

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Konsep Kebijakan Publik**

##### **2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Menurut pandangan Abidin kebijakan adalah keputusan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang untuk memecahkan masalah atau mewujudkan tujuan-tujuan yang diinginkan masyarakat.<sup>41</sup>

Pendapat Jones dalam Abidin yang merumuskan kebijakan sebagai :

“Suatu perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada didalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum. Dalam artian kebijakan tersebut bersifat dinamis yang nanti dalam bagian lain akan dibicarakan secara khusus dalam hubungannya dengan sifat dan kebijakan.”<sup>42</sup>

Carl Friedrich dalam Indiahono mengatakan bahwa istilah dari kebijakan adalah sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan terdapatnya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>43</sup>

Kebijakan publik merupakan peraturan perundangan yang digunakan untuk mengatur dan melayani masyarakat dalam berbagai bidang kehidupan sehari-hari. Dapat diartikan juga kebijakan publik sebagai keputusan yang dibuat oleh negara khususnya oleh pemerintah sebagai strategi untuk mewujudkan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik yang berupa undang-undang atau perda

---

<sup>41</sup> Abidin, Said Zainal. 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Salemba Humanika. Hal.19

<sup>42</sup> *Ibid.* Hal.6.

<sup>43</sup> Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Yogyakarta : Gaava Media. Hal.18.

merupakan jenis kebijakan yang membutuhkan kebijakan publik penjelas atau sering disebut peraturan pelaksanaan.<sup>44</sup>

Menurut Pandangan Kartasasmita dalam Widodo mengemukakan :

“Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan lakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah (*what government say and do, or not to do, it is the goals or purpose of government programs*)”<sup>45</sup>

Dye dalam Agustino menyatakan bahwa pengertian kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, melalui definisi ini dapat kita pahami adanya perbedaan antara apa yang dikerjakan pemerintah dan apa yang sebenarnya harus dikerjakan oleh pemerintah.<sup>46</sup>

Pengertian dari kebijakan publik menurut pandangan Carl J. Frederick Man and His Government yakni :

“Kebijakan publik merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan memberikan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.”<sup>47</sup>

Jika diartikan kebijakan publik sangat beragam pengertiannya akan tetapi pengertian dari kebijakan publik ini meliputi segala sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah selaku pembuat kebijakan. Kebijakan publik ini dibuat sesuai dengan orientasi tertentu untuk mengatur kehidupan bersama dan tercapainya tujuan yang telah disepakati bersama yang harus ditaati. Dengan

---

<sup>44</sup> Nugroho, Riant. 2014. Public Policy. Jakarta : Erwan Agus Media Komputindo. Hal.357.

<sup>45</sup> Widodo, Joko. 2001. *Good Governance: Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Insan Cedekia : Surabaya. Hal.180.

<sup>46</sup> Agustino Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hal. 7.

<sup>47</sup> Ismail Nawawi. 2009. *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. PMN: Surabaya. Hal.8.

adanya kebijakan publik ini maka tiap peraturan yang dilanggar akan dikenakan sanksi sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan.

### **2.1.2 Ciri-Ciri Kebijakan Publik**

Menurut Suharno ciri-ciri dari kebijakan publik yaitu :

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan-tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu dari pada sekedar perilaku atau tindakan yang serba acak-acakan, asal-asalan dan serba kebetulan. Kebijakan publik dalam sistem politik merupakan suatu tindakan yang sudah direncanakan.
- b. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang sama-sama berkaitan dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan dari keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tersebut bukan sekedar mencakup keputusan-keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu tetapi juga diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan dengan implementasi.
- c. Kebijakan itu adalah apa yang nyatanya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik mungkin bisa berbentuk positif mungkin juga berbentuk negatif. Dalam bentuk yang positif kebijakan publik mungkin mencakup dari beberapa bentuk tindakan pemerintah yang mana dimaksudkan untuk mempengaruhi penyelesaian karena masalah tertentu. Sedangkan bentuk yang negatif mungkin juga meliputi keputusan pejabat-pejabat pemerintah agar tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam

masalah-masalah campur tangan pemerintah sebenarnya yang diharapkan.<sup>48</sup>

Sedangkan pengertian dan definisi kebijakan publik menurut pandangan Anderson adalah :

1. Setiap kebijakan harus mempunyai tujuan. Pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal-asalan saja dibuat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Tanpa adanya tujuan tidak perlu ada kebijakan.
2. Suatu kebijakan tidak berdiri sendiri dan terpisah dari kebijakan yang lain, namun kebijakan tersebut berkaitan dengan kebijakan dalam masyarakat, berorientasi pada implementasi, interpretasi dan penegakan hukum,
3. Kebijakan yaitu apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah.
4. Kebijakan dapat berbentuk negatif atau dapat juga berbentuk melarang dan dapat berupa pengarahannya untuk melaksanakan atau menganjurkan.
5. Kebijaksanaan harus berdasarkan hukum sehingga memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.<sup>49</sup>

### **2.1.3 Proses Kebijakan Publik**

Proses analisis kebijakan publik merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam serangkaian proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis ini terlihat dan dijelaskan dalam serangkaian kegiatan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Aktivitas perumusan masalah yakni forecasting, rekomendasi kebijakan monitoring dan

---

<sup>48</sup> Suharno. 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press. Hal.22-24.

<sup>49</sup> Abidin, Said Zainal. 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Salemba Humanika. Hal.22.

evaluasi kebijakan yang mana merupakan aktivitas yang bersifat intelektual.

Berikut adalah proses kebijakan publik menurut William N. Dunn.

**Tabel 2.1**  
**Proses Kebijakan Publik**

FASE	KARAKTERISTIK	ILUSTRASI
Penyusunan Agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. banyak masalah tidak tersentuh sama sekali lainnya ditunda untuk waktu lama.	Legislator negara dan sponsornya menyiapkan rancangan undang-undang mengirinkan ke Komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih.
Formulasi Kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalahnya. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.	Peradilan Negara bagian mempertimbangkan pelanggaran penggunaan tes kemampuan standar seperti SAT dengan alasan bahwa tes tersebut cenderung bias terhadap perempuan dan minoritas.
Adopsi Kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga, atau keputusan peradilan.	Dalam keputusan Mahkamah Agung pada kasus Roe v. Wade tercapai keputusan mayoritas bahwa wanita mempunyai hak untuk mengakhiri kehamilan melalui aborsi.
Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.	Bagian keuangan kota mengangkat pegawai untuk mendukung peraturan baru tentang penarikan pajak kepada rumah sakit yang tidak lagi memiliki status pengecualian pajak.
Penilaian Kebijakan	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.	Kantor akuntansi publik memantau program-program kesejahteraan sosial seperti bantuan untuk keluarga dengan anak tanggungan (AFDC) untuk menentukan luasnya penyimpangan korupsi

Sumber : Dunn William dalam Ismail Nawawi. 2009. Public Policy: *Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. PMN: Surabaya.hal.62.

## 2.2 Konsep Implementasi Kebijakan

### 2.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang sangat penting dari keseluruhan proses kebijakan publik karena implementasi adalah serangkaian kegiatan atau tindakan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Implementasi tidak

akan dilakukan sebelum tujuan dan sasaran kebijakan ditetapkan atau dirumuskan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Menurut pendapat Hoogerwerf secara etimologi kata implementasi berasal dari bahasa Inggris yang artinya “*to implement*” sedangkan dalam kamus besar Webster, *to implement* artinya “*to provide the means for carrying out*” yang berarti menyediakan sarana bagi pelaksanaan sesuatu dan “*to partical effect*” yang berarti untuk menimbulkan efek atau dampak. Sarana bagi pelaksanaan sesuatu untuk menimbulkan efek atau dampak tersebut berupa undang-undang, peraturan, keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintahan dalam kehidupan kenegaraan. Bagian dari proses kebijakan ini merupakan implementasi kebijakan atau pelaksanaan.

