

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Implementasi

##### 1. Definisi Implementasi

Implementasi ialah pelaksanaan dari suatu keputusan kebijaksanaan dasar yang dapat berbentuk undang-undang maupun sebuah putusan di pengadilan yang telah memuat suatu identifikasi terhadap masalah yang ingin ditangani dengan menyertakan tujuan atau sasaran serta struktur implementasi secara jelas dan tegas.<sup>1</sup> Dalam kamus Webster (1979 : 914), implementasi (*implementation*) berasal dari bahasa Latin "*implementum*" yang berpangkal dari kata "*impere*" – "*plere*". *Impere* dimaknakan sebagai "*to fill up*" – "*to fill in*" yang memiliki arti mengisi penuh-melengkapi dan *plere* dimaknai sebagai "*to fill*" yang berarti mengisi.<sup>2</sup> Selain itu, secara bahasa *implementum* berasal dari kata "*to implement*" yang merupakan kata kerja yang memiliki beberapa maksud sebagai berikut.<sup>3</sup>

- a. Membawa ke suatu akibat (hasil), melengkapi serta menyelesaikan.
- b. Menyediakan alat (sarana) guna menjalankan sesuatu, melahirkan sebuah hasil praktis terhadap sesuatu.
- c. Melengkapi atau menyediakan dengan alat.

Implementasi menurut Pressman and Wildavsky (1978: xxi) ialah *to carry out* (membawa), *accomplish* (menyelesaikan), *fulfill* (mengisi), *produce* (menghasilkan), serta *complete* (melengkapi).<sup>4</sup> Dapat disimpulkan bahwa implementasi secara etimologis dapat dipahami sebagai sebuah aktivitas yang berkaitan dengan penanganan suatu pekerjaan menggunakan alat atau sarana

---

<sup>1</sup> Joko Pranomo, *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik* (Solo: UNISRI Press, 2020), 38-39

<sup>2</sup> H. Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI Bandung, 2006), 23.

<sup>3</sup> H. Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI Bandung, 2006), 24

<sup>4</sup> H. Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI Bandung, 2006), 24

guna mendapatkan hasil.

## 2. Unsur-unsur Implementasi

Menurut Abdullah, implementasi harus memenuhi tiga unsur utama, yaitu implementor, program, dan target groups.<sup>5</sup>

### a. Implementor (Pelaksana)

Yang memiliki kewajiban sebagai *implementor* dalam implementasi program adalah unit-unit birokrasi atau administratif di tiap tingkatan pemerintah. Tugas yang harus dijalankan *implementor* tersebut adalah sebagai berikut.<sup>6</sup>

- 1) Menentukan tujuan serta sasaran organisasional.
- 2) Menganalisis, merumuskan kebijakan serta strategi organisasi.
- 3) Pengambilan keputusan.
- 4) Merencanakan dan menyusun program.
- 5) Pengorganisasian, menggerakkan manusia serta pelaksanaan program.
- 6) Pengawasan dan evaluasi.

### b. Program

Menurut Grindle, implementasi merupakan serangkaian kegiatan yang ditujukan untuk mengaplikasikan program.<sup>7</sup> Sedangkan program menurut Terry adalah strategi internasional dengan peran dan tanggung jawab yang jelas, serta seperangkat sumber daya komprehensif yang telah digabungkan menjadi satu kesatuan.<sup>8</sup> Kepentingan yang terkena dampak, manfaat yang akan diperoleh, perubahan tolok ukur, status pembuat keputusan, entitas pelaksana, dan sumber daya program adalah semua komponen yang diperlukan dari setiap program.

---

<sup>5</sup> H. Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI Bandung, 2006), 27-38

<sup>6</sup> H. Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI Bandung, 2006), 27-28

<sup>7</sup> H. Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI Bandung, 2006), 31

<sup>8</sup> H. Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI Bandung, 2006), 31

c. Target Groups

Penerima intervensi yang dimaksud adalah kelompok sasaran. Ini mungkin sekelompok orang tertentu atau seluruh sektor masyarakat. Golongan yang termasuk sebagai penerima program memiliki beberapa karakteristik, meliputi jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, besaran kelompok sasaran, pengalaman, serta kondisi sosial ekonomi yang dapat mempengaruhi efektivitas implementasi.<sup>9</sup>

### 3. Faktor-Faktor Keberhasilan Proses Implementasi

Menurut George C. Erward, ada sejumlah variabel yang dapat menentukan hasil dari sebuah proyek implementasi.<sup>10</sup>

a. Komunikasi

Mentransfer informasi dari pembuat kebijakan kepada mereka yang bertugas menerapkan kebijakan tersebut dikenal sebagai "informasi dalam implementasi" (implementors). Kesuksesan kebijakan bergantung pada pemahaman pelaksana terhadap isi, tujuan, arah, dan kelompok sasarannya. Hanya setelah ini selesai, persiapan yang memadai dapat dilakukan untuk peluncuran kebijakan.

b. Sumber Daya

Keberhasilan atau kegagalan implementasi sangat bergantung pada faktor-faktor seperti ketersediaan sumber daya manusia (staf) yang cukup dan kompeten, sumber daya dan otoritas informasi yang relevan, pendanaan yang memadai, dan peralatan yang memadai.

c. Disposisi

Disposisi atau sikap yang diambil oleh implementor begitu berpengaruh terhadap hasil dari suatu implementasi. Sikap tersebut menyangkut komitmen, persepsi, wewenang dan pemahaman para

---

<sup>9</sup> H. Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: APII Bandung, 2006), 36.

