

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan upaya peneliti dalam membandingkan dan menghasilkan inspirasi baru untuk penelitian berikutnya. Selain itu, analisis literatur sebelumnya juga berperan penting dalam menentukan posisi penelitian dan menunjukkan kebaruan dari pendekatan yang diambil. Bagian ini merangkum temuan-temuan penting dari penelitian-penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian yang sedang dilakukan, yakni analisis bantuan Program Keluarga Harapan (PKH) dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Feny Sahara, Faizal Anwar, Titi Darmi (2022) telah melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kecamatan Muara Bangkahulu”. Hasil Penelitian Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) oleh Pemerintah Kota Bengkulu ini bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan pangan pokok bagi masyarakat kurang mampu, namun terjadinya permasalahan yang ditemui di lapangan seperti ketidaktepatan sasaran dalam penyaluran dan pembagiannya tidak tepat waktu. Peneliti tertarik untuk meneliti lebih dalam bagaimana implementasi kebijakan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dan apa saja hambatan dalam implementasi kebijakan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kecamatan Muara Bangkahulu Kota Bengkulu. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian kualitatif deskriptif. Hasil penelitian mengenai implementasi kebijakan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kecamatan Muara Bangkahulu secara: (1) Komunikasi Interorganisasional yang dilakukan oleh para pelaksana yaitu dimulai sebelum diluncurkannya program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) melalui e-Warong.

Shella Yulia Rosalina (2018) telah melakukan penelitian dengan judul “Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang”. Hasil penelitian menunjukkan, proses pelaksanaan Program Keluarga Harapan dalam upaya

pengentasan kemiskinan di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang yakni sebagai berikut: 1). Target penetapan sasaran calon penerima PKH. 2). Penetapan lokasi penerima Program Keluarga Harapan 3). Proses persiapan pertemuan awal dan validasi 4). Penyaluran bantuan 5). Pembentukan kelompok peserta Program Keluarga Harapan 6). Verifikasi komitmen 7). Penangguhan dan pembatalan 8). Pemutakhiran data 9). Pengaduan peserta PKH. Kemudian, dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan menggunakan metode individual dan kelompok, terbukti Program Keluarga Harapan di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang dilihat dari tujuan dan fungsi Bimbingan Penyuluhan Islam telah tercapai. Hal tersebut memberikan arti bahwa dengan adanya Program Keluarga Harapan dapat membantu mengurangi kemiskinan di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang, meskipun pencapaiannya belum maksimal.

Cita Fauziatul Akmal (2017) telah melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Program Keluarga Harapan di Kelurahan Kranggan Kecamatan Kranggan, Kabupaten Temanggung”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sosialisasi Program Keluarga Harapan di Kelurahan Kranggan sudah dilaksanakan dengan baik, pelaksana kebijakan ada penyusunan anggota di setiap tingkat kabupaten, kecamatan maupun desa/kelurahan sesuai dengan tugas dan kewenangan SOP yang digunakan mengacu pada pedoman dari pusat dan Kabupaten Temanggung, sumberdaya anggaran dan peralatan sudah cukup bersumber dari APBN dan APBD, penetapan manajemen pelaksana kebijakan terdapat koordinator di setiap level kecamatan dan kabupaten, jadwal kegiatan mengikuti time schedule dari provinsi Jawa Tengah, proses validasi data sudah dilaksanakan sesuai prosedur, sosialisasi awal sudah dilaksanakan dengan baik, penyaluran bantuan kadang tidak tepat waktu, pemutakhiran data selalu dilakukan pendamping setiap pertemuan, verifikasi pendidikan dan kesehatan sudah berjalan dengan baik kecuali verifikasi komponen kesejahteraan sosial belum berjalan, sistem pengaduan masyarakat sudah dilakukan dengan baik. Komunikasi sudah berjalan dengan baik, sumber daya anggaran sudah cukup bersumber dari APBN dan APBD, sumber daya peralatan cukup, sumber daya informasi dan kewenangan

sudah jelas, disposisi sikap dan perilaku pelaksana sudah baik, dan struktur birokrasi yang sudah berjalan dengan baik.

Kartiawati (2017) melakukan penelitian dengan judul “Analisis Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Pengentasan Kemiskinan Ditinjau dari Perspektif Ekonomi Islam (studi pada peserta PKH Kampung Bonglai Kec. Banjit Kab. Way Kanan)”. Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, efektivitas PKH yang diukur melalui lima indikator yaitu: masukan, proses, keluaran, manfaat dan dampak. Ada dua indikator yang tidak terpenuhi oleh PKH di Kampung Bonglai. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor yaitu: tidak tepatnya penentuan RTM penerima bantuan oleh pihak pengelola serta tidak tepatnya penerima bantuan dalam mengelola/mengalokasikan dana PKH yang diterima. Sehingga PKH yang sudah berjalan selama empat tahun di Kampung Bonglai masih kurang efektif dalam mengentaskan kemiskinan di Kampung Bonglai karena masih banyak penduduk miskin yang belum tercover oleh PKH. Dilihat dari nilai-nilai Ekonomi Islam yaitu keadilan, tanggung jawab dan takaful, dalam implementasinya PKH baru hanya sebatas bentuk jaminan sosial pemerintah kepada masyarakat sedangkan nilai keadilan dan tanggung jawab dalam pelaksanaannya masih perlu ditingkatkan sehingga program PKH dapat terlaksana secara efektif.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu dalam beberapa hal penting. Penelitian Feny Sahara dkk. (2022) membahas program BPNT, bukan PKH, sehingga objek kajiannya berbeda. Penelitian Shella Yulia Rosalina (2018) dan Cita Fauziatul Akmala (2017) fokus pada pelaksanaan teknis dan prosedural PKH di wilayah berbeda tanpa mengkaji secara mendalam kendala implementasi di lapangan. Sementara itu, Kartiawati (2017) menggunakan pendekatan ekonomi Islam dalam menilai efektivitas PKH. Berbeda dari semua penelitian tersebut, penelitian ini secara khusus menganalisis “implementasi kebijakan PKH di Kecamatan Selebar Kota Bengkulu” menggunakan teori Edward III, serta mengungkap kendala dan dampak program terhadap kesejahteraan masyarakat berdasarkan kondisi terbaru tahun 2023–2024, sehingga memiliki nilai kebaruan baik dari segi lokasi, pendekatan, maupun konteks waktu.

2.2 Kerangka Konsep dan Landasan Teori

2.2.1 Konsep Kebijakan Publik

Secara etimologis, istilah kebijakan atau policy berasal dari bahasa Yunani “polis” berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi “politia” yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris “policie” yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Istilah “kebijakan” atau “policy” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik.

Menurut Thomas Dye dalam Subarsono (2006) kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. dengan kata lain *“public policy is whatever governments choose to do or not to do”*. Lingkup konsep ini sangat luas, mencakup tindakan yang diambil oleh pemerintah dan tindakan yang tidak diambil oleh pemerintah ketika mereka menghadapi suatu masalah publik.

Definisi kebijakan publik dari Dye mencerminkan dua hal. Pertama, kebijakan publik merupakan hasil keputusan dari lembaga pemerintah dan bukan inisiatif dari organisasi swasta. Kedua, kebijakan publik melibatkan pilihan yang harus diambil atau tidak diambil oleh pemerintah, termasuk kebijakan untuk tidak meluncurkan program baru atau mempertahankan status quo.

Sedangkan menurut Islamy dalam Jehuman (2018) kebijakan publik adalah langkah-langkah yang ditetapkan dan dijalankan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat. Inti dari konsep kebijakan publik ini adalah prinsip bahwa kebijakan harus selalu mengabdikan diri pada kepentingan masyarakat. Dari interpretasi tersebut, dapat diambil beberapa implikasi, yaitu:

- a. Kebijakan publik tidak hanya sebatas pernyataan, melainkan harus diwujudkan dalam tindakan nyata.
- b. Kebijakan publik selalu ditujukan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat.
- c. Kebijakan publik dalam bentuk awalnya berupa penetapan tindakantindakan oleh pemerintah.
- d. Kebijakan publik, baik yang menetapkan suatu tindakan atau menahan diri dari tindakan tertentu, didasari oleh maksud dan tujuan tertentu.

Oleh karena itu, dengan berbagai pengertian kebijakan publik yang telah dijelaskan diatas, Berdasarkan pandangan dari berbagai ahli dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan langkah-langkah atau aktivitas yang disengaja atau tidak disengaja yang diambil oleh individu, kelompok, atau pemerintah. Dan memahami bahwa kebijakan publik adalah elemen krusial dalam administrasi publik yang diterapkan oleh pemerintah dan dilaksanakan untuk memenuhi kepentingan masyarakat akan menjadi lebih mudah atau untuk mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Menurut Wahab dalam Permata (2020) menjelaskan bahwa Kebijakan publik itu pada dasarnya merupakan sebuah aktivitas yang memiliki karakteristik unik (*aunique activity*). Artinya, kebijakan ini memiliki ciri-ciri khusus yang mungkin tidak dimiliki oleh jenis kebijakan lainnya.

Berdasarkan hal tersebut diatas, ciri-ciri kebijakan publik menurut Wahab dalam Permata (2020) adalah sebagai berikut :

- a. Kebijakan publik adalah langkah yang disengaja untuk mencapai tujuan tertentu, dari pada sekedar bentuk dari perilaku atau tindakan yang tidak teratur, sembarangan, atau kebetulan. Kebijakan publik seperti kebijakan pembangunan atau kebijakan sosial dalam sistem politik modern, bukanlah tindakan yang acak atau sembarangan, tetapi merupakan tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijakan pada hakikatnya terdiri dari beberapa serangkaian tindakantindakan yang saling terkait dan membentuk pola, yang bertujuan mencapai suatu target

tertentu. Tindakan ini dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri.

- c. Kebijakan adalah implementasi konkret yang dilakukan oleh pemerintah dalam sejumlah bidang khusus.
- d. Kebijakan publik dapat memiliki karakter positif atau negatif. Dalam konteks positif, kebijakan publik mungkin melibatkan sejumlah tindakan pemerintah yang bertujuan untuk memengaruhi penyelesaian masalah tertentu. Di sisi lain, dalam aspek negatifnya, kebijakan publik dapat mencakup keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan tindakan apa pun, meskipun campur tangan pemerintah sebenarnya sangat diperlukan dalam beberapa masalah.

Menurut James E. Anderson dalam Musdalifah (2021)

mengelompokkan jenis-jenis dari kebijakan publik sebagai berikut:

a. *Substantive and Procedural Policies*

Substantive policy merujuk pada kebijakan yang dilihat dari esensi atau substansi masalah yang sedang dihadapi oleh pemerintah. Contohnya mencakup kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi, dan bidang-bidang lainnya.

b. *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies*

Distributive policy merujuk pada kebijakan yang mengatur pemberian layanan atau keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan. Sebagai contoh, kebijakan mengenai *tax holiday*.

Redistributive policy adalah kebijakan yang menangani pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak. Sebagai contoh, kebijakan mengenai pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

Regulatory policy adalah kebijakan yang mengatur pembatasan atau pelarangan terhadap pembuatan atau tindakan tertentu. Sebagai contoh, kebijakan mengenai larangan kepemilikan dan penggunaan senjata api.

c. *Material Policy*

Material policy adalah kebijakan yang mengatur alokasi atau penyediaan sumber-sumber materi yang konkret untuk penerima manfaatnya. Sebagai contoh, kebijakan pembangunan rumah sederhana.

d. *Public Goods and Private Goods Policies*

Public good policy adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau layanan oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat umum. Contohnya, kebijakan terkait perlindungan keamanan dan penyediaan infrastruktur jalan umum.

Private goods policy adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau layanan oleh sektor swasta untuk kepentingan individu dengan pembayaran tertentu di pasar bebas. Contoh melibatkan tempat hiburan, hotel, dan sejenisnya.

Sementara menurut Subarsono dalam Jehuman (2018) menjelaskan bahwa secara mendasar, para ilmuwan politik telah memberikan interpretasi tradisional terhadap kebijakan publik. Beberapa kategori kebijakan tersebut dapat dikelompokkan menjadi beberapa jenis kebijakan, antara lain:

- a. Kebijakan substansif, seperti kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, dan masalah luar negeri.
- b. Kebijakan berdasarkan kurun waktu tertentu, seperti kebijakan pada masa reformasi dan masa Orde Baru.
- c. Kebijakan berdasarkan lembaga, termasuk kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, dan kebijakan departemen.

2.2.2 Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan menurut Lester dan Stewart (Winarno, Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan studi Kasus: edisi dan Revisi Terbaru 2012, 101 - 102) adalah alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Secara etimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil (Tachjan 2006).

Implementasi pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Swtewartyang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah “Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum Dimana berbagai aktor,

organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”. (Winarno, 2002).

Buku Analisis Kebijakan Publik karya Joko Widodo membahas secara sistematis proses perumusan, implementasi, hingga evaluasi kebijakan publik. Salah satu bagian penting dalam buku ini adalah pembahasan mengenai teori implementasi kebijakan menurut George C. Edward III, yang mencakup empat indikator utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat faktor ini dijelaskan sebagai unsur penentu keberhasilan implementasi suatu kebijakan di lapangan. Buku ini banyak digunakan sebagai acuan dalam penelitian kebijakan publik karena menyajikan konsep-konsep yang mudah dipahami dan aplikatif dalam konteks pemerintahan di Indonesia.

Dalam hal ini, peneliti memilih mengambil teori implementasi kebijakan menurut Edward III dalam (Widodo 2010), karena didasarkan pada relevansi dan kesesuaian teori tersebut dengan konteks penelitian. Teori Edward III yang mengidentifikasi empat indikator utama implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, yang sangat sesuai untuk menganalisis bagaimana kebijakan PKH diimplementasikan. Program PKH melibatkan berbagai aktor, seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat penerima manfaat, sehingga keberhasilan pelaksanaannya sangat bergantung pada efektivitas komunikasi antara pihak-pihak terkait.

Selain itu, ketersediaan sumber daya, baik sumber daya manusia, anggaran, maupun fasilitas pendukung, memainkan peran penting dalam memastikan program dapat berjalan optimal. Teori Edward III memberikan kerangka untuk mengevaluasi apakah keterbatasan sumber daya menjadi kendala dalam implementasi PKH di Kota Bengkulu.

Terakhir, struktur birokrasi yang kompleks dapat menjadi hambatan dalam pelaksanaan program, terutama jika koordinasi antarunit organisasi tidak berjalan efisien. Analisis menggunakan teori Edward III membantu menggambarkan bagaimana struktur birokrasi dalam implementasi PKH memengaruhi pencapaian tujuan program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian,

teori ini memberikan kerangka yang komprehensif dan relevan untuk menilai efektivitas implementasi kebijakan PKH di Kota Bengkulu.

Dalam melaksanakan implementasi kebijakan, digunakan kriteria-kriteria umum yang bertujuan memberikan panduan kepada evaluator. Kriteria-kriteria yang dirumuskan dapat berfungsi sebagai acuan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan. Dalam proses implementasi kebijakan, keberadaan indikator menjadi sangat penting untuk mengukur hasil dari implementasi kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Edward III dalam Widodo (2010) mengemukakan bahwa terdapat empat indikator yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:

1. Komunikasi

Komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

Pada Program Keluarga Harapan (PKH) terdapat pertemuan bulanan yang dikenal sebagai Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2), merupakan kegiatan rutin yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan keluarga penerima manfaat (KPM) dalam berbagai aspek kehidupan. Pertemuan ini dilakukan setiap bulan di lokasi yang telah ditentukan, seperti balai desa atau rumah warga, dengan pendamping PKH sebagai fasilitator. Materi yang dibahas mencakup kesehatan dan gizi, pendidikan, pengelolaan keuangan keluarga, serta kesejahteraan sosial, yang disampaikan melalui komunikasi dua arah agar penerima manfaat dapat memahami dan menerapkan informasi dengan lebih baik. Selama sesi, peserta diberikan edukasi mengenai pola makan sehat, pentingnya imunisasi, motivasi pendidikan anak, strategi pengelolaan dana bantuan, serta upaya pencegahan kekerasan dalam rumah tangga. Selain itu, pertemuan ini juga menjadi wadah bagi penerima manfaat untuk berbagi pengalaman dan berdiskusi mengenai tantangan

yang dihadapi, sehingga tercipta dukungan sosial di antara mereka. Evaluasi dan pemantauan dilakukan secara berkala untuk memastikan efektivitas program serta melihat perubahan perilaku penerima manfaat dalam memanfaatkan bantuan dengan lebih bertanggung jawab. Dengan adanya pertemuan ini, diharapkan KPM semakin sadar akan pentingnya memenuhi kewajiban dalam PKH, menggunakan bantuan secara bijak, dan meningkatkan kesejahteraan keluarga secara mandiri serta berkelanjutan.

2. Sumberdaya

Mengemukakan bahwa faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010) bahwa sumberdaya tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, dan sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan

1) Sumberdaya Manusia

Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa “mungkin sumber daya yang paling penting dalam menerapkan kebijakan adalah staf”.

2) Sumberdaya Anggaran/Finansial

Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan dalam Kesimpulan studinya terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa “terbatasnya insentif yang diberikan kepada implementor merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program”. Edward III dalam Widodo (2010) menyimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.

3) Sumberdaya Peralatan

Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu

kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

4) Sumberdaya Kewenangan

Sumberdaya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa: Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan. Oleh karena itu, Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

3. Disposisi

Disposisi dapat dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”. Edward III dalam Widodo (2010) mengatakan bahwa : jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (implementasi) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- 1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

- 2) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya 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 menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

- 1) Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan keperluan publik (*public affair*).
- 2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
- 3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
- 4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
- 5) Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
- 6) Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, namun Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa “implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi”. Struktur birokrasi ini menurut Edward III dalam Widodo (2010) mencakup aspek-aspek seperti

struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya.

2.2.3 Konsep Kesejahteraan Sosial

Menurut UU No 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial pasal 1, 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. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial merupakan suatu upaya yang terencana, terpadu, dan berkesinambungan yang dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, serta masyarakat. Upaya ini diwujudkan melalui pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, mencakup aspek-aspek seperti rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, serta perlindungan sosial.

Menurut Badan Pusat Statistik dalam publikasi Data dan Informasi Kemiskinan (2009), kesejahteraan mencakup berbagai aspek kehidupan yang sangat luas dan tidak dapat sepenuhnya diukur. Dalam konteks dunia modern, kesejahteraan merujuk pada kondisi di mana seseorang mampu memenuhi kebutuhan dasar, termasuk makanan, air bersih, pakaian, tempat tinggal, pendidikan, serta memiliki pekerjaan yang stabil.

2.2.4 Konsep Program Keluarga Harapan (PKH)

Menurut Kemensos (2016:6), Program Keluarga Harapan yang selanjutnya disebut PKH merupakan sebuah program bantuan tunai bersyarat kepada keluarga miskin (KM), atau dalam istilah internasional dikenal dengan *Conditional Cash Transfer* (CCT).

Sedangkan berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018, Program Keluarga harapan adalah program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada keluarga dan/atau seseorang miskin dan rentan yang terdaftar dalam data terpadu program penanganan fakir miskin. Tujuan umum Program Keluarga Harapan adalah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, serta mengubah perilaku peserta Program Keluarga Harapan yang relatif kurang

mendukung peningkatan kesejahteraan. Tujuan tersebut sekaligus sebagai upaya mempercepat pencapaian target Millennium Development Goals (MDGs).

Ada 14 kriteria Keluarga Miskin (KM) menurut standar Badan Pusat Statistik (BPS) yaitu :

1. Hidup dalam rumah dengan ukuran lebih kecil dari 8 M2 per orang.
2. Hidup dalam rumah dengan lantai tanah atau lantai kayu berkualitas rendah/bamboo.
3. Hidup dalam rumah dengan dinding terbuat dari kayu berkualitas rendah/bambu/rumbia/tembok tanpa diplester.
4. Hidup dalam rumah tanpa listrik.
5. Tidak mendapatkan fasilitas air bersih/sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan.
6. Menggunakan kayu bakar, arang atau minyak tanah untuk memasak.
7. Makan hanya sekali atau dua kali sehari.
8. Belanja satu set pakaian baru setahun sekali atau tidak sama sekali.
9. Tidak mampu membayar biaya kesehatan pada pukesmas terdekat.
10. Pendapatan keluarga kurang dari Rp.600.000,- per bulan.
11. Pendidikan kepala keluarga hanya setingkat Sekolah Dasar.
12. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai Rp. 500.00,;(kendaraan, emas, ternak, dll).
13. Memperkerjakan anak dibawah umur.
14. Tidak mampu membiayai anak untuk sekolah.

Kriteria Peserta PKH adalah Keluarga Miskin (KM) yang memenuhi minimal salah satu syarat berikut :

- a. Memiliki komponen kesehatan yakni anak dengan usia di bawah 6 tahun, ibu hamil/meyusui, termasuk anak penyandang distabilitas ringan/sedang.
- b. Memiliki komponen pendidikan anak sekolah 6 hingga 21 tahun untuk peserta pendidikan SD/MI sederajat, SMP/MTs sederajat dan SMA/MA sederajat, termasuk anak penyandang distabilitas ringan/sedang.

- c. Memiliki komponen kesejahteraan sosial penyandang distabilitas berat didalam keluarga peserta PKH. Penyandang Stabilitas Berat adalah mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual atau sensorik dalam jangka waktu lama kedistabilitasnya sudah tidak dapat direhabilitasi, tidak dapat melakukan aktivitas kehidupannya sehari-hari atau sepanjang hidupnya pada bantuan/pertolongan orang lain, tidak mampu menghidupi diri sendiri, serta tidak dapat berpartisipasi penuh dan efektif dalam Masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan lainnya.
- d. Memiliki komponen kesejahteraan sosial untuk lanjut usia 70 tahun ke atas di dalam keluarga peserta PKH dengan kriteria :
 - 1) Lanjut usia berusia 70 tahun ke atas per 1 januari pada tahun validasi.
 - 2) Lanjut usia berusia 70 tahun ke atas yang menjadi orang tua yang mengurus keluarga PKH.

Adapun kewajiban penerima bantuan Program Keluarga Harapan yaitu calon penerima terpilih harus menandatangani persetujuan selama mereka menerima bantuan pada kriteria lansia, antara lain:

- 1. Wajib mengikuti kegiatan di bidang kesejahteraan sosial sesuai kebutuhan
- 2. KPM hadir dalam pertemuan kelompok atau Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2) setiap bulannya.

Keluarga Penerima Manfaat (KPM) berhak mendapatkan :

- 1. Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan
- 2. Pendampingan Program Keluarga Harapan
- 3. Pelayanan di fasilitas kesehatan, pendidikan, dan/atau kesejahteraan sosial
- 4. Program Bantuan Komplementer di bidang kesehatan, pendidikan, subsidi energi, ekonomi, perumahan, dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.

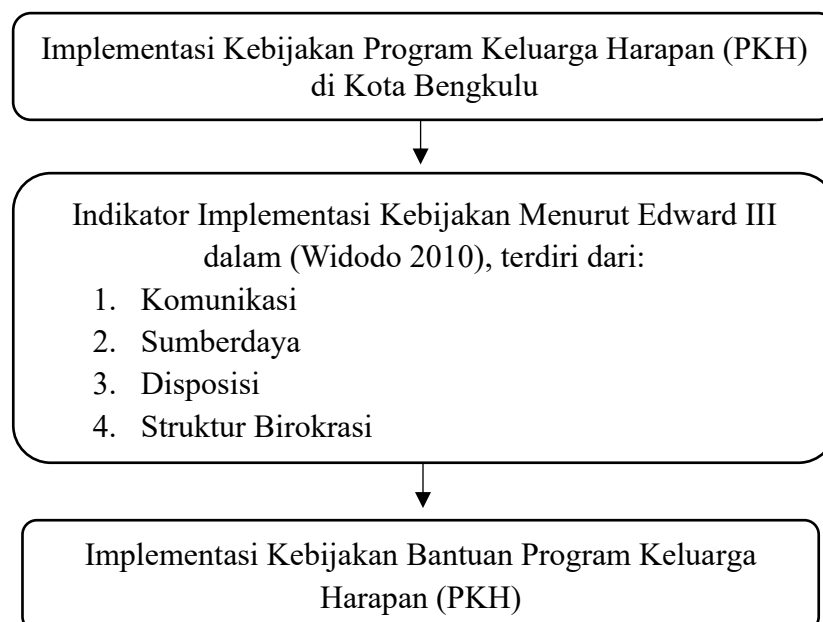
Dasar Pelaksanaan Program Keluarga Harapan adalah :

- 1) Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, No: 31/KEP/MENKO/KESRA/IX/2007 tentang "Tim Pengendali Program Keluarga Harapan" tanggal 21 September 2007

- 2) Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 tentang program Keluarga Harapan
- 3) Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 02A/HUK/2008 tentang "Tim Pelaksana Program Keluarga Harapan Tahun 2008" tanggal 08 Januari 2008.
- 4) Keputusan Gubernur tentang "Tim Koordinasi Teknis Program Keluarga Harapan Provinsi/TKPKD".
- 5) Keputusan Bupati/Walikota tentang "Tim Koordinasi Teknis Program Keluarga Harapan Kabupaten/Kota/TKPKD".

2.3 Kerangka Berpikir

Kerangka konsep yang akan dijelaskan dan diilustrasikan dalam penelitian ini mencakup analisis bantuan Program Keluarga Harapan (PKH) dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagai landasan yang jelas dan dasar untuk pengembangan teori, kerangka konsep yang dirinci dan disusun dalam bentuk model teoritis akan digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Peneliti

Gambar 2.1 Kerangka Berfikir Tentang Analisis Bantuan Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kota Bengkulu