Menurut Syauckani dkk implementasi adalah :

“Implementasi adalah serangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan pada masyarakat sehingga nantinya akan membawa hasil sebagaimana yang diinginkan. Serangkaian aktivitas yang mencakup, yang *Pertama* adalah persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang mana merupakan interpretasi dari sebuah kebijakan tersebut. *Kedua* adalah menyiapkan sumberdaya termasuk sarana dan prasarana sebagai salah satu pendorong kegiatan implementasi yang termasuk didalamnya sumberdaya keuangan dan tentu saja penetapan untuk mengetahui siapa yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. *Ketiga* yaitu bagaimana cara untuk menghantarkan kebijaksanaan secara detail kepada masyarakat.”<sup>50</sup>

Dapat diketahui bahwa sesungguhnya proses implementasi kebijakan tidak sekedar menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab dalam melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan terhadap kelompok sasaran melainkan juga menyangkut lingkungan politik, ekonomi dan sosial yang secara

---

<sup>50</sup> Syauckani, ad all. 2004. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta. Hal.295.

langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat yang mana dari semua pihak tersebut dilimpahkan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan publik sebagai hasil kegiatan pemerintah.

Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Hon dalam Leo Agustino mendefinisikan implementasi kebijakan yaitu :

“Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang terdapat dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam batas waktu tertentu dan juga dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan dari organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan.”<sup>51</sup>

Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Wahab juga mendefinisikan implementasi yakni:

“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Dalam implementasi yang menjadi fokus implementasi kebijaksanaan yaitu peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang muncul setelah disahkannya suatu pedoman kebijaksanaan Negara yang mana mencakup pada usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata terhadap masyarakat atau kejadian-kejadian.”<sup>52</sup>

Menurut pendapat Syukur dalam Surmayadi terdapat tiga unsur yang sangat penting dalam implementasi yakni: (1) adanya program yang dilaksanakan atau kebijakan, (2) sasaran atau target group yakni kelompok masyarakat yang menjadi sasaran atau target dan telah ditetapkan untuk menerima manfaat, perubahan atau peningkatan dari program, (3) unsur implementor (*pelaksana*) baik organisasi atau

---

<sup>51</sup> Agustino, Leo. 2016. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta. Hal. 126.

<sup>52</sup> Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara Edisi Kedua*. Bumi Aksara : Jakarta. Hal.65.

perorangan untuk bertanggung jawab dalam mendapatkan hasil dari pelaksanaan dan pengawasan dari implementasi tersebut.<sup>53</sup>

Selanjutnya Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin menyatakan:

“Kompleksitas implementasi bukan hanya ditunjukkan dari banyaknya aktor ataupun unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi yang dipengaruhi dari berbagai variabel yang kompleks yang mana saling berhubungan, baik variabel individual atau variabel organisasional dan masing-masing dari variabel yang mempengaruhi tersebut juga saling berinteraksi antara satu dan lainnya.<sup>54</sup>

Pandangan lainnya mengenai implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Brigman dan Davis dalam Suharto yang mengatakan :

“Tahapan implementasi juga melibatkan serangkaian aktivitas atau kegiatan yang meliputi pemberitahuan kepada publik terkait kebijakan yang dipilih dan juga kebijakan yang diambil, instrumen kebijakan apa yang digunakan, memberikan informasi kepada publik terkait staf yang akan melaksanakan program, memberitahukan terkait pelayanan apa yang nantinya akan diberikan, anggaran yang sudah disiapkan untuk melaksanakan program tersebut dan laporan-laporan terkait program yang akan dievaluasi”.<sup>55</sup>

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan implementasi merupakan serangkaian kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh oleh berbagai aktor atau pejabat-pejabat pemerintah berdasarkan norma tertentu yang tertuju pada tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan dalam mencapai suatu hasil.

### **2.2.2 Tahap-Tahap Implementasi**

Menurut Bernadus Luankali terdapat empat tahapan dalam implementasi dimulai dari yang pertama yakni tahap implementasi strategi (praimplementasi),

---

<sup>53</sup> Surmayadi. 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta : CV Citra Utama. Hal.79.

<sup>54</sup> <https://elib.unikom.ac.id>. Hal. 34. Diakses pada tanggal 9 Februari 2020. Pukul. 15.00.WIB.

<sup>55</sup> Suharto Edi. 2007. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta. Hal.36.



tahap pengorganisasian (organizing), tahap penggerakan dan kepemimpinan, serta tahap pengendalian. Dapat dilihat secara jelas tahap-tahap implementasi yang digambarkan dibawah ini.

**Tabel 2.2**  
**Tahap-Tahap Implementasi**

No	Tahap	Isu Penting
1.	Implementasi Strategi (praimplementasi)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Menyesuaikan struktur dengan strategi</li> <li>2) Melembagakan strategi</li> <li>3) Mengoperasikan strategi</li> <li>4) Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi</li> </ol>
2.	Pengorganisasian (organizing)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Desain organisasi dan struktur organisasi</li> <li>2) Integrasi dan koordinasi</li> <li>3) Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia</li> <li>4) Hak, wewenang dan kewajiban</li> <li>5) Pendelegasian (sentralisasi atau desentralisasi)</li> <li>6) Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia</li> <li>7) Budaya organisasi</li> </ol>
3.	Penggerakan dan Kepemimpinan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Efektivitas kepemimpinan</li> <li>2) Motivasi</li> <li>3) Etika</li> <li>4) Mutu</li> <li>5) Teamwork</li> <li>6) Komunikasi organisasi</li> <li>7) Negosiasi</li> </ol>
4.	Pengendalian	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Desain pengendalian</li> <li>2) Sistem informasi dan manajemen dan monitoring</li> <li>3) Pengendalian anggaran atau keuangan</li> <li>4) Audit</li> </ol>

Sumber : Rahayu Kusuma Dewi. 2016. Study Analisis Kebijakan. Bandung : Pustaka Setia. Hal.159.

Menurut Luankali implikasi implementasi kebijakan yang dijelaskannya secara ringkas mencakup beberapa hal yakni:

- a) Pelaksanaan keputusan dasar berupa undang-undang, peraturan pemerintah atau keputusan eksekutif yang penting, atau juga keputusan pengadilan.

- b) Keputusan mengidentifikasi masalah, tujuan dan sasaran yang akan dicapai, bermacam cara untuk mengatur proses implementasinya.
- c) Implementasi ini berlangsung dalam proses dan dengan tahap-tahap tertentu (pengesahan undang-undang menjadi output, keputusan atau aksi)
- d) Pelaksanaan keputusan
- e) Kesiapan dari kelompok-kelompok sasaran untuk melaksanakan
- f) Ada dampak yang dipersepsikan oleh badan-badan pengambilan keputusan (*decision making*)
- g) Perbaikan-perbaikan penting yang dilakukan oleh perumus kebijakan
- h) Rekomendasi untuk revisi atau untuk melanjutkan kebijakan tersebut, atau untuk mengubah dalam bentuk suatu kebijakan baru *a new policy*.<sup>56</sup>

### **2.2.3 Faktor Penentu Implementasi Kebijakan**

Menurut Leo Agustino yang menjadi faktor penentu dalam implementasi kebijakan yakni sebagai berikut:

1. Respek anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah  
Yang menjadi faktor penentu dalam pelaksanaan kebijakan ini didasarkan penghormatan dan penghargaan publik kepada pemerintah yang legitimat. Jika publik menghormati pemerintah yang mempunyai kekuasaan karena legitimasinya, maka disitu juga publik secara otomatis akan mengikuti ajakan pemerintah dengan berbagai bentuk kebijakan.
2. Kesadaran untuk menerima kebijakan

---

<sup>56</sup> Rahayu Kusuma Dewi. 2016. *Study Analisis Kebijakan*. Bandung : Pustaka Setia. Hal. 159.