<sup>10</sup> Yusuf Sabilu, dkk, *Implementasi Program Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (GERMAS) di Kota Kendari* (Malang: CV. Literasi Nusantara Abadi, 2022), 12-14.

implementor. Untuk mendukung keberhasilan dari implementasi, terdapat dia hal pokok yang harus dipenuhi.<sup>11</sup>

- 1) Birokrat yang dipilih dan diangkat harus mempunyai integritas, kompetensi serta loyalitas atas kebijakan yang tengah dijalankan.
  - 2) Pemberian stimulus atau dorongan kepada implementor agar mereka bekerja sesuai harapan untuk mencapai hasil yang maksimal.
- d. Struktur Birokrasi

Birokrasi atau struktur organisasi yang bekerja sebagai implementor dengan berpegang pada SOP (*Standard Operational Procedures*) sebagai pedoman operasional guna mewujudkan hasil implementasi yang signifikan.<sup>12</sup>

## **B. Program Keluarga Harapan (PKH)**

### **1. Definisi Program Keluarga Harapan**

Sejak tahun 2007, salah satu program pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan yang masih melanda masyarakat Indonesia adalah Program Keluarga Harapan (PKH) yang memberikan bantuan tunai bersyarat.<sup>13</sup> Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) berhak mendapatkan PKH karena merupakan program perlindungan sosial bagi kelompok ini. Transfer Tunai Bersyarat (BTB) adalah nama.<sup>14</sup> Transfer Tunai Bersyarat (BTB) adalah nama lain dari program perlindungan sosial ini yang telah digunakan dengan sukses besar di beberapa negara untuk memerangi kemiskinan.

Keluarga Penerima Manfaat (KPM) program PKH

---

<sup>11</sup> Yusuf Sabilu, dkk, *Implementasi Program Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (GERMAS) di Kota Kendari* (Malang: CV. Literasi Nusantara Abadi, 2022), 76.

<sup>12</sup> Joko Pramono, *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*, (Tahun 2020), 19.

<sup>13</sup> Direktorat Jendral Anggaran Kementerian Keuangan 2015, *Kajian Program Keluarga Harapan. 1*

<sup>14</sup> Gede wiartana, *Kajian Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Buleleng* (Singaraja: Universitas Pendidikan Ganesha, 2020),6.

berhak menerima bantuan sosial berbasis uang, natura, dan/atau jasa.<sup>15</sup> Bantuan yang diberikan dalam bentuk uang bisa bernilai lebih atau kurang tergantung pada kualifikasi penerima.

**Tabel 2.1. Komponen Bantuan PKH Tahun Anggaran 2020<sup>16</sup>**

<b>Komponen Bantuan</b>	<b>Bantuan Per RTSM (Per Tahun)</b>
Ibu Hamil/Nifas	Rp. 3.000.000,-
Anak Usia Dini 0 s.d. 6 Tahun	Rp. 3.000.000,-
Anak Usia SD/Sederajat	Rp. 900.000,-
Anak Usia SMP/Sederajat	Rp. 1.500.000,-
Anak Usia SMA/Sederajat	Rp. 2.000.000,-
Penyandang Disabilitas	Rp. 2.400.000,-
Lanjut Usia	Rp. 2.400.000,-
Bantuan Minimum /KPM	Rp. 900.000,-
Bantuan Maksimum/KPM	Rp. 10.800,000,-

## 2. Tujuan Program PKH

Di antara banyak tujuan PKH adalah yang tercantum di bawah ini.

- a. Memberi manfaat bagi kualitas hidup penerima dengan memperluas akses mereka ke layanan kesehatan, peluang akademik, dan program dukungan sosial;
- b. Tujuan termasuk membantu keluarga berpenghasilan rendah menghemat uang dan menghasilkan lebih banyak
- c. Memberdayakan KPM untuk membuat keputusan sendiri tentang layanan kesehatan, pendidikan, dan sosial apa yang mereka butuhkan, menutup kesenjangan

<sup>15</sup> Peraturan Kementerian RI Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan Pasal 1 Ayat 3.

<sup>16</sup> Kiki Zakiah, Vita Puji Lestari dan Hafiz Dwi Puta, *Akuntabilitas Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) Komponen Kesejahteraan Sosial (Lanjut Usia dan Disabilitas Berat) di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara Setjen dan BK DPR RI, 2020), 6.

- pendapatan,
- d. Belajar tentang keuntungan produk keuangan formal dan jasa.
  - e. Persyaratan untuk Mengikuti Program Keluarga Harapan
- 3. Kriteria Penerima Manfaat Program Keluarga Harapan**

Kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial adalah tiga cara di mana penerima Harapan dapat dibedakan satu sama lain. Berikut ini adalah kriteria khusus untuk setiap bagian:<sup>17</sup>

a. **Komponen Kesehatan**

Komponen kesehatan Program Keluarga Harapan diberikan berdasarkan kriteria sebagai berikut:

- 1) Wanita yang sedang hamil, baru melahirkan, atau sedang menyusui dikatakan hamil, nifas, atau menyusui.
- 2) Seorang anak yang belum masuk sekolah tetapi berusia antara 0 dan 6 tahun (ditentukan oleh ulang tahun terakhir anak tersebut) dianggap berada dalam rentang usia anak usia dini.

b. **Komponen Pendidikan**

Persyaratan kelayakan untuk Program Keluarga Harapan termasuk memiliki anak usia sekolah di rumah tangga. Seorang anak usia wajib sekolah adalah seseorang yang berusia antara enam sampai dua puluh satu tahun dan terdaftar di kelas taman kanak-kanak sampai kelas dua belas, atau sederajat di sekolah menengah pertama atau sekolah menengah atas.

c. **Komponen Kesejahteraan Sosial**

Berikut persyaratan untuk mendapatkan Komponen Kesejahteraan Sosial Program Keluarga Harapan:

- 1) Seseorang yang sudah lanjut usia dan termasuk dalam kartu keluarga yang sama dianggap sebagai anggota keluarga.
- 2) Penyandang disabilitas berat adalah anggota keluarga

---

<sup>17</sup> Direktorat Jaminan Sosisal Keluarga, *Pedoman Pelaksanaan Program Keluarga Harapan Tahun 2021* (Jakarta: Kementerian Sosial RI, 2021), 22-23. Diakses melalui, pada tanggal 18 April 2021, Pukul 11.31 WIB.



yang sama yang terdaftar pada kartu identitas keluarga yang sama sebagai anggota lain dari keluarga yang sama dan yang tidak dapat melakukan aktivitas hidup sehari-hari tanpa bantuan dari anggota keluarga lain atau orang lain.

#### **4. Hak dan Kewajiban Keluarga Penerima Manfaat Program Keluarga Harapan**

a. Perlindungan Kemanusiaan untuk Peserta Keluarga dalam Program Harapan Keluarga berhak menerima:

- 1) Rencana Bantuan Keluarga Harapan Penyediaan Bantuan Sosial.
- 2) Program Layanan Sosial Family Hope.
- 3) Membantu di bidang kedokteran, pengajaran, dan layanan sosial.
- 4) Inisiatif bantu di bidang kesehatan, pendidikan, subsidi energi, ekonomi, perumahan, dan kepuasan persyaratan mendasar lainnya.

b. Kewajiban Keluarga Penerima Manfaat Program Keluarga Harapan

- 1) Tugas untuk kerabat dalam kondisi normal, penerima Program Harapan Keluarga dapat menantikan:
  - a) Kehamilan, persalinan, dan menyusui adalah bagian dari komponen kesehatan; Anak -anak di bawah usia enam tahun yang belum terdaftar di sekolah juga diharuskan menjalani pemeriksaan kesehatan di layanan kesehatan dan fasilitas sesuai dengan protokol kesehatan.
  - b) Bagian pendidikan mengamanatkan bahwa semua anak berusia 12 tahun atau lebih bersekolah dan mempertahankan tingkat kehadiran setidaknya 85 persen (delapan pemulihan persen lim) pada hari -hari ketika kelas sedang dalam sesi;
  - c) Orang tua dan mereka yang memiliki disabilitas yang signifikan membentuk komponen kesejahteraan sosial, dan mereka harus mengambil bagian dalam kegiatan kesejahteraan

sosial setidaknya sekali setahun yang disesuaikan dengan persyaratan spesifik mereka.

- d) Setiap bulan, KPM menghadiri pertemuan kelompok atau pertemuan peningkatan kemampuan keluarga (P2K2);
  - e) Beck Kahar (Force Majeure), semua peserta KPM diwajibkan untuk memenuhi komitmen mereka;
  - f) Mekanisme sanksi selanjutnya ditentukan dalam pedoman untuk menerapkan verifikasi komitmen, dan setiap KPM yang gagal memenuhi kewajibannya akan dihukum.
- 2) Dalam hal wabah pandemi Covid-19, tugas PKH KPM meliputi:
- a) Kehamilan, persalinan, dan menyusui semua berada di bawah lingkup sektor kesehatan, seperti halnya persyaratan bahwa anak -anak berusia 0 hingga 6 tahun yang belum bersekolah mengadopsi gaya hidup sehat dan mengikuti protokol kesehatan.
  - b) Sesuai dengan pemerintah daerah dan mandat Covid-19, siswa harus bersekolah sampai mereka berusia setidaknya 12 tahun dan mengambil bagian dalam kegiatan pendidikan yang menggabungkan penerapan protokol kesehatan.
  - c) Orang tua dan mereka yang memiliki disabilitas yang signifikan, yang merupakan bagian besar dari sektor kesejahteraan sosial, memiliki kewajiban tahunan untuk mengambil bagian dalam kegiatan implementasi protokol kesehatan yang terkait dengan kesejahteraan sosial.
  - d) Modul kesehatan P2K2 dan aplikasi Protokol Kesehatan P2K2 adalah dua sumber daya penting yang harus dipelajari dan digunakan oleh semua keluarga penerima.<sup>18</sup>

## 5. Alur Pelaksanaan PKH

Berikut merupakan tahap-tahap implementasi PKH

---

<sup>18</sup> Direktorat Jaminan Sosial Keluarga, *Pedoman Pelaksanaan Program Keluarga Harapan Tahun 2021*, 24-25.



menurut domain Pelaksanaan PKH 2021.<sup>19</sup>

- a. Perencanaan
- b. Pertemuan awal dan validasi
  - 1) Memastikan data awal calon penerima manfaat sesuai dengan data yang valid, terkini dan sesuai dengan kriteria penerima manfaat PKH merupakan langkah penting untuk mempersiapkan pertemuan dan validasi awal. Para pekerja sosial PKH melakukan lebih dari itu untuk bersiap menghadapi pertemuan pertama.
  - 2) Konsultasi dan verifikasi pertama akan dilakukan melalui inisiatif penjangkauan Program Keluarga Harapan (PKH).
  - 3) Verifikasi data calon penerima.
- c. Keluarga Terpilih Penerima Manfaat PKH (KPM).
- d. Penyebaran *Cultural Rock*.
- e. Pembersihan dan pemutakhiran data, khususnya pengecekan angka-angka KPM terbaru.
- f. Perubahan keanggotaan, khususnya pengumpulan informasi dan penilaian status ekonomi dan sosial KPM saat ini sebagai hasil bantuan selama enam tahun terakhir.

## C. Kemiskinan

### 1. Definisi Kemiskinan

Kemiskinan (*poverty*) Kemiskinan multidimensi sulit untuk didefinisikan karena adanya dimensi spasial dan temporal. Bank Dunia mendefinisikan kemiskinan pada tahun 2000 sebagai "keadaan tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar seseorang", termasuk makanan, tempat tinggal, perawatan medis, pendidikan, pekerjaan, keamanan, ketakutan akan masa depan anak-anak, kehilangan nyawa karena penyakit yang ditularkan melalui air, kekurangan suara politik dan kebebasan.<sup>20</sup> Kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kurangnya sumber

---

<sup>19</sup> Direktorat Jaminan Sosial Keluarga, *Pedoman Pelaksanaan Program Keluarga Harapan Tahun 2021*, 26-35.

<sup>20</sup> Indra Maipta, *Memahami dan Mengukur Kemiskinan* (Yogyakarta: Absolute Media, 2013), 8-9

daya yang mengarah pada standar hidup yang rendah.

Armatya Sen, seorang cendekiawan terkemuka dalam topik ini, telah menyumbangkan dua teori untuk literatur tentang kemiskinan: Teori Lingkaran Setan Kemiskinan dan Pendekatan *Endowment and Entitlement*.

a. *Vicious Circle of Poverty Theory* (Teori Lingkaran Setan Kemiskinan)

Menurut teori ini, negara-negara berkembang, khususnya, dilanda banyak masalah yang menghambat kemajuan mereka karena kemiskinan merupakan hasil dari jaringan faktor yang saling berhubungan.<sup>21</sup> Untuk memecah penyebab ekonomi kemiskinan, teori ini mengusulkan pendekatan tiga cabang.

- 1) Orang miskin cenderung memiliki sumber daya yang lebih sedikit dan berkualitas lebih rendah karena ketidakseimbangan dalam distribusi kekayaan.
  - 2) Sumber daya yang melemah, baik karena kurangnya pelatihan, nasib buruk, diskriminasi, atau genetika.
- b. *Endowment and Entitlement Approach Theory* (Teori Pendekatan Sumber Daya dan Hak)

Menurut pandangan ini, kemiskinan merupakan fenomena yang kompleks dengan banyak akar penyebab yang berbeda. Keterbelakangan, produktivitas rendah, modal dan kemampuan kerja, penurunan daya beli, dan kesenjangan sosial yang tinggi semua berkontribusi terhadap kemiskinan.<sup>22</sup>

Pattimana berpendapat bahwa kemiskinan memiliki banyak segi dan karenanya kompleks.<sup>23</sup> Rejekiingsih mengidentifikasi enam teknik yang dapat digunakan untuk mengukur kemiskinan.

- a. Pakar atau pihak ketiga, dengan menggunakan data kesejahteraan sosial masyarakat, adalah contoh yang

---

<sup>21</sup> Sriyana, *Masalah Sosial Kemiskinan, Pemberdayaan dan Kesejahteraan Sosial* (Malang: CV. Literasi Nusantara Abadi, 2021), 38.

<sup>22</sup> Sriyana, *Masalah Sosial Kemiskinan, Pemberdayaan dan Kesejahteraan Sosial* (Malang: CV. Literasi Nusantara Abadi, 2021), 30

<sup>23</sup> Arhito Bhinadi, *Penanggulangan Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta)* (Yogyakarta: Deepublish, 2017), 9.

bisa mengambil pendekatan obyektif dalam pengukuran kemiskinan.

- b. Orang miskin sendiri menggunakan pendapatan mereka sendiri sebagai pembanding dengan orang kaya dalam pendekatan subyektif pengukuran kemiskinan.
- c. Kemiskinan berbasis pendapatan mengukur sejauh mana pendapatan seseorang dipengaruhi oleh kepemilikan aset seperti tanah dan lahan pertanian/perkebunan.
- d. Pendekatan kebutuhan dasar adalah metode untuk menentukan tingkat kemiskinan dengan melihat apakah penduduk memiliki akses terhadap kebutuhan seperti pangan, papan, pendidikan, kesehatan, dan air bersih.
- e. Kemiskinan dievaluasi menggunakan pendekatan kemampuan dasar yang memperhitungkan hal-hal seperti tingkat pendidikan dan melek huruf.
- f. Menurut pendekatan hak, kemiskinan diukur dengan sejauh mana hak-hak dasar manusia dilanggar. Hak-hak ini termasuk kemampuan untuk merasa aman dari ancaman eksternal, untuk memenuhi kebutuhan fisik, dan untuk mewujudkan potensi penuh mereka sebagai individu dan anggota masyarakat.<sup>24</sup>

## 2. Jenis dan Karakteristik Kemiskinan

Berdasarkan analisis mereka terhadap akar penyebab kemiskinan, dinamika sentral, dan manifestasi yang khas, para ahli telah mengidentifikasi enam kategori kemiskinan yang berbeda.<sup>25</sup>

### a. Kemiskinan Alamiah

Sumber daya manusia dan alam yang berkualitas rendah menyebabkan kurangnya peluang produksi, melanggengkan bentuk kemiskinan ini. Hasil pertanian yang rendah merupakan kontributor utama kemiskinan, dan faktor-faktor seperti kualitas tanah

---

<sup>24</sup> Sriyana, *Masalah Sosial Kemiskinan, Pemberdayaan, dan Kesejahteraan Sosial* (Malang: CV. Literasi Nusantara Abadi, 2021), 37-38.

<sup>25</sup> Harun Samsudin, dkk, *Kajian Sosial: Menuju Kemiskinan Satu Digit* (Sumatera: Bappeda Litbang Kabupaten Banyumanism, 2019), 15-19.

yang buruk dan iklim yang tidak mendukung dapat berdampak signifikan pada sektor ini.

b. Kemiskinan Kultural

Mereka yang tidak mau berusaha untuk memperbaiki taraf hidup mereka sendiri dan hanya mengandalkan bantuan orang lain lebih mungkin mengalami kemiskinan budaya.

c. Kemiskinan Struktural

Struktur sosial suatu masyarakat atau kebijakan yang dibuat oleh suatu institusi, terutama pemerintah, dapat berkontribusi terhadap kemiskinan struktural dengan membatasi akses kelompok-kelompok yang terbentuk terhadap sumber daya pembangunan.

d. Kemiskinan Absolut

Penghasilan orang tersebut sangat rendah sehingga mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan mereka yang paling mendasar, termasuk yang berkaitan dengan gizi, sandang, papan, kesehatan, dan pendidikan.

e. Kemiskinan Relatif

Kemiskinan relatif adalah ukuran kesulitan ekonomi yang memperhitungkan distribusi pendapatan lokal. Kemiskinan relatif ditandai dengan perbedaan kekayaan antar kelas sosial.

f. Kemiskinan Subjektif

Merupakan kemiskinan yang terjadi akibat adanya rasa tidak puas atas apa yang dimiliki yang menimbulkan pemikiran bahwa dirinya miskin padahal kenyataannya dirinya tidak begitu miskin karena kebutuhan dasarnya sudah mampu dipenuhi.

Kondisi kemiskinan dapat diidentifikasi melalui ciri atau karakteristik tertentu. Berikut adalah karakteristik kemiskinan yang dikemukakan oleh M.G. Quibris.<sup>26</sup>

a. Kondisi Geografis

Penduduk pedesaan cenderung lebih mudah mengalami kemiskinan karena tingkat pendapatan dan konsumsi yang rendah, kondisi kesehatan yang rentan

---

<sup>26</sup> Sriyana, *Masalah Sosial Kemiskinan, Pemberdayaan, dan Kesejahteraan Sosial* (Malang: CV. Literasi Nusantara Abadi, 2021), 40

karena rendahnya gizi hingga meningkatkan risiko kematian, serta rendahnya pendidikan sehingga banyak yang buta huruf.

b. Kondisi Demografi

Kebanyakan keluarga miskin cenderung mempunyai banyak anak meskipun pendapatan yang diperoleh terbilang rendah sehinggalakurang cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar.

c. Aset

Kecenderungan tidak dimilikinya lahan pribadi sebagai aset oleh keluarga miskin serta minimnya sumber daya manusia menyebabkan terhambatnya pengelolaan terhadap aset yang ada.

Karakteristik kemiskinan lain dikemukakan oleh Sumedi dan Supadi yaitu sebagai berikut.<sup>27</sup>

- a. Tersumbatnya akses ke *decision making* (pengambilan keputusan) terhadap nasib masyarakat.
- b. Termasuk dalam masyarakat marginal (kaum terpinggir).
- c. Rendahnya mutu sumber daya manusia dalam aspek pendidikan, kesehatan serta kapasitas sehingga menyebabkan rendahnya pendapatan.
- d. Sumber daya manusia yang rendah dalam aspek etos kerja, pola pikirdan keputusanhidup.
- e. Minimnya kepemilikan aset fisik seperti listrik dan air bersih.

Sedangkan menurut SMERU terdapat sembilan karakteristik kemiskinan.

- a. Ketidak mampuan dalam mencukupi kebutuhan pokok (primer dansekunder).
- b. Tertutupnya akses informasi untuk memperoleh kabar terkaitkebutuhan tersier.
- c. SDM yang rendah dan SDA yang terbatas.
- d. Masa depan yang tidak terjamin karena tidak adanya pendanaan kepada keluarga miskin terutama dalam aspek pendidikan.

---

<sup>27</sup> Sriyana, Masalah Sosial Kemiskinan, Pemberdayaan, dan Kesejahteraan Sosial (Malang: CV. Literasi Nusantara Abadi, 2021), 40.



- e. Kurangnya partisipasi dalam aktivitas sosial komunitas.
- f. Buntunya akses mendapat pekerjaan dan profesi secara berkelanjutan.
- g. Kondisi jasmani dan rohani yang lemah sehingga memicuketidakterdayaan.
- h. Ketidakmampuan dan ketidak beruntungan dalam aspek sosial seperti menjadi korban KDRT, kaum marginal, dan tuna wisma.

### 3. Sebab-sebab Kemiskinan

Menurut Ala, faktor penyebab kemiskinan terbagi menjadi duayaitu faktor internal dan eksternal.<sup>28</sup>

- a. Faktor internal, yang berasal dari dalam diri individu atau masyarakat yang mengalami kemiskinan. Hal tersebut berkaitan dengan sifat, sikap, karakter dan budaya. Budaya dalam hal ini yaitu seperti terbiasa hidup konsumtif sehingga kesulitan dalam mengelola keuangan dan kesulitan dalam mengembangkan inventasi.
- b. Faktor eksternal, yang berasal dari luar individu yang miskin. Dalam hal ini meliputi *natural disaster* atau bencana alam, perubahan iklim, kebijakan-kebijakan pemerintah, serta kehidupan sosial. Seringnya terjadi pemusatan akses pendidikan, kesehatan, barang dan jasa, serta perekonomian ke wilayah perkotaan, terbatasnya akses pengemangan potensi-potensi yang dimiliki, hinggaeksploitasi terhadap sumber daya alam.

Adapun faktor-faktor penyebab kemiskinan lain yang dikemukakan oleh Nasikun sebagai berikut.<sup>29</sup>

- a. *Policy Induces Processes*, merupakan proses kemiskinan yang terbentuk dan dilestarikan oleh suatu kebijakan, misalnya kebijakan anti-kemiskinan yang pada kenyataannya justru melestarikan kemiskinan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan oknum tertentu.
- b. *Socio-economic Dualism*, yaitu kemiskinan yang

---

<sup>28</sup> Keppi Sukesi, *Gender dan Kemiskinan di Indonesia* (Malang: UB Pres, 2015),97.

<sup>29</sup> Muhammad Ramadhan, *Politik Ekonomi Islam dalam Narasi Pembangunan Nasional* (Yogyakarta: LKIS, 2018), 77-78



- diakibatkan oleh pola produksi kolonial. Seperti kaum petani kecil yang terpinggirkan karena kaum petani elit (skala besar) yang menguasai lahan-lahan subur untuk memproduksi dan mengekspor hasil taninya.
- c. *Population Growth*, yaitu ketidak-seimbangan antara pertumbuhan populasi penduduk dengan ketersediaan ruang dan akses untuk memenuhi kebutuhan dasar.
  - d. *Resources Management and the Environment*, terjadinya mismanajemen terhadap sumberdaya alam dan lingkungan yang menyebabkan rendahnya tingkat produktivitas.
  - e. *Natural Cycles and Processes*, siklus alam yang berpengaruh terhadap sektor pertanian yang hanya mengandalkan air hujan sebagai pengairan sawah (tadah hujan).
  - f. *The Marginalization of Women*, kaum perempuan yang terpinggirkan karena dianggap sebagai kelas kedua setelah laki-laki, sehingga segala akses-akses serta penghargaan tidak bisa setara atau bahkan melebihi laki-laki.
  - g. *Culture and Ethnic Factor*, seperti terbiasa menerapkan pola hidup yang konsumtif sehingga tidak memiliki tabungan dalam bentuk apapun.
  - h. *Exploitative Intermediation*, merupakan kemiskinan yang disebabkan oleh keberadaan seorang atau sekelompok yang menawarkan pertolongan akan tetapi realitanya merupakan seorang penodong seperti lintah darat.
  - i. *Internal Political Fragmentation and Civil Stratfe*, penerapan kebijakan di suatu daerah yang memiliki fragmentasi politiknya berkuasa sehingga menyulitkan golongan awam kesulitan membukaberbagai akses.
  - j. *International processes*, merupakan kemiskinan yang disebabkan oleh masuknya sistem kapitalisme dan kolonialisme.

Selain faktor-faktor penyebab kemiskinan diatas, Chambers mengemukakan bahwa kemiskinan ialah suatu konsep terintegrasi yang mengandung lima dimensi, yaitu *proper, powerless, vulnerability, dependence* serta

*isolation*.<sup>30</sup>

- a. *Proper* (kemiskinan), merupakan kondisi dimana seorang atau sekelompok masyarakat yang memiliki pendapatan rendah dan tak menentu, hunian yang kurang atau tidak layak, tidak memiliki akses air bersih, dan ciri-ciri lain yang mengindikasikan kemiskinan.
- b. *Powerless* (ketidakberdayaan), yaitu ketidakberdayaan untuk mempertahankan hak-hak individu atau kelompok dari pihak lain yang mengeksploitasi serta mengintimidasi mereka yang tidak memiliki daya.
- c. *Vulnerability* (kerentanan), keadaan ini menyebabkan orang miskin menjadi semakin miskin karena kerap kali mengalami kerentanan terhadap situasi darurat. Contohnya, pendapatan yang minim dan tidak menentu mengharuskan beberapa dari mereka menjual harta benda yang bernilai jual meskipun harganya tidak seberapa untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar. Selain itu, orang miskin juga rentan terserang penyakit karena kurangnya gizi dan beban kerja yang begitu berat.
- d. *Dependence* (ketergantungan), kemiskinan juga dapat disebabkan karena ketergantungan terhadap bantuan pihak lain sehingga mereka (orang miskin) malas untuk berusaha.
- e. *Isolation* (keterasingan), kebanyakan orang miskin tergolong dalam kelompok marginal yang terisolasi baik secara sosiologis maupun geografis sehingga sulit atau bahkan tidak bisa untuk mengakses sumber-sumber informasi.

#### 4. Upaya-upaya Penanggulangan Kemiskinan

Pasal 1: (1) Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan mendefinisikan pengentasan kemiskinan sebagai kebijakan, pemerintah, atau program pemerintah daerah yang bertujuan untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui penerapan metode, serangkaian tindakan yang terencana, dan

---

<sup>30</sup> Muhammad Ramadhan, *Politik Ekonomi Islam dalam Narasi Pembangunan Nasional* (Yogyakarta: LKIS, 2018), 78-79.

bersinergi. Program pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat setempat, pihak berkepentingan, dan organisasi swasta semuanya berperan dalam memerangi kemiskinan melalui mekanismenya masing-masing.<sup>31</sup>

Program yang bertujuan untuk kehidupan masyarakat yang lebih baik dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, antara lain bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan UMKM, dan lain-lain. Klaster I (bantuan sosial terpadu dalam keluarga), Klaster II (pemberdayaan individu dan masyarakat), dan Klaster III (lainnya) adalah tiga instrumen utama yang digunakan dalam program pengentasan kemiskinan (pemberdayaan usaha mikro dan kecil).<sup>32</sup>

- a. Program Penanggulangan Kemiskinan Klaster I
  - 1) PKH (Program Keluarga Harapan)
  - 2) BOS (Bantuan Operasional Sekolah)
  - 3) BSM (Bantuan Siswa Miskin)
  - 4) JAMKESMAS (Jaminan Kesehatan Masyarakat)
  - 5) RASKIN (Beras untuk Keluarga Miskin)
- b. Program Penanggulangan Kemiskinan Klaster II
  - 1) PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat)
    - a) PNPM-Mandiri Perdesaan
    - b) PNPM Perdesaan R2PN (Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pulau Nias)
    - c) PNPM-Mandiri Agribisnis atau SADI (*Smallholder Agribusiness Development Initiative*)
    - d) PNPM Generasi Sehat dan Cerdas
    - e) PNPM Lingkungan Mandiri Perdesaan (PNPM-LMP)
    - f) P2SPP (Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif)
    - g) PNPM Mandiri Respek (Rencana Strategis

---

<sup>31</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2015 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Pasal 1 Ayat 1, 4.

<sup>32</sup> Direktorat Jendral Informasi dan Komunikasi Publik, *Program Penanggulangan Kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II* (Kementerian Komunikasi dan Informasi RI, 2011), 18.

- Pengembangan Kampung) Bagi Masyarakat Papua
- h) PNPM-Mandiri Perkotaan
  - i) PNPM-Mandiri Infrastruktur Perdesaan
  - j) PISEW (Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah)
  - k) PAMSIMAS (Program Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat)
  - l) PNPM-Mandiri Daerah Tertinggal dan Khusus
  - m) PNPM-Mandiri Kelautan dan Perikanan
  - n) PNPM-Mandiri Pariwisata
  - o) PNPM-Mandiri Perumahan dan Permukiman (Perkim)
- 2) Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja atau Padat Karya Produktif
- c. Program Penanggulangan Kemiskinan Klaster III
- 1) KUR (Kredit Usaha Rakyat)
  - 2) KUBE (Kredit Usaha Bersama)

Rondinelli menambahkan bahwa ada tiga pendekatan mendasar untuk merancang program untuk membantu orang miskin:

- a. Memusatkan sumber daya di daerah dengan konsentrasi tinggi orang miskin (melalui program pembangunan desa terpadu atau proyek produksi layanan berorientasi desa), menargetkan kelompok tertentu dalam populasi miskin, dan memberdayakan masyarakat miskin untuk membantu dirinya sendiri.
- b. Fokus bantuan adalah pada program kebutuhan dasar manusia yang membantu orang miskin mengatasi kekurangan mereka.
- c. Kelompok-kelompok dengan karakteristik sosial ekonomi yang sama, yang menyebabkan atau berkontribusi pada stagnasi kemiskinan mereka yang berkelanjutan, menjadi sasaran bantuan melalui inisiatif yang dibuat khusus untuk wilayah tersebut.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Yulianto Kadji, "Kemiskinan dan Konsep Teoritisnya", *Jurnal Kebijakan Publik Fakultas dan Bisnis UNG*. Diakses pada 25 Januari 2022 pukul 18.00 WIB melalui [repository.ung.ac.id/get/simlit\\_res/1/318/kemiskinan-dan-Konsep-Teoritisnya.pdf](http://repository.ung.ac.id/get/simlit_res/1/318/kemiskinan-dan-Konsep-Teoritisnya.pdf)

## D. Penelitian Terdahulu

1. Judul Proyek: “Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Dawarblandong Kabupaten Mojokerto” Penulis: Khodziah Isnaini Kholif, Irwan Noor, dan Siswidiyato. Beberapa poin penting dapat ditarik dari data dan temuan yang dikumpulkan.
  - a. Ada beberapa desa di Kecamatan Dawarblandong yang menjadi lokasi pelaksanaan program Keluarga Harapan.
  - b. Penyaluran bantuan ini sudah tersusun rapi serta sistematis sehingga masyarakat mudah dalam mendapatkan bantuan tersebut.
  - c. Pengelolaan sebakau serta uang tunai sudah memenuhi standar manajemen sehingga tidak ada kurang atau lebih serta pedoman dari kementerian sosial yang sesuai.
  - d. Peran pemerintah setepat turut andil dalam pengawasan dan memberikan arahan serta komunikasi para warga penerima bantuan.
  - e. Kondisi ekonomi masyarakat yang menerima bantuan tersebut mulai terbantu dan sejahtera.<sup>34</sup>

Dengan Program Keluarga Harapan ini mampu menyelamatkan kondisi keterpurukan masyarakat di sektor kebutuhan pokok, kesehatan, pendidikan, dan ekonomi yang ada di Kecamatan Dawarblandong. Tujuan dari pelaksanaan PKH ini walaupun belum memberikan kemandirian masyarakat tetapi setidaknya sudah memberikan efek positif bagi masyarakat miskin. Penelitian ini serupa dengan penelitian lainnya karena menggunakan metode penelitian kualitatif dan berfokus pada subsektor tertentu (dalam hal ini Program Keluarga Harapan) dengan tujuan akhir menurunkan angka kemiskinan. Namun, Program Keluarga Harapan berlokasi di Desa Alasdowo, sedangkan kajian oleh Khodziah Isnaini Kholif, Irwan Noor, dan Siswidiyato dilakukan di Kecamatan Dawarblandong yang berdekatan. Kemudian

---

<sup>34</sup> Khodziah Isnaini Kholif, Irwan Noor, and Siswidiyato, Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Menanggulangi Kemiskinan Di Kecamatan Dawarblandong Kabupaten Mojokerto, *Jurnal Administrasi Publik*, No. 4 (2014)



bantuan yang diberikan sama dengan yang diberikan oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia.

2. Penelitian oleh Yudid B.S Tlonaen, Willy Tri hardianto, Carmia Diahloka dengan judul Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Miskin. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Program Keluarga Harapan yang realisasikandi Kecamatan Lowokwaru banyak mengangkat fenomena masyarakat yaitu kecemburuan sosial salah satu penyakit sosial, banyaknya ketidakmampuan masyarakat untuk menerima apa yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Tetapi walaupun ada beberapa masyarakat yang demikian, pelaksanaan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Lowokwaru sudah sangat baik sampai sekarang ini.<sup>35</sup> Persamaan dalam penelitian ini dengan Pelaksanaan PKH di Desa Alasdowo adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin, meskipun tempat pelaksanaan berbeda. Bahan dan fasilitas sama yaitu bahan pokok, uang, sebagai bahannya serta fasilitasnya yaitu tempat kesehatan
3. Penelitian oleh Nurul Infitah, Sukidi, dan Wiwin Hartanto dengan judul Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) Di Desa Sumber Kejayan Kecamatan Mayang Kabupaten Jember.<sup>36</sup> Penelitian ini mempunyai kesamaan yaitu penelitian evaluasi yang bertujuan untuk mengetahui efektivitas PKH pada aspek input, proses dan output. Penelitian yang dapat dikembangkan yaitu fasilitas kesehatan bagi ibu masa nifas, bayi, dan pola asupan makan, serta pendidikan bagi penerima PKH dari usia sekolah pada jenjang SD/SMP/SMA/Sederajat. Program PKH di Desa Sumber Kejayan dan PKH di Desa Alasowo sudah mendapatkan hasil yang memuaskan dilihat dari output bidang pendidikan yang sebesar 85% berarti

---

<sup>35</sup> Yudid B.S.Tlonaen, W. Hardiyanto, and C. Diahloka, Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Miskin, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tribhuwana Tungadewi*, No. 1 (2014)

<sup>36</sup> Nurul Infitah, Sukidi, dan W. Hartanto, Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Sumber Kejayan Kecamatan Mayang Kabupaten Jember, *Jurnal Ilmiah Dosen, Repository Universitas Jember*, 2018.



bantuan serta pendampingan kepada penerima PKH sangat baik. Fasilitas dan sarana sudah memadai dengan pendamping yang profesional menjadikan efektivitas program ini dengan lancar.

4. Berdasarkan temuan kajian yang dilakukan oleh Asti Prichatin berjudul Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Upaya Peningkatan Kesejahteraan Keluarga (Studi Kasus di PKH Desa Kasegan Kecamatan Cilongok Kabupaten Banyumas) terlihat bahwa monitoring program terus berjalan. lancar.<sup>37</sup> Sejumlah peningkatan kesejahteraan keluarga yang signifikan telah dihasilkan dari keberadaan PKH. KPM telah melihat sejumlah perubahan dalam kesejahteraan umumnya, beberapa di antaranya tercantum di bawah ini.
  - a. Pergeseran dalam apa yang orang makan secara teratur.
  - b. Menurunkan biaya pendidikan perguruan tinggi.
  - c. Perubahan kondisi kehidupan yang secara realistis mungkin terjadi.
  - d. Pergeseran jumlah pakaian yang dibeli selama setahun.
  - e. Harus makan setidaknya kebutuhan minimum mingguan ikan dantelur.
  - f. Kenaikan pendapatan rata-rata keluarga.
  - g. Mulai rekening tabungan segera.
  - h. Tidak ada yang lebih nyaman daripada menghabiskan waktubersama keluarga.
  - i. Secara teratur berpartisipasi dan berkontribusi pada acarakomunitas.
  - j. Seorang pemimpin dalam organisasi, dengan banyak aktivitas.

Banyaknya pergeseran KPM yang terjadi dari waktu ke waktu dapat dikaitkan dengan pengenalan program PKH di Desa Kesegeran. Beberapa Keluarga Penerima Manfaat (KPM) PKH menentang kemungkinan pemerintah menghentikan program tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa meski dengan bantuan pemerintah, Keluarga Penerima Manfaat (KPM) tetap merasa

---

<sup>37</sup> Asti Prichatin, Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) dalam upaya Meningkatkan Kesejahteraan Keluarga (Studi Kasus Pada PKH Desa Kasegan Kecamatan Cilongok Kabupaten Banyumas)

tergantung pada negara. Penelitian ini berbeda dengan PKH di Desa Alasdowo karena masyarakat tidak menggantungkan dirinya dari bantuan tersebut dan masih bekerja dalam memenuhi kebutuhannya

5. Hasil Investigasi Firma Kusuma Indrayani Berdasarkan temuan penelitian berjudul “Efektivitas Program Keluarga Harapan di Desa Sugihwaras, Kecamatan Saradan, Kabupaten Madiun”, program PKH merupakan cara yang efisien untuk membantu RTSM, khususnya di Desa Sugihwaras, di bidang kesehatan dan pendidikan. Hal tersebut dapat dilihat dari keempat indikator keefektivan program yaitu ketepatan sasaran program, sosialisasi program, tujuan program dan pemantauan program. Keberhasilan yang sangat signifikan yaitu di bidang pendidikan dan kesehatan sebesar 88% tergolong sangat efektif. Sedangkan hasil presentasi terendah adalah bidang bagi anak sekolah dasar 65%, adapun skor keseluruhan yang diperoleh dalam indikator ketepatan sasaran sebesar 80% untuk indikator sosialisasi program memperoleh skor sebesar 77% selanjutnya indikator tujuan program mendapatkan skor 84% dan kemudian dalam indikator pemantauan program mendapat skor sebesar 80%.<sup>38</sup> Penelitian ini mempunyai persamaan dengan penelitian di Desa Alasdowo dalam segi hal bantuan pendidikan yang dikarenakan usia pendidikan di keluarga penerima manfaat PKH banyak di Desa Alasdowo.

## E. Kerangka Berfikir

Penelitian ini mendeskripsikan proses pemikiran yang melatarbelakangi keputusan pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Alasdowo Kecamatan Dukuhseti Kabupaten Pati sebagai upaya pengentasan kemiskinan.

---

<sup>38</sup> Firma Kusuma Indrayani S1 Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, UNESA

Gambar 2.1 Kerangka Berfikir



Di era globalisasi perekonomian di Negara berkembang masih belum bisa mengentaskan kemiskinan yang menjadi momok dan masalah suatu Negara tersebut. Serta banyaknya pengangguran serta lapangan pekerjaan yang tidak memadai sehingga permasalahan ini menjadi besar dan tidak terkendali. Oleh karena itu adanya program keluarga harapan dari pemerintah di bidang sosial ini membantu perekonomian masyarakat miskin. Sekilas dari segi bantuan seperti fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan, pemberian sembako, dan uang cash. Hadinya program ini diharapkan mampu membantu bagi masyarakat miskin khususnya, untuk menunjang kehidupan yang lebih layak.

Program PKH di Desa Alasdowo ini membawa harapan kepada penerima bantuan antara lain semula anak tidak sekolah sekarang bisa sekolah dengan bantuan PKH, pembantuan ibu melahirkan dengan proses yang mudah dan megupayakan keselamatan ibu hamil serta bayinya, pemberian sembako satu bulan sekali dapat meningkatkan perbaikan gizi serta pola makan sehat bagi masyarakat miskin. