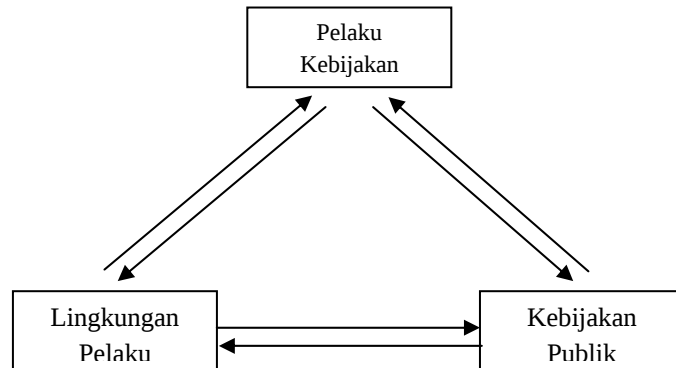
distributive regulatory policy jenis kebijakan ini dimaksudkan untuk melakukan distribusi sumberdaya kepada masyarakat. Pendidikan dan kesehatan yang biasanya digunakan sebagai instrumen untuk melakukan hal tersebut, akan tetapi secara umum bidang kesejahteraan rakyat merupakan cakupan kebijakan distributif. Terakhir adalah kebijakan *redistributif*, jenis kebijakan ini dimaksudkan untuk melakukan alokasi sumber daya yang ada di masyarakat.

Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik dibidang pendidikan, kebudayaan, kesehatan, dan lain sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti undang-undang, peraturan pemerintah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Menurut Willim N. Dunn dalam (Subarsono, 2010: 14). ada berbagai kebijakan yang ditentang oleh masyarakat karena bersifat reaktif dan masih banyak kekurangan-kekurangan dan kelemahan dari kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah. Diantaranya kelemahan-kelemahan yang ada di dalam kebijakan adalah (1) inti permasalahan tidak dikenal, (2) mengalami kelemahan karena ditentang oleh masyarakat, (3) *outcomes* kebijakan tidak seperti yang diharapkan.

Suatu kebijakan pada dasarnya berada dalam sistem kebijakan mencakup hubungan timbalbalik diantara tiga unsur yaitu kebijakan

publik, pelaksanaan kebijakan, dan lingkungan kebijakan yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Hub. Tiga elemen sistem kebijakan publik.

Sumber : William N. Dunn (Subarsono, 2010: 15)

Kebijakan publik adalah pemikiran dari sekelompok orang atau pemerintah yang bertujuan untuk dilaksanakan oleh setiap implementor sehingga apa yang di harapkan dan dipikirkan oleh para pembuat kebijakan dapat terlaksana dan tepat pada sasaran. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang selalu mementingkan kepentingan sasaran kebijakan, bukan kepentingan dari para pembuat kebijakan. Kebijakan yang tidak berpihak pada sasaran kebijakan akan membuat kebijakan tersebut hanya sia-sia.

b. Ciri dan Jenis Kebijakan Publik

Easton mengemukakan bahwa ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu

dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para tetua adat, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, dan sebagainya. Penjelasan Easton ini membawa implikasi terhadap kebijakan publik yang sekaligus merupakan ciri dari kebijakan publik, yaitu :

- 1) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang lebih mengarah pada tujuan
- 2) Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan yang mengarah pada tujuan tertentu, yang dilakukan oleh pemerintah
- 3) Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah
- 4) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif (Suharno, 2008: 23-24).

c. Proses Kebijakan Publik

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup (1) penyusunan agenda, (2) formulasi kebijakan, (3) adopsi kebijakan, (4) implementasi kebijakan dan (5) penilaian kebijakan (Subarsono, 2005: 8).

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang dilakukan yakni, membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap masalah, yang kedua membuat batasan masalah. Tidak semua masalah harus masuk dalam penyusunan agenda kebijakan dan memiliki tingkat urgensi tinggi, sehingga perlu dilakukan pembatasan terhadap masalah-masalah tersebut, kemudian kegiatan yang terakhir dalam tahap penyusunan agenda kebijakan adalah memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media masa dan sebagainya.

Proses kebijakan yang selanjutnya adalah formulasi kebijakan, pada tahap ini analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih (Suharno, 2008: 35-36).

Sedangkan Isworo sebagaimana dikutip oleh Cholisin (2002: 69) berpendapat bahwa proses kebijakan publik terdiri dari langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Identifikasi masalah yang akan mengaah kepada permintaan untuk mengatasi masalah tersebut

- 2) Formulasi kebijakan berupa langkah yang dilakukan setelah pemilihan alternatif
- 3) Legitimasi dari kebijakan
- 4) Implementasi
- 5) Evaluasi melalui berbagai sumber untuk melihat sejauh mana usaha pencapaian tujuan.

Berbeda dengan Isworo, James Anderson sebagaimana dikutip oleh Subarsono (2005: 12) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- 1) Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat masalah tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
- 2) Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana pengembangan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? siapa yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan tersebut?
- 3) Penentuan kebijakan (*adoption*): bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi kebijakan yang telah ditetapkan?
- 4) Implementasi (*implementations*): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
- 5) Evaluasi (*evaluation*): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melaksanakan perubahan atau pembatalan?

d. Pengelolaan Kebijakan

Salah satu kunci utama dari pengelolaan kebijakan yang berkualitas adalah tingginya intensitas partisipasi publik, sebab kesahihan kebijakan

publik apapun dari pemerintahan terletak disana. Dialog dengan publik adalah kebenaran suatu kebijakan dan menjadi sarana utama untuk kebijakan yang siap digunakan. Konsep peranserta dalam pengambilan keputusan dapat dijelaskan bahwa, peran serta (partisipasi) menunjukkan suatu proses antara dua atau lebih pihak individu atau kelompok yang memengaruhi satu terhadap yang lainnya dalam membuat rencana, kebijakan, atau keputusan.

Dalam hal peran serta publik dalam rangka pembuatan kebijakan, tentunya tidak hanya timbul dari individu, tetapi setiap organisasi harus mensyaratkan bahwa setiap keputusan yang akan diambil harus memperhitungkan pengetahuan dan pendapat dari orang-orang yang akan berpartisipasi dan mengambil bagian didalamnya. Untuk itu, partisipasi kebijakan adalah suatu aktivitas, proses, dan sistem pengambilan keputusan yang mengikutsertakan semua elemen masyarakat yang berkepentingan terhadap suksesnya suatu rencana Lijan P. Sinambela (2006: 37).

Tujuan utama dari partisipasi adalah mempertemukan seluruh kepentingan yang sama dan yang berbeda dalam suatu proses perumusan dan penetapan kebijakan secara proporsional untuk semua pihak yang terlibat dan terpengaruh oleh kebijakan yang akan ditetapkan didalamnya. Keterlibatan dari masyarakat luas (publik) dalam proses penentuan

kebijakan ini merupakan satu cara yang efektif untuk menampung dan mengakomodasi berbagai kepentingan yang macam-macam.

2. Analisis Kebijakan Publik

a. Pengertian Analisis Kebijakan Publik

Kegagalan sebuah kebijakan publik disebabkan oleh beberapa kesalahan antara lain kesalahan dalam perumusan masalah publik menjadi masalah kebijakan, kesalahan dalam formulasi alternatif kebijakan, kesalahan dalam implementasi atau kesalahan dalam evaluasi kebijakan. Oleh karena itu analisis kebijakan dalam tiap tahap merupakan satu hal yang krusial untuk mencegah kegagalan sebuah kebijakan.

Analisis kebijakan sendiri adalah aktivitas menciptakan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Analisis juga diartikan sebagai suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditunjukkan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah awal bukan akhir dari upaya memperbaiki proses pembuatan kebijakan. Sebelum informasi yang relevan dengan kebijakan dapat digunakan oleh pengguna yang dituju, informasi itu harus dirakit ke dalam dokumen yang relevan dengan kebijakan dan dikomunikasikan dalam berbagai bentuk presentasi. (Suharno, 2008: 90).

Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas. Dunn membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan publik, yaitu:

1) Analisis kebijakan prospektif

Analisis Kebijakan Prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan. Analisis kebijakan disini merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.

2) Analisis kebijakan retrospektif

Analisis Kebijakan Retrospektif adalah sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Terdapat 3 tipe analisis berdasarkan kegiatan yang dikembangkan oleh kelompok

analisis ini yakni analisis yang berorientasi pada disiplin, analisis yang berorientasi pada masalah dan analisis yang berorientasi pada aplikasi. Tentu saja ketiga tipe analisis retrospektif ini terdapat kelebihan dan kelemahan.

3) Analisis kebijakan yang terintegrasi

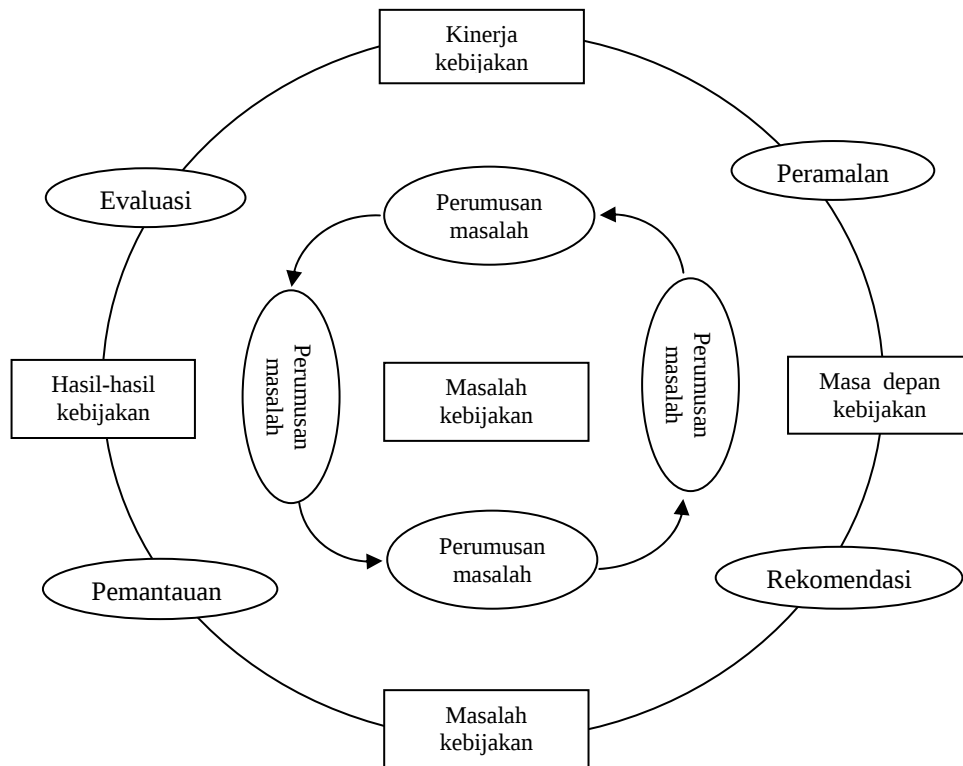
Analisis Kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analisis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analisis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat

(<http://massofa.wordpress.com/2008/10/15/pengertian-dan-bentuk-analisis-kebijakan-publik/>) di ambil pada tanggal 13 Desember 2011.

b. Metodologi dan Prosedur Analisis Kebijakan

Metodologi analisis kebijakan adalah prosedur umum untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan dalam berbagai konteks. Metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yakni: definisi, prediksi, preskripsi, dan

evaluasi. dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus. Kelima prosedur analisis kebijakan yang disampaikan William N. Dunn tersebut disajikan dalam gambar oval sebagai berikut:



Gambar 2 Analisis kebijakan. Sumber: William N. Dunn (Suharno, 2008:92).

c. Proses Pembuatan Kebijakan Publik

Dunn berpendapat bahwa metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia:

definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi. Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus, yakni:

1. Perumusan Masalah

Perumusan masalah (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan

2. Peramalan

Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan

3. Rekomendasi

Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah

4. Pemantauan

Pemantauan (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan

5. Evaluasi

Evaluasi yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan masalah atau pengatasan masalah (Suharno, 2008: 98).

3. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Tahapan implementasi sebuah kebijakan merupakan tahapan yang krusial, karena tahapan ini menentukan keberhasilan sebuah kebijakan. Tahapan implementasi perlu dipersiapkan dengan baik pada tahap perumusan dan pembuatan kebijakan. Seperti yang di kemukakan oleh Suharno (2008: 187)

“Implementasi kebijakan publik secara konvensional dilakukan oleh negaramelalui badan-badan pemerintah. Sebab implementasi kebijakan publik pada dasarnya merupakan upaya pemerintah untuk melaksanakan salah satu tugas pokoknya, yakni memberikan pelayanan publik (*publik cervises*). Namun, pada kenyataannya implementasi kebijakn publik yang beraneka ragam, baik dalam bidang, sasaran, dan bahkan kepentingan, memaksa pemerintah menggunakan kewenangan diskResi untuk menentukan apa yang harus dilakukan mereka dan apa yang mereka tidak lakukan”.

Kemudian dari implementasi kebijakan yang telah dilakukan melalui tahap rekomendasi merupakan prosedur yang relatif kompleks, sehingga tidak selalu ada jaminan bahwa kebijakan tersebut akan berhasil dalam penerapannya. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat terkait dengan beberapa aspek diantaranya pertimbangan para pembuat kebijakan, komitmen dengan konsistensi tinggi para pelaksana kebijakan, dan prilaku sasaran.

Implementasi sebuah kebijakan secara konseptual bisa dikatakan sebagai sebuah proses pengumpulan sumber daya (alam, manusia maupun

biaya) dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan. Rangkaian tindakan yang diambil tersebut merupakan bentuk transformasi rumusan-rumusan yang diputuskan dalam kebijakan menjadi pola-pola operasional yang pada akhirnya akan menimbulkan perubahan sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan yang telah diambil sebelumnya. Hakikat utama implementasi adalah pemahaman atas apa yang harus dilakukan setelah sebuah kebijakan diputuskan (Kurniawan.wordpress.com 30/07/2009 di ambil pada tanggal 13 Desember 2011).

Tahapan ini tentu saja melibatkan seluruh stake holder yang ada, baik sektor swasta maupun publik secara kelompok maupun individual. Implementasi kebijakan meliputi tiga unsur yakni tindakan yang diambil oleh badan atau lembaga administratif; tindakan yang mencerminkan ketaatan kelompok target serta jejaring sosial politik dan ekonomi yang memengaruhi tindakan para stake holder tersebut. Interaksi ketiga unsur tersebut pada akhirnya akan menimbulkan dampak baik dampak yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan.

Hasil akhir implementasi kebijakan paling tidak terwujud dalam beberapa indikator yakni hasil atau *output* yang biasanya terwujud dalam bentuk konkret semisal dokumen, jalan, orang, lembaga; keluaran atau *outcome* yang biasanya berwujud rumusan target semisal tercapainya pengertian masyarakat atau lembaga; manfaat atau benefit yang wujudnya

beragam; dampak atau impact baik yang diinginkan maupun yang tak diinginkan serta kelompok target baik individu maupun kelompok.

b. Faktor-faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Dalam proses implementasi sebuah kebijakan, para ahli mengidentifikasi berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Dari kumpulan faktor tersebut bisa kita tarik benang merah faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Edward mengajukan empat faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah:

- 1). Komunikasi. Untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan, pelaksana harus mengetahui betul apa yang dilakukannya. Selain itu kelompok sasaran kebijakan juga harus diinformasikan mengenai apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi Resistensi dari kelompok sasaran.
- 2). Sumber daya. Tanpa sumber daya yang memadai tentu implementasi kebijakan tidak akan berjalan secara optimal. Sumber daya merupakan faktor penting selain dari komunikasi dalam implementasi kebijakan agar kebijakan dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan.
- 3). Disposisi. Yang dimaksud disini adalah menyangkut watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor Seperti: kejujuran, sifat

demokratis, dsb. Tanpa disposisi dari implementor yang baik maka kebijakan yang dijalankannya tidak dapat berjalan dengan baik demikian sebaliknya.

- 4). Struktur birokrasi. Birokrasi merupakan struktur yang mengimplementasi kebijakan. Birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Edwards tentang faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, dalam artikel faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan. Wordpress.com kurniawan mengemukakan bahwa ada tiga faktor yang dapat memengaruhi keberhasilan dari implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah:

- 1) Isi atau content kebijakan. Kebijakan yang baik dari sisi content setidaknya mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: jelas, tidak distorsif, didukung oleh dasar teori yang teruji, mudah dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh sumberdaya baik manusia maupun finansial yang baik.
- 2) Implementator dan kelompok target. Pelaksanaan implementasi kebijakan tergantung pada badan pelaksana kebijakan (*implementator*) dan kelompok target (*target groups*). Implementator harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi

untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (*policy makers*), selain itu, kelompok target yang terdidik dan relatif homogen akan lebih mudah menerima sebuah kebijakan daripada kelompok yang tertutup, tradisional dan heterogen. Lebih lanjut, kelompok target yang merupakan bagian besar dari populasi juga akan lebih mempersulit keberhasilan implementasi kebijakan.

- 3) Lingkungan. Keadaan sosial-ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan memengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kondisi sosial-ekonomi sebuah masyarakat yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa, dan budaya keseharian masyarakat yang mendukung akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan (<http://Kurniawan.wordpress.com>).

B. Tinjauan Tentang Program Keluarga Harapan (PKH)

Konsep kesejahteraan sosial merupakan tujuan akhir dari ketercapaiannya Program Keluarga Harapan. Dengan dilaksanakannya Program Keluarga Harapan ini diharapkan dapat meningkatkan taraf kehidupan sosial ekonomi, pendidikan, serta kesehatan masyarakat khususnya di Kecamatan Gedangsari

Kabupaten Gunungkidul yang mana Kabupaten Gunungkidul adalah Kabupaten termiskin dari lima Kabupaten di D.I. Yogyakarta.

1. Konsep Program Keluarga Harapan

a. Definisi Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial adalah suatu institusi atau bidang kegiatan yang melibatkan aktivitas terorganisir yang diselenggarakan baik oleh lembaga-lembaga pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mencegah, mengatasi atau memberikan kontribusi terhadap pemecahan masalah sosial dan peningkatan kualitas hidup individu, kelompok dan masyarakat. Masalah kesejahteraan sosial tidak bisa ditangani oleh sepihak dan tanpa terorganisir secara jelas kondisi sosial yang dialami masyarakat perubahan sosial yang secara dinamis menyebabkan penanganan masalah sosial ini harus direncanakan dengan matang dan berkesinambungan. Karena masalah sosial akan selalu ada dan muncul selama pemerintahan masih berjalan. (diakses dari internet [http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/09/pengertian-kesejahteraan sosial.html](http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/09/pengertian-kesejahteraan-sosial.html) pada tanggal 13 Februari 2012).

Sedangkan menurut undang-undang No. 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan dan sosial mendefinisikan Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga

negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

b. Definisi Program Keluarga Harapan (PKH)

Salah satu kebijakan sosial yang dikembangkan oleh pemerintah adalah Program Keluarga Harapan (PKH). Program Keluarga Harapan (PKH) adalah program yang memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM). Sebagai imbalannya RTSM diwajibkan memenuhi persyaratan yang terkait dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM), yaitu pendidikan dan kesehatan. Tujuan utama dari PKH adalah untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia terutama pada kelompok masyarakat miskin. Tujuan tersebut sekaligus sebagai upaya mempercepat pencapaian target MDGs. Secara khusus, tujuan PKH terdiri atas:

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

memiliki pendapatan per kapita per bulan di bawah garis fakir miskin Rp. 92.192.

(Direktorat jaminan kesejahteraan sosial 2009: 10).

c. Ketentuan-ketentuan Progran Keluarga Harapan

Penerima bantuan PKH adalah RTSM yang memiliki anggota keluarga yang terdiri dari anak usia 0-15 tahun dan/atau ibu hamil/nifas. Bantuan tunai hanya akan diberikan kepada RTSM yang telah terpilih sebagai peserta PKH dan mengikuti ketentuan yang diatur dalam program. Agar penggunaan bantuan dapat lebih efektif diarahkan untuk peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan, bantuan harus diterima oleh ibu atau wanita dewasa yang mengurus anak pada rumah tangga yang bersangkutan (dapat nenek, tante/bibi atau kakak perempuan). Untuk itu, pada kartu kepesertaan PKH akan tercantum nama ibu/wanita yang mengurus anak, bukan kepala rumah tangga. Kepesertaan PKH tidak menutup keikutsertaan RTSM penerima pada program-program lainnya. Seperti Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Asuransi Kesehatan Keluarga Miskin (ASKESKIN), Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN), dan sebagainya.

Kewajiban penerima PKH adalah sebagai berikut: 1) Berkaitan dengan kesehatan RTSM yang ditetapkan sebagai peserta PKH diwajibkan melakukan persyaratan berkaitan dengan kesehatan jika terdapat anggota keluarga terdiri dari anak 0-6 tahun dan/atau ibu hamil/nifas. Apabila

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

d. Landasan Program Keluarga Harapan

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

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

Sedangkan program kemiskinan terdiri dari kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, kelompok penaggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, dan program-program lain yang secara langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

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

e. Sasaran Penerima Bantuan PKH

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

Sebagai bukti kepesertaan PKH diberikan kartu peserta PKH atas nama Ibu atau perempuan dewasa. Kartu tersebut digunakan untuk menerima bantuan PKH. Selanjutnya kartu PKH dapat berfungsi sebagai

kartu Jamkesmas untuk seluruh keluarga penerima PKH tersebut sebagaimana yang dijelaskan dalam buku Pedoman Pelaksanaan Jamkesmas 2009.

Penggunaan bantuan PKH ditujukan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan, karenanya bantuan akan lebih efektif dan terarah, jika penerima bantuannya adalah ibu atau wanita dewasa yang mengurus anak pada rumah tangga yang bersangkutan (dapat nenek, tante/bibi, atau kakak perempuan). Dalam kartu peserta PKH yang tercantum adalah nama ibu/wanita yang mengurus anak, bukan kepala rumah tangga. Hal ini dikarenakan apabila dana bantuan program PKH ini diterima oleh kepala keluarga, maka bantuan tersebut dikhawatirkan tidak akan digunakan untuk kebutuhan anak akan tetapi bantuan tersebut dapat disalah gunakan untuk keperluan yang lain seperti contoh dibelikan rokok atau pun hal lainnya. Pengecualian dari ketentuan di atas dapat dilakukan pada kondisi tertentu, misalnya bila tidak ada perempuan dewasa dalam keluarga maka dapat digantikan oleh kepala keluarga.

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

f. Besaran Bantuan

Besaran bantuan untuk setiap RTSM peserta PKH tidak disamaratakan, tidak seperti BLT. Akan tetapi mengikuti skenario bantuan yang disajikan pada tabel 2 berikut.

Tabel 1. Skenario Bantuan PKH

Skenario Bantuan	Bantuan/RTSM/Tahun
Bantuan tetap	Rp. 200.000
Bantuan bagi RTSM yang memiliki:	Rp. 800.000
a. Anak usia di bawah 6 tahun	
b. Ibu hamil/menyusui	
c. Anak peserta pendidikan setara SD/MI	Rp. 400.000
d. Anak peserta pendidikan setara SMP/MTs	Rp. 800.000
Rata-rata bantuan per RTSM	Rp. 1.390.000
Bantuan minimum per RTSM	Rp. 600.000
Bantuan maksimum per RTSM	Rp. 2.200.000

Catatan:

a. Bantuan terkait kesehatan berlaku bagi RTSM dengan anak di bawah 6 tahun dan/atau ibu hamil/nifas. Besar bantuan ini tidak dihitung

b. Besar bantuan adalah 16% rata-rata pendapatan RTSM per tahun.

c. Batas minimum dan maksimum adalah antara 15-25% pendapatan rata-rata RTSM per tahun.

Sumber: Buku Pedoman umum PKH

Dengan adanya perbedaan komposisi anggota keluarga RTSM, maka besar bantuan yang diterima setiap RTSM akan bervariasi. Contoh variasi besar bantuan, baik per tahun maupun per triwulan, berdasarkan komposisi anggota keluarga. Apabila besar bantuan yang diterima RTSM melebihi batas maksimum yang ditetapkan sebagaimana digambarkan pada contoh 7 tabel 5, maka untuk dapat menjadi peserta PKH seluruh anggota RTSM yang memenuhi persyaratan harus mengikuti ketentuan PKH.

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

- 1) Apabila peserta PKH tidak memenuhi komitmen dalam satu bulan, maka bantuan akan berkurang sebesar Rp 50,000,-
- 2) Apabila peserta PKH tidak memenuhi komitmen dalam dua bulan, maka bantuan akan berkurang sebesar Rp 100,000,-
- 3) Apabila peserta PKH tidak memenuhi komitmen dalam tiga bulan, maka bantuan akan berkurang sebesar Rp 150,000,-
- 4) Apabila peserta PKH tidak memenuhi komitmen dalam 3 bulan berturut-turut, maka tidak akan menerima bantuan dalam satu periode pembayaran.

(Direktorat Jaminan Kesejahteraan Sosial 2009: 17).

2. Aturan Kebijakan Program PKH

Sesuai dengan Peraturan Presiden RI No. 15 tahun 2010 tentang percepatan penaggulangan kemiskinan dan dengan Instruksi Presiden No. 3 tahun 2010 tentang program pembangunan yang berkeadilan maka ditetapkan:

a. Strategi Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

Penanggulangan kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah dan pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat. Strategi penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah diantaranya :

- 1) Mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin
- 2) Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin
- 3) Mengembangkan dan menjamin keberlanjutan Usaha Mikro dan Kecil
- 4) Mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

b. Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

Program penanggulangan kemiskinan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, serta masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui bantuan social, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil serta program lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi. Sesuai Instruksi Presiden No.3 tahun 2010, untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas dan fungsi

serta kewenangan masing-masing, dalam rangka melaksanakan program-program yang berkeadilan yang diantaranya meliputi program :

1) Program Pro Rakyat

Untuk program pro rakyat memfokuskan pada program penanggulangan kemiskinan berbasis keluarga, program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil.

2) Program Keadilan untuk semua

Untuk program keadilan untuk semua memfokuskan pada program keadilan bagi anak, program keadilan bagi perempuan, program keadilan di bidang ketenagakerjaan, program keadilan di bidang bantuan hukum, program keadilan di bidang reformasi hukum dan peradilan, serta program keadilan bagi kelompok miskin dan terpinggirkan.

3) Pencapaian tujuan pembangunan millennium (MDGs)

Untuk program pencapaian tujuan pembangunan millennium, memfokuskan pada program pemberantasan kemiskinan dan kelaparan, program pencapaian pendidikan dasar untuk semua, program pencapaian kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, program penurunan angka kematian anak, program kesehatan ibu, program pengendalian HIV/AIDS, malaria, dan

penyakit menular lainnya, program penjaminan kelestarian lingkungan hidup, serta program pendukung percepatan pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium.

c. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota

Percepatan penanggulangan kemiskinan dilaksanakan dengan menyusun kebijakan dan program yang bertujuan mensinergikan kegiatan penanggulangan kemiskinan di berbagai kementerian/lembaga, serta melakukan pengawasan dan pengendalian dalam pelaksanaannya. Untuk melaksanakan percepatan penanggulangan kemiskinan dibentuk Tim Koordinasi penanggulangan kemiskinan Provinsi, dan Koordinasi penanggulangan kemiskinan Kabupaten/Kota yang disebut TKPK Provinsi yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur, dan TKPK Kabupaten/Kota yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota.

Tata kerja dan penyelarasan kerja, serta pembinaan kelembagaan dan sumberdaya manusia TKPK Provinsi dan TKPK Kabupaten/Kota dilaksanakan dan diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri.

C. Kerangka Berfikir

Kemiskinan adalah fenomena sosial struktural yang berdampak krusial terhadap keberhasilan pembangunan (indeks pembangunan manusia) dan memiliki dampak yang sangat nyata dimasyarakat, seperti rumah tangga sangat miskin baik dari kemampuan ekonomi, pemenuhan kebutuhan pendidikan sampai pada pemenuhan kebutuhan nutrisi dan gizi, yang mengakibatkan rendahnya sumberdaya manusia.

Kemiskinan dilihat dari permasalahannya dapat terjadi karena berbagai faktor antara lain pendapatan yang rendah, perluasan kemiskinan yaitu keluarga miskin akan melahirkan keluarga-keluarga baru yang juga miskin dan kebiasaan sehari-hari yang membuat hidup miskin seperti mengkosumsi barang mahal/mewah, walaupun kapasitas ekonominya pas-pasan. Kemiskinan banyak terjadi pada kantong-kantong kemiskinan atau wilayah tertentu yang tersebar di desa pada umumnya dan dimungkinkan terjadi di kota metropolitan seperti sebagian kelompok masyarakat yang tersisihkan dari dunia kemewahan kota.

Tanggungjawab kemiskinan bukan hanya menjadi tanggungjawab satu kementerian, sektor atau bidang tertentu sehingga pemerintah membuat kebijakan dan program yang *pro poor*. Dalam rangka percepatan pengentasan kemiskinan, pemerintah mempunyai banyak program yang bermuara kepada masyarakat miskin dengan membuka akses atau peningkatan jangkauan masyarakat tidak mampu/miskin terhadap pelayanan publik kesehatan dan pendidikan, atau yang lebih dikenal dengan Program Keluarga Harapan yang

ditujukan untuk keluarga miskin yang berfokus pada peningkatan kualitas sumberdaya manusia khususnya bidang pendidikan dan kesehatan.

Misi program Program Keluarga Harapan mengupayakan perubahan perilaku dan pola pikir keluarga peserta terhadap kesehatan anak dan ibu hamil serta tingkat pendidikan anak-anak rumah tangga sangat miskin yang pada gilirannya dapat memutus mata rantai kemiskinan. Kebijakan dan misi yang baik ada kalanya tidak sesuai dengan cita-cita atau harapan yang akan dicapai kadang justru memiskinkan masyarakat secara struktural, hal demikian dapat terjadi pada kebijakan pemerintah yang tidak tepat sasaran, seperti yang dapat terungkap bahwa ada kecenderungan masyarakat miskin yang mendapat bantuan tunai untuk pendidikan anak justru dipergunakan untuk konsumsi kebutuhan hidup sehari-hari, hal ini dikarenakan Program penanggulangan kemiskinan perlu penanganannya yang komprehensif terpadu, sinergi dan berkelanjutan, Belum optimalnya peningkatan kualitas pelayanan kesehatan dan pendidikan, dan Masih rendahnya penghasilan masyarakat dan minimnya akses pelayanan kebutuhan dasar, perumahan, kesehatan, pendidikan, dan pangan.

Bagan Kerangka Berfikir