Bermain dalam ranah kebijakan publik merupakan suatu hal yang sulit karena pemerintah perlu merubah mindset masyarakat.

3. Ada tidaknya sanksi hukum

Sanksi hukum sebagai salah satu faktor penentu agar suatu implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif. Setiap orang akan melaksanakan dan menjalankan kebijakan karena merasa takut mendapatkan sanksi hukum yang dijabarkan oleh konten kebijakan seperti misalnya denda, kurungan dan sanksi lainnya.

4. Kepentingan pribadi atau kelompok

Subjek kebijakan individu atau kelompok sering mendapat keuntungan langsung dari kebijakan tersebut. Hal seperti ini wajar apabila efektivitas suatu implementasi tersebut juga ikut dipengaruhi oleh penerimaan dan dukungan subjek kebijakan atas pelaksanaan suatu kebijakan tersebut.

5. Bertentangan dengan nilai yang ada

Jika bertentangan dengan nilai yang ada pada suatu daerah, implementasi kebijakan pun tidak akan berjalan dengan efektif.

6. Keanggotaan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi

Bergabung atau tidaknya subjek kebijakan dalam suatu organisasi tertentu atau tidak merupakan penyebab kepatuhan atau ketidakpatuhan seseorang atau sekelompok orang terhadap kebijakan.

7. Wujudnya kepatuhan selektif

Tidak dapat disembunyikan jika semua subjek kebijakan patuh atas aturan atau kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Terjadinya hal

seperti itu dikarenakan sebagian besar masyarakat yang patuh terhadap suatu kebijakan tertentu tetapi tidak untuk kebijakan lainnya.

#### 8. Waktu

Waktu merupakan hal yang sangat sensitif jika dipahami lebih lanjut karena efektif tidaknya suatu implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh waktu. Kebijakan yang awalnya ditolak seiring waktu berjalan kebijakan tersebut dapat diterima oleh masyarakat.

#### 9. Sosialisasi

Sosialisasi menjadi salah satu diantara langkah-langkah atau strategi yang ampuh dalam suatu implementasi kebijakan, karena sosialisasi digunakan untuk menilai efektif atau tidaknya suatu implementasi kebijakan. Salah satu cara untuk mendistribusikan berbagai hal yang akan dilakukan dan ditempuh oleh pemerintah melalui kebijakan yang diformulasikannya yaitu dengan melakukan sosialisasi. Tujuan kebijakan akan tercapai atau tidak dilihat dari pelaksanaan sosialisasinya apakah dilakukan atau tidak.

#### 10. Koordinasi antar-lembaga atau antar-organisasi

Koordinasi adalah suatu hal yang penting dalam menilai keefektifan suatu implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan tak lepas melibatkan banyak pemangku kebijakan atau *stakeholder*.<sup>57</sup>

### 2.2.4 Model Implementasi Kebijakan

Untuk memperjelas pemahaman terhadap implementasi kebijakan publik, dalam hal ini terdapat dua pendekatan yakni pendekatan (*top-down*) dan (*botton-*

---

<sup>57</sup> Agustino, Leo. 2016. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta. Hal. 155-162.

*up*). Lester dan Stewartt berpendapat istilah dari pendekatan itu disebut dengan pendekatan kontrol dan komando (*the command and control approach*) yang mirip dengan *top down top down* dan pendekatan pasar (*the market approach*) yang mirip dengan pendekatan *botton up approach*).

Implementasi kebijakan dalam pendekatan *top-down* dilakukan tersentralisir dan keputusannya ditetapkan dari aktor-aktor pusat. Dalam pendekatan *top-down* ini bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan kebijakan yang sudah ditetapkan dari pembuat kebijakan tersebut harus dilaksanakan oleh implementor (*pelaksana*) ditingkat bawah sesuai prosedur dan tujuan yang sudah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Pendekatan *top-down* dipahami sebagai indikator pengukur dalam implementasi kebijakan yang ingin melihat sejauh mana tindakan para pelaksana (implementor) sesuai dengan prosedur dan tujuan yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan.<sup>58</sup> Sedangkan dalam pendekatan *botton-up* suatu implementasi kebijakan diduga karena masalah dan persoalan-persoalan yang terjadi di daerah hanya warga setempat yang dapat mengerti secara baik.<sup>59</sup>

Banyaknya variabel atau faktor menjadi penentu keberhasilan implementasi kebijakan yang dimana masing-masing dari variabel ini saling berhubungan satu sama lainnya. Terdapat tujuh model implementasi kebijakan dalam pendekatan *top-down* yang dijadikan acuan teori dalam penelitian ini yaitu model teori dari Edward III, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, Van Meter dan Van Horn,

---

<sup>58</sup> Ismail Nawawi. 2009. *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. PMN: Surabaya. Hal. 136.

<sup>59</sup> Agustino Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : CV Alfabeta. Hal.155.

Cheema dan Rondinelli, David L, Weimer dan Aidan R. Vining, Grindle.<sup>60</sup> Akan tetapi dalam penelitian ini peneliti hanya akan memamparkan dua model yang mana menurut peneliti memiliki beberapa kemiripan dan sesuai dengan gambaran penelitian.

#### **A. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier**

Model implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Agustino mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan dalam tiga variabel. Variabel-variabel tersebut adalah :

##### 1. Mudah atau tidaknya masalah yang garap

###### a. Kesukaran teknis

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan tergantung dari banyaknya persyaratan teknis, diantaranya adalah kemampuan untuk mengembangkan standar dasar untuk mengukur prestasi kerja yang tidak begitu mahal dan pemahaman tentang prinsip hubungan kausal yang dapat mempengaruhi suatu masalah.

###### b. Keberagaman perilaku yang di atur

Semakin banyak dan beragam perilaku yang diatur maka artinya semakin banyak juga berbagai macam pelayanan yang akan diberikan, sehingga akan semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas.

###### c. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki

Tercapainya jumlah perubahan perilaku yang semakin besar oleh kebijakan maka, akan semakin sulit juga bagi para pelaksana dalam memperoleh hasil.

---

<sup>60</sup> Ismail Nawawi. 2009. *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. PMN: Surabaya. Hal. 136.

## 2. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat

### a. Kejelasan dan konsistensi tujuan

Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk yang cermat dan disusun dengan jelas skla prioritas kepentingan para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka besar harapan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut.

### b. Dipergunakannya teori kausal

Dengan memuat teori kausalitas ini yang mana akan menjelaskan seperti apa kira-kira tujuan pembaharuan usaha yang dicapai dengan implementasi kebijakan.

### c. Ketepatan alokasi sumberdana

Agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan yang formal, maka sangat dibutuhkan ketersediaan dana ketika berada dalam batas ambang tertentu

### d. Keterpaduan hierarki antara lembaga pelaksana

Koordinasi antar instansi dianggap sebagai salah satu faktor pendukung dalam suatu implementasi kebijakan karena mampu menyatukan dinas, badan dan lembaga yang terkait yang bertujuan awal untuk membantu mempermudah jalannya implementasi kebijakan, sebaliknya tujuan dari kebijakan yang sudah ditetapkan justru berantakan.

### e. Aturan pelaksana dari lembaga pembuat pelaksana

Selain untuk memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, jumlah titik-titik veto juga diperkecil dan intensif yang memadai untuk kepatuhan kelompok sasaran, undang-undang juga harus dapat lebih lanjut dalam mempengaruhi

proses implementasi kebijakan dengan menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan oleh badan-badan pelaksana.

f. Perekrutan pejabat pelaksana

Para pejabat pelaksana mempunyai kesempatan yang disyaratkan untuk tercapainya tujuan.

g. Keterbukaan terhadap pihak luar

Sejauh mana peluang-peluang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi, hal ini juga menjadi faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

3. Variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi

a. Kondisi sosial, ekonomi dan teknologi

Variabel yang berpengaruh pada tercapainya tujuan yang digariskan dalam undang-undang disebabkan karena adanya perbedaan waktu, perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam kondisi sosial, ekonomi dan teknologi. Oleh sebab itu faktor eksternal juga harus diperhatikan untuk keberhasilan suatu upaya dalam mewujudkan kebijakan publik.

b. Dukungan publik

Diperlukan adanya sentuhan dukungan dari warga untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan, karena pada hakikat perhatian publik yang bersifat sesaat akan menimbulkan kesukaran tertentu. Maka daripada itu kontribusi publik sangatlah penting dalam proses pelaksanaan kebijakan publik.

c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki masyarakat



Apabila warga masyarakat memiliki sumber-sumber dan memiliki sikap-sikap yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan kepada mereka, maka perubahan yang akan dicapai oleh suatu kebijakan juga akan berhasil di masyarakat. Diketahui terdapat semacam kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat yang bisa mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan atau ketidakberhasilan, dalam hal ini yang sangat mempengaruhi adalah dari sikap dan sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat tersebut.

d. Kesempatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

Fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya terhadap badan-badan pelaksana dengan cara penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya dengan adanya kesepakatan para pejabat instansi. Indikasi yang penting dalam keberhasilan suatu kinerja kebijakan publik untuk menyukseskan implementasi kebijakan ini juga disebabkan oleh kemampuan berinteraksi antar lembaga.<sup>61</sup>

**B. Model Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn**

Model implementasi kebijakan menurut Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn dalam Agustino membagi enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yakni sebagai berikut:

1. Standar dan tujuan kebijakan

Setiap kebijakan publik harus mempunyai standar dan tujuan yang jelas dan terukur agar dapat diwujudkan. Standar dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis menjadi kunci utama untuk mengukur tingkat keberhasilan kinerja

---

<sup>61</sup> Agustino Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : CV Alfabeta. Hal.144.

implementasi dengan sosio kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Dalam implementasi kebijakan ukuran dan sasaran jika terlalu ideal maka akan sulit untuk merealisasikannya.

## 2. Sumberdaya kebijakan

Dalam proses suatu implementasi kebijakan untuk memperoleh keberhasilan dapat dilihat dari kemampuannya untuk memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Dukungan sumber daya yang dimaksud yakni sumber daya manusia, sumber daya material, sumber daya metoda. Sumber daya yang sangat penting dalam implementasi adalah sumber daya manusia (SDM) karena sumber daya manusia menjadi unsur dalam menentukan keberhasilan proses implementasi. Tahapan tertentu dari keseluruhan proses suatu implementasi jika dilihat dari sumber daya manusia yang berkualitas yakni sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang sudah ditetapkan secara politik. Akan tetapi jika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu tidak ada maka sangat sulit untuk diharapkan. Selain sumber daya manusia, sumber daya lainnya juga termasuk dalam keberhasilan suatu implementasi, sumber daya tersebut yaitu sumber daya finansial dan sumber daya sarana dan prasarana juga diperhitungkan dalam implementasi kebijakan. Ketika sumber daya manusia telah siap dan tersedia tetapi dana melalui anggaran tidak tersedia maka akan menimbulkan masalah untuk merealisasikan suatu tujuan dari kebijakan publik. Begitu juga dengan sarana dan prasarana, ketika sumber daya manusia dan anggaran berjalan lancar tetapi terhambat karena sarana dan prasarana

yang tidak mendukung hal ini berakibat implementasi kebijakan menjadi tidak berhasil.

### 3. Komunikasi antar organisasi pelaksana

Van Meter dan Van Horn berpendapat agar suatu kebijakan publik dapat terlaksana dengan efektif dan efisien, apa yang menjadi standar dan tujuan suatu kebijakan yang sudah ditetapkan harus dipahami oleh para individu (*implementators*), yang mana bertanggung jawab atas pencapaian sasaran dan tujuan kebijakan tersebut. Oleh karena itu standar dan tujuan ini harus dikomunikasikan kepada pelaksana. Dalam rangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan, komunikasi dalam hal menyampaikan informasi kepada para pelaksana kebijakan terkait apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency dan uniformity*) dari berbagai macam sumber informasi. Koordinasi dianggap sebagai salah satu faktor pendukung keberhasilan dalam suatu implementasi kebijakan publik, jika hubungan koordinasi komunikasi antar instansi yang terkait semakin baik dan lancar maka sangat kecil sekali terjadinya kesalahan, begitu juga sebaliknya.

### 4. Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Kinerja implementasi kebijakan sedikit banyaknya juga dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat dan juga cocok dengan peran agen pelaksananya. Luas wilayah juga menjadi pertimbangan dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Menurut pendapat Van Meter & Van Horn yang menegahkan beberapa unsur yang berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan:

- a) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- b) Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan sub unit dan proses dalam badan pelaksana
- c) Sumber politik suatu organisasi
- d) Vitalitas suatu organisasi
- e) Tingkat komunikasi “terbuka” yakni sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu di luar organisasi
- f) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan

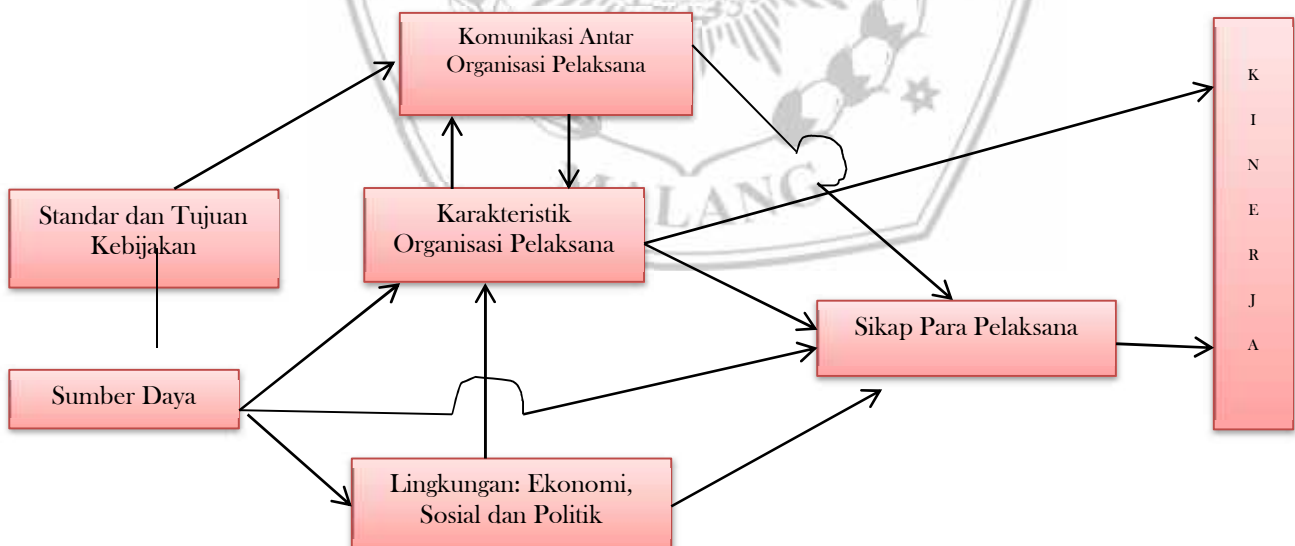
5. Disposisi implementor

Keberhasilan maupun kegagalan dari suatu implementasi kebijakan publik salah satunya karena dipengaruhi oleh sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana. Dapat diketahui bahwa pengaruh tersebut bisa saja terjadi tergantung dari pilihan kebijakan yang diambil, bukan dari hasil formulasi masyarakat setempat yang tau persis permasalahan yang dihadapi. Biasanya kebijakan publik yang akan dipilih bersifat *top-down* yang dimana para pengambil keputusan juga tidak mengetahui kebutuhan, keinginan dan permasalahan yang mana harus diselesaikan.

6. Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi

Variabel-variabel ini sangat penting diperhatikan untuk menilai kinerja suatu implementasi kebijakan publik dan untuk melihat sejauh mana lingkungan eksternal terutama mendukung keberhasilan kebijakan publik yang sudah ditetapkan. Apabila variabel-variabel yang terdapat disini tidak kondusif maka akan mengakibatkan kegagalan dalam kinerja implementasi kebijakan. Dalam melaksanakan suatu kebijakan hal yang penting untuk diperhatikan adalah kondisi lingkungan eksternal. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik dari organisasi pelaksana yang dimana juga akan mempengaruhi karakter badan pelaksana, serta kecenderungan dan pencapaian itu sendiri. Kondisi lingkungan sangat berpengaruh pada keinginan dan kemampuan organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalis dan juga keahlian terdapat pada badan administrasi maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki.<sup>62</sup>

**Gambar 2.1**  
**Model Implementasi Kebijakan Van Meter & Van Horn**



Sumber : Agustino Leo. 2016. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hal.147-151.

<sup>62</sup> Agustino Leo. 2016. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta. Hal.147-151.

Peneliti dalam menganalisa Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) dalam meningkatkan Kualitas Rumah Tangga Miskin di Kabupaten Sekadau mengacu pada teori model implementasi kebijakan menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam Agustino. Peneliti menganggap bahwa teori dari kedua tokoh tersebut sangat tepat untuk menilai dan menganalisa pelaksanaan PKH yang dilaksanakan di Kabupaten Sekadau.

## **2.3 Program Keluarga Harapan**

### **2.3.1 Pengertian Program Keluarga Harapan**

Istilah program dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rancangan tentang asas-asas dan usaha dalam ketatanegaraan, perekonomian. Menurut Jones definisi program yakni “program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan”.

Menurut Hasibuan definisi program adalah :

“Program merupakan suatu jenis rencana yang jelas dan konkret karena didalamnya sudah termuat sasaran, kebijaksanaan, prosedur, anggaran dan waktu pelaksanaan yang telah ditetapkan sehingga sebelum program tersebut terealisasi diketahui baik diawal program maupun diakhir program tersebut terdapat dampak dari hasil program tersebut”<sup>63</sup>

Program keluarga harapan (PKH) adalah program bantuan tunai bersyarat kepada rumah tangga sangat miskin (RTSM) yang ditetapkan sebagai peserta PKH. Program keluarga harapan dikeluarkan oleh Kementerian Sosial dan sudah menjadi program nasional.

Togiaratua Nainggolan Dkk mengatakan bahwa :

---

<sup>63</sup> Hasibuan, Malayu. 2006. **Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah**, Edisi Revisi. Jakarta: Bumi Aksara. Hal. 72.

“Program keluarga harapan (PKH) sebagai bantuan tunai bersyarat yang merupakan suatu sarana yang efektif untuk menjangkau orang miskin, yang mengalami kerentanan hidup dan juga mempengaruhi perilaku keluarganya serta menunjukkan upaya dinamis yang dilakukan untuk mencegah transmisi kemiskinan antar generasi.”<sup>64</sup>

Program keluarga harapan (PKH) merupakan program pemerintah yang memberikan bantuan tunai bersyarat kepada rumah tangga sangat miskin (RTSM) dengan harus terpenuhinya syarat dan melakukan kewajiban yang telah ditetapkan yang berkaitan dengan pendidikan dan kesehatan.

Program keluarga harapan (PKH) adalah program bantuan pengembangan sistem perlindungan sosial. Diketahui bahwa PKH lebih bertujuan sebagai upaya untuk membangun sistem perlindungan sosial terhadap masyarakat miskin dalam mempertahankan dan juga untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat miskin sekaligus untuk memotong rantai kemiskinan yang ada selama ini. Dengan adanya PKH diharapkan kepada peserta PKH yaitu rumah tangga sangat miskin (RTSM) memiliki akses yang lebih baik untuk memanfaatkan pelayanan sosial dasar yang diberikan yaitu meliputi kesehatan, pendidikan, pangan, gizi, termasuk juga menghilangkan kesenjangan sosial, ketidakberdayaan dan keterasingan sosial yang selama ini melekat pada diri masyarakat miskin.<sup>65</sup>

Sesuai dengan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan yang ditetapkan untuk mendukung

---

<sup>64</sup> Depi Putri. 2014. Tesis. “*Pelaksanaan Program Keluarga Harapan Dalam Peningkatan Kesehatan dan Pendidikan Rumah Tangga Sangat Miskin*” hal. 15. [http://digilib.uin-suka.ac.id/15085/1/1220010031\\_bab-i\\_iv-atau-v\\_daftar-pustaka.pdf](http://digilib.uin-suka.ac.id/15085/1/1220010031_bab-i_iv-atau-v_daftar-pustaka.pdf) diakses pada tanggal 9 Februari 2020. Pukul 16.00. WIB.

<sup>65</sup> Direktorat Jaminan Sosial, Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial RI. 2013. *Pedoman Umum Program Keluarga Harapan (PKH)*. Hal. 1-3.

pelaksanaan penyaluran program perlindungan sosial yang terencana, terarah, dan berkelanjutan dalam bentuk Program Keluarga harapan (PKH).<sup>66</sup>

Diharapkan dengan adanya PKH yang bertujuan awal untuk mengurangi angka kemiskinan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia terutama kelompok masyarakat miskin yang mana PKH sebagai program pembantu untuk mensejahterakan masyarakat sehingga tidak melahirkan masyarakat miskin

### **2.3.2 Tujuan PKH**

Tujuan PKH secara umum adalah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang ditunjukkan kepada kelompok masyarakat miskin dan untuk mengubah perilaku peserta PKH yang kurang mendukung dalam peningkatan kesejahteraan. Program keluarga harapan (PKH) juga memberikan manfaat dalam jangka pendek dan jangka panjang. Manfaat dalam jangka pendek PKH bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sedangkan manfaat dalam jangka panjang yaitu PKH ini bertujuan untuk memutus rantai kemiskinan antar generasi melalui peningkatan kesehatan dan pendidikan.<sup>67</sup> Selain itu PKH juga bertujuan untuk mempercepat pencapaian target Millenium Development Goals (MDGs) terdiri dari: (a)meningkatkan kondisi sosial RTSM, (b)meningkatkan taraf pendidikan anak-anak RTSM, (c)meningkatkan status kesehatan dan gizi ibu hamil/nifas dan anak di bawah umur 6 tahun dari RTSM, (d)meningkatkan akses

---

<sup>66</sup> Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan.

<sup>67</sup> Direktorat Jaminan Sosial, Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial RI. 2013. *Pedoman Umum Program Keluarga Harapan (PKH)*. Hal. 3-4.



serta kualitas pelayanan bidang kesehatan dan bidang pendidikan khususnya bagi RTSM.<sup>68</sup>

### **2.3.3 Sasaran Penerima Bantuan**

Sasaran penerima PKH adalah rumah tangga sangat miskin (RTSM) sesuai kriteria badan pusat statistik (BPS) dan memenuhi satu diantara beberapa kriteria program yang terdiri dari anak usia 0-15 tahun, ibu hamil/ibu nifas. Penerima PKH akan diberikan kartu peserta PKH sebagai bukti tanda kepesertaan. Dalam kartu peserta PKH RTSM nama yang tercantum adalah nama ibu atau wanita dewasa yang mengurus anak pada rumah tangga yang terkait apabila tidak ada ibu maka nenek, bibi atau kakak perempuan yang menjadi penerima bantuan tersebut. Sedangkan nama yang tercantum dalam kartu peserta PKH KSM adalah nama ibu atau wanita dewasa yang mengurus anak bukan kepala rumah tangga bukan nama kepala keluarga. Jadi orang yang berhak mengambil pembayaran tersebut adalah orang yang namanya tercantum di kartu PKH.<sup>69</sup>

### **2.3.4 Hak dan Kewajiban Penerima PKH**

#### **A. Hak Penerima PKH**

- 1) Menerima bantuan sosial.
- 2) Pendampingan sosial
- 3) Mendapat pelayanan di fasilitas kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan sosial.

---

<sup>68</sup> Naskah Pedoman Umum Program Keluarga Harapan (PKH). 2013. Kementerian Sosial RI. Hal.5.

<sup>69</sup> *Ibid.* Hal.13.

- 4) Mendapat program-program bantuan komplementer dibidang pangan, kesehatan, pendidikan, subsidi energi, ekonomi, aset kepemilikan tanah dan bangunan, pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.<sup>70</sup>

## B. Kewajiban Peserta PKH

Ada beberapa kewajiban peserta PKH yang harus dilakukan dari masing-masing penerima PKH yakni dibidang kesehatan dan pendidikan. Sebagaimana berikut ini penjelasan bidang kesehatan.

### 1) Kewajiban Bidang Kesehatan

**Tabel 2.3**  
**Kewajiban Penerima PKH Kesehatan**

Sasaran	Persyaratan (Kewajiban Peserta)	Fasilitas
Ibu Hamil	-Harus melakukan pemeriksaan kehamilan (antenatal care) sebanyak minimal 4 kali ( yaitu K1 di trimester I, K2 di trimester 2, K3 dan K4 di tremester 3) selama masa kehamilan -mendapatkan tablet tambah darah (Fe) dan imunisasi tetanus toksoi (TT)	-Puskesmas, Pustu, Polindes, Poskesdes, Pusling, Posyandu - Dokter, Bidan, Petugas Gizi, jurim, Kader, Perawat - Bidan kit, Posyandu kit, antropometri kit, imunisasi kit
Ibu Melahirkan	Proses kelahiran bayi harus ditolong oleh tenaga kesehatan terlatih	- Tablet Fe, Kapsul Vitamin A, Obat-obatan dan bahan-bahan pelayanan kesehatan ibu dan bayi yang baru lahir
Ibu Nifas	Ibu yang telah melahirkan harus melakukan pemeriksaan atau diperiksa kesehatannya setidaknya 3 kali pada minggu pertama sampai minggu ketiga	- Vaksin BCG, DPT/HB Combo, Polio, Campak, Hepatitis B, TT ibu hamil -buku registrasi (kohort ibu hamil, kohort bayi, KSM, buku imunisasi, penimbangan)
Bayi usia 0-11 bulan	-Bayi yang baru lahir harus diperiksa kesehatannya sebanyak 3 kali yaitu 7 hari (KN1 dan KN2) serta 1 kali lagi pada usia bayi 7-28 hari -Anak berusia dibawah 1 tahun harus di imunisasi lengkap dan di timbang secara rutin setiap bulan	
Anak usia 6-12 bulan	Mendapatkan suplemen kapsul vitamin A	
Anak usia 1-5 tahun	Dimonitor tumbuh kembang dengan melakukan penimbangan secara rutin setiap 1 bulan Mendapatkan vitamin A sebanyak 2 kali dalam setahun yaitu pada february dan agustus	
Anak usia 5-6 tahun	Dimonitor tumbuh kembang dan melakukan penimbangan secara rutin setiap 3 bulan sekali	

Sumber : Direktorat Jaminan Sosial, Direktorat Jenderal Perlindungan Sosial dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial RI. 2013. *Pedoman Operasional PKH Bagi Pemberi Pelayanan Kesehatan*. Hal.14-15.

<sup>70</sup> <https://pkh.kemsos.go.id/dokumen/PEDOMAN%20PELAKSANAAN%20PKH%202019.pdf>  
Hal.27. diakses pada tanggal 9 Februari 2020. Pukul 20.00. WIB.

## 2) Kewajiban Bidang Pendidikan

Peserta PKH harus mendaftarkan anggota keluarga ke satuan pendidikan.

Anak yang berusia 7-18 tahun jika belum terdaftar maka ibu, nenek bibi atau kakak perempuan dewasa harus segera mendaftarkan anak tersebut ke sekolah formal atau non formal dan hadir 85% tatap muka.

Bagi peserta penerima PKH apabila tidak mematuhi ketentuan-ketentuan tersebut akan dikenakan sanksi melalui pengurangan bantuan. Perhitungan dari pengurangan akibat sanksi tersebut yakni dilakukan dalam tiga bulan sebesar 10% setiap bulan sebelum pembayaran periode selanjutnya.<sup>71</sup>

### 2.3.5 Landasan Hukum PKH

Yang menjadi dasar dari program keluarga harapan (PKH) adalah :

- a. Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional
- b. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Kesejahteraan Sosial
- c. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin
- d. Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
- e. Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan poin lampiran ke-1 tentang Penyempurnaan Pelaksanaan Program Keluarga Harapan
- f. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi poin lampiran ke-46 tentang Pelaksanaan

---

<sup>71</sup> Direktorat Jaminan Sosial, Direktorat Jenderal Perlindungan Sosial dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial RI. 2013. *Pedoman Operasional PKH Bagi Pemberi Pelayanan Pendidikan*. Hal.18-19.

Transparansi Penyaluran Bantuan Langsung Tunai Bersyarat Bagi Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) sebagai Peserta PKH.<sup>72</sup>

### 2.3.6 Dasar Pelaksanaan PKH

- a) Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, No: 31/KEP/MENKO/-KESRA/IX/2007 tentang "Tim Pengendalian Program Keluarga Harapan" tanggal 08 Januari 2007.
- b) Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 02A/HUK/2008 tentang "Tim Pelaksana Program Keluarga Harapan (PKH) Tahun 2008" tanggal 08 Januari 2008.
- c) Keputusan Gubernur tentang "Tim Koordinasi Teknis Program Keluarga Harapan (PKH) Provinsi/TKPKD".
- d) Keputusan Bupati/Walikota tentang "Tim Koordinasi Teknis Program Keluarga Harapan (PKH) Kabupaten/Kota/TKPKD".
- e) Surat Kesepakatan Bupati untuk Berpartisipasi dalam Program Keluarga Harapan.<sup>73</sup>

### 2.3.7 Besaran Bantuan

Bantuan PKH ini diberikan kepada peserta PKH. Penyaluran bantuan pada peserta PKH sudah ditetapkan pada tahun anggaran sebelumnya dan dilaksanakan empat tahap dalam satu setahun, sedangkan untuk peserta PKH yang ditetapkan

---

<sup>72</sup> Direktorat Jaminan Sosial, Direktorat Jenderal Perlindungan Sosial dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial RI. 2013. *Pedoman Operasional PKH Kelembagaan PKH Tahun 2013*. Hal.12.

<sup>73</sup><http://www.anggaran.depkeu.go.id/content/Publikasi/Kajian%20dan%20artikel/Kajian%20PKH.pdf> Hal.5-6. diakses pada tanggal 9 Februari 2020. Pukul 21.30. WIB.

pada tahun berjalan penyaluran dilakukan satu tahap saja. Besaran bantuan kepada RTSM tidak disamaratakan karena tiap RTSM komponennya berbeda.

**Tabel 2.4**  
**Skenario Bantuan PKH**

Skenario Bantuan	Jumlah Bantuan RTSM/Tahun
Bantuan tetap	Rp. 200.000
Bantuan kepada RTSM yang memiliki	Rp. 800.000
a. Anak usia dibawah 6 tahun	
b. Ibu hamil/menyusui	
c. Anak peserta pendidikan setara SD/MI	
d. Anak peserta pendidikan setara SMP/MTs	Rp. 800.000
Rata-rata bantuan per RTSM	Rp. 1.890.000
Bantuan minimum per RTSM	Rp. 600.000
Bantuan maksimum per RTSM	Rp. 2.200.000

Catatan :

- Bantuan terkait kesehatan berlaku bagi RTSM dengan anak dibawah 6 tahun dan ibu hamil/nifas. Besaran bantuan ini tidak dihitung
- Besar bantuan adalah 16% rata-rata pendapatan RTSM per tahun
- Batas minimum dan maksimum adalah antara 15-25% pendapatan rata-rata RTSM per tahun

Sumber : Buku Pedoman umum PKH 2013

Dengan adanya perbedaan komposisi anggota keluarga dari RTSM maka besaran bantuan yang diterima tiap masing-masing RTSM juga berbeda-beda.

## 2.4 Kualitas Hidup Masyarakat

Kualitas hidup tidak dapat diartikan secara spesifik karena perbedaan antara pemahaman dan pandangan setiap orang. Kualitas hidup masyarakat ditentukan dari kemampuan yang dimiliki.

Kualitas hidup masyarakat menurut pendapat Kuswartojo yakni hidup dapat dikatakan berkualitas jika seseorang memiliki kemampuan untuk memilih serta banyak pilihan yang dapat dipilih.<sup>74</sup>

Kualitas hidup menurut konsep ICF adalah :

“dalam konsep ICF ini kondisi kesehatan, status disabilitas penduduk dipengaruhi faktor-faktor perorangan dan faktor lingkungan. Konsep dari ICF ini memberikan pandangan yang komprehensi yang dimana faktor-faktor perorangan dan faktor lingkungan tidak dapat dipisahkan dalam mempengaruhi kualitas hidup seseorang atau sekelompok orang.”<sup>75</sup>

Kualitas hidup ini pada umumnya dijadikan kegunaan dalam menentukan nilai suatu kesejahteraan masyarakat. Kualitas hidup sangat berperan penting didalam pembangunan untuk memperluas suatu wilayah yang mana dibutuhkan seseorang yang mempunyai kualitas tinggi dan bagus dalam dirinya.

Pendapat Yunus yang mengatakan kualitas hidup yaitu:

“Peningkatan kualitas hidup yang berarti penambahan “*income*” jika dikaitkan dengan ilmu ekonomi, semakin tinggi pendapatan seseorang maka akan semakin tinggi juga kebutuhannya akan perumahan yang lebih baik untuk menunjukkan jati diri mereka.”<sup>76</sup>

Selanjutnya pengertian dari kualitas hidup menurut Birren dan Dieckmann dalam Kuhn, et al juga mendefinisikan beberapa komponen kualitas hidup yaitu:

“Ada dua bagian komponen dari kualitas hidup secara khusus, sebagai unsur subjektif dan unsur objektif. Unsur subjektif yakni menyangkut cara hidup sehat, kepuasan hidup, aktualisasi diri dan juga kemampuan

---

<sup>74</sup> Tjuk Kuswartojo, dkk. 2005. *Perumahan dan Permukiman di Indonesia, Upaya Membuat Perkembangan Hidup yang Berkelanjutan*. Bandung : Penerbit ITB. Hal. 15.

<sup>75</sup> Julianty Pradono, Dwi Hapsari, Puti Sari. 2009. Kualitas Hidup Penduduk Indonesia Menurut International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya (Analisis Lanjut Data RISKESDAS). Buletin Penelitian Kesehatan Supplement, Vol.37, Nomor 1-10.Hal.2.  
<http://ejournal.litbang.depkes.go.id/index.php/BPK/article/view/2188/1086> diakses pada tanggal 9 Februari 2020. Pukul 22.35. WIB.

<sup>76</sup> Yunus, Hadi.S. 2008. *Struktur Tata Ruang Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset. Hal. 198.

untuk mengatur. Sedangkan unsur objektif yaitu terdiri dari kesehatan yang baik, kemampuan ekonomi dan juga faktor lingkungan.”<sup>77</sup>

Perubahan suatu kualitas hidup dapat berbanding lurus dengan peningkatan kebutuhan, dilihat dari tingkat ketinggian standar individu terhadap kualitas hidup maka semakin tinggi juga unsur-unsur kebutuhan yang harus terpenuhi dalam hidupnya. Terpenuhinya suatu kebutuhan dapat dilakukan baik secara individual maupun bersama-sama tergantung dari tiap unsur kebutuhan yang harus terpenuhi.

Yang menjadi acuan dalam hal ini adalah yang berkaitan dengan kondisi fisik, yang terkait dengan fasilitas sarana dan prasarana permukiman serta kondisi rumah, menyangkut pekerjaan dan pendapatan di bidang ekonomi. Dalam bidang sosial menyangkut jumlah anggota keluarga, tingkat pendidikan, usia, kesempatan bekerja, motivasi individual, pemenuhan kebutuhan, modal sosial.

## **2.5 Rumah Tangga**

Rumah tangga merupakan kumpulan dari masyarakat terkecil yang terdiri pasangan suami istri, anak, mertua dan lainnya.<sup>78</sup>

Rumah tanggapan menurut Badan Pusat Statistik yaitu sekelompok orang atau seluruh bangunan fisik yang tinggal serta makan di satu atap yang sama dan seluruh pembiayaan keperluan sehari-hari dikelola bersama-sama.<sup>79</sup>

“Rumah tangga artinya segala bentuk sesuatu dijalankan bersama-sama dan bertanggung jawab juga bersama-sama, karena sama-sama mendiami rumah, dapur dan tinggal satu atap. Semua segala hal yang bersangkutan dengan rumah pembiayaan dan keperluan kebutuhan diurus bersama-

---

<sup>77</sup> Suryadi Rahmad. 2010. Tesis. “Pengaruh Perubahan Kualitas Hidup Terhadap Orientasi Kebutuhan Rumah Pada Kota Bulukumba”. Hal.5.  
[http://eprints.undip.ac.id/23677/1/SURYADI\\_RAHMAT.pdf](http://eprints.undip.ac.id/23677/1/SURYADI_RAHMAT.pdf). Diakses pada tanggal 9 Februari 2020. Pukul. 22.37.WIB.

<sup>78</sup> Sidi Nazar Bakry. 1993. *Kunci Keutuhan Rumah Tangga*. Jakarta : Pedoman Ilmu Jaya. Hal.26.

<sup>79</sup> <https://www.bps.go.id/subject/29/perumahan.html> Diakses pada tanggal 9 Februari 2020. Pukul 22.45.WIB.

sama. Kalau sudah berumah tangga artinya semua ditanggung bersama-sama tanpa terpisah secara sendiri.”

Rumah tangga adalah lembaga yang mana didalamnya terdiri dari sepasang suami istri dan ada anak-anak yang dibesarkan oleh kedua sepasang suami istri tersebut yaitu mereka sebagai bapak dan ibu dari anak-anaknya. Didalam rumah tangga bapak adalah sebagai kepala keluarga dan ibu berperan sebagai orang yang mengatur keuangan yakni mengurus kebutuhan rumah tangga. Sebagai orang tua yakni bapak dan ibu bertanggung jawab penuh terhadap pendidikan, kesehatan, kesejahteraan dan masa depan anak.

Menurut Coleman dan Cressey definisi keluarga adalah sekelompok orang yang dihubungkan oleh pernikahan, keturunan atau adopsi yang hidup bersama dalam sebuah rumah tangga.<sup>80</sup> Setiap masyarakat mempunyai sistem sosial terkecil yaitu keluarga. Keluarga hadir karena adanya pernikahan dan keturunan sehingga mereka menjadi sepasang suami istri yang tinggal bersama-sama dan terbentuklah sebuah rumah tangga.

Adapun bentuk dari berbagai ragam rumah tangga biasa yaitu :

- 1) Orang yang tinggal bersama dengan istri dan juga anak
- 2) Orang yang menyewa kamar atau menyewa sebagian bangunan sensus yang mengurus makannya sendiri, semua serba sendiri
- 3) Keluarga yang tinggalnya terpisah di dua bangunan sensus akan tetapi makannya sama-sama dari satu dapur, asalkan bangunan sensus masih dalam satu blok sensus

---

<sup>80</sup> Muadz, dkk. 2010. *Penyiapan Kehidupan Berkeluarga Bagi Remaja ditinjau dari aspek 8 fungsi keluarga, kesehatan, ekonomi, psikologi, pendidikan, agama dan sosial*. Jakarta: BkbbN. Hal. 205.



- 4) Rumah tangga yang menerima pondokan dengan makan (indekos) yang pemondoknya kurang dari 10 orang
- 5) Pengurus asrama, panti asuhan yatim piatu, lembaga pemasyarakatan dan sejenisnya yang tinggal sendiri maupun bersama dengan istri dan anak serta anggota rumah tangga lainnya yang sama-sama makan dari satu dapur yang terpisah dari lembaga yang diuruskannya
- 6) Beberapa orang yang bersama-sama mendiami satu kamar dalam satu bangunan sensus walaupun mengurus makanannya secara sendiri.<sup>81</sup>

## 2.6 Kemiskinan

Badan Pusat Statistik (BPS) mengemukakan bahwa kemiskinan yaitu berarti ketidakmampuan dalam memenuhi standar kebutuhan yang meliputi makanan maupun non makanan.<sup>82</sup> Kemiskinan ditentukan berdasarkan ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan pokok, pangan dan sandang yang dimana sangat diperlukan untuk hidup dan bekerja. Kemiskinan yang semakin meningkat karena kurangnya akses pekerjaan dan pendidikan yang dimana dapat mengubah keadaan seseorang menjadi lebih berguna demi meningkatkan ekonomi masing-masing warga negara.

Menurut pandangan Supriatna kemiskinan adalah:

“Kemiskinan adalah situasi yang serba dengan keterbatasan yang terjadi bukan atas kehendak yang bersangkutan. Suatu penduduk dikatakan miskin jika ditandai dengan rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan dan gizi serta kesejahteraan hidupnya yang menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan. Kemiskinan bisa disebabkan oleh terbatasnya sumber daya manusia yang ada baik melalui pendidikan

<sup>81</sup> <http://repository.ump.ac.id/3467/>. Hal 5. Diakses pada tanggal 9 Februari 2020. Pukul 23.30. WIB.

<sup>82</sup> Khomsan, Ali, et all. 2015. Indikator Kemiskinan dan Misklasifikasi Orang Miskin. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hal. 12.

formal maupun nonformal yang akhirnya menimbulkan konsekuensi terhadap rendahnya pendidikan informal.”<sup>83</sup>

Chambers dalam Chriswardani Suryawati menyatakan bahwa kemiskinan adalah suatu *intergrated concept* yang mana mempunyai lima dimensi diantaranya yakni kemiskinan (*proper*), ketidakberdayaan (*powerless*), kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), ketergantungan (*dependence*), keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis.<sup>84</sup>

Sudarwati dalam Kartasasmita juga mendefinisikan bahwa :

“Kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang ditandai dengan pembangunan dan keterbelakangan kemudian meningkat menjadi ketimpangan. Pada umumnya masyarakat miskin tergolong lemah dalam berusaha dan keterbatasan akses kegiatan ekonomi sehingga tertinggal cukup jauh dari masyarakat lainnya.”<sup>85</sup>

Menurut Emil Salim dalam Supriatna mengemukakan bahwa terdapat lima karakteristik penduduk miskin yaitu: 1) tidak memiliki faktor produksi sendiri, (2) tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri, (3)tingkat pendidikan pada umumnya rendah, (4)sebagian diantara mereka banyak yang tidak memiliki fasilitas, (5)berusia relatif muda dan tidak memiliki keterampilan atau pendidikan yang memadai.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Supriatna, Tjahyaya. 1997. *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*. Bandung: Humaniora Utama Press (HUP). Hal. 90.

<sup>84</sup> <https://core.ac.uk/download/pdf/11722049.pdf> hal.18. Diakses pada tanggal 10 Februari 2020. Pukul. 09.00. WIB.

<sup>85</sup> Ginandjar Kartasasmita. 2006. *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan Dan Pemerataan*. PT. Pustaka Cidesindo: Jakarta. Hal. 22.

<sup>86</sup> Supriatna, Tjahyaya. 1997. *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*. Bandung: Humaniora Utama Press (HUP). Hal. 82.

Menurut pandangan dari Schille kemiskinan adalah ketidakmampuan dalam mendapatkan barang dan pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan sosial dengan keterbatasan.<sup>87</sup>

Jadi dapat dikatakan kemiskinan mempunyai wujud yang sangat luas yaitu rendahnya produktivitas kerja dan pendapatan yang dengan segala keterbatasan, kurangnya pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kesejahteraan suatu penduduk.

Kemiskinan ini juga didefinisikan oleh Bank Dunia dalam Sumodiningrat sebagai :

*“concern with absolute standart of living of part of sociely the poor in equality refers to relative living standards across the whole sociely”*, yang berarti kemiskinan dapat diukur dengan membandingkan tingkat pendapatan orang atau rumah tangga dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk pemenuhan kebutuhan hidup.<sup>88</sup>

Sebagai upaya pemenuhan kebutuhan hidup suatu penduduk, dalam hal ini masyarakat diharapkan berpartisipasi dalam pembangunan kesejahteraan untuk meningkatkan sumber daya manusia (SDM) pada saat ini dan juga membantu mengurangi angka kemiskinan dan memberantas kemiskinan.

Selama ini dengan berbagai cara dan dengan segala bentuk upaya apapun dilakukan oleh pemerintah untuk mengurangi kemiskinan pada masyarakat untuk mengurangi kemiskinan, bentuk upaya yang sudah dilakukan yaitu penyediaan kebutuhan pangan, layanan kesehatan, pendidikan dan perluasan kesempatan kerja. Oleh sebab itu untuk memecahkan masalah terkait kemiskinan ini sangat diperlukan langkah-langkah dan program-program yang dirancang secara khusus

---

<sup>87</sup> Suyanto, Bagong. 2013. *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya*. Malang: In-Trans Publishing. Hal.2.

<sup>88</sup> Sumodiningrat, Gunawan. 1992. *Membangun Perekonomian Rakyat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 2.

dan terpadu oleh pemerintah dan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat.

Ada 14 kriteria yang telah ditentukan oleh BPS untuk menentukan miskin atau tidaknya suatu rumah tangga yaitu:

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang
2. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah, bambu, kayu murahan
3. Jenis dinding tempat tinggal dari bambu, kayu berkualitas rendah, tembok tanpa diplester
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar, menggunakan kamar mandi bersama dengan tetangga lain
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak memakai listrik
6. Sumber air mineral berasal dari sumur, mata air tidak terlindung, sungai, air hujan
7. Bahan memasak untuk keperluan sehari-hari menggunakan kayu bakar, arang, minyak tanah
8. Hanya mengkonsumsi daging, susu, mengkonsumsi ayam hanya satu kali seminggu
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun
10. Hanya mampu makan sebanyak satu kali sehari
11. Tidak mampu membayar biaya untuk pengobatan di puskesmas atau poliklinik

12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah petani dengan luas 500 m<sup>2</sup>, buruh tani, buruh bangunan, nelayan, buruh perkebunan dan buruh pekerjaan lainnya dengan berpendapatan dibawah Rp. 600.000,-per bulan
13. Pendidikan yang paling tinggi adalah kepala rumah tangga yakni tidak sekolah, tidak tamat SD atau tamat SD
14. Tidak mempunyai tabungan untuk ke depannya, mudah menjual barang-barang yang ada dengan kisaran harga minimal Rp. 500.000,- seperti sepeda motor kredit atau non kredit, menjual emas, ternak, kapal, motor, atau barang modal lainnya.<sup>89</sup>



---

<sup>89</sup> <http://repository.ump.ac.id/3467/>. Hal 6. Diakses pada tanggal 10 Februari 2020. Pukul 10.00 WIB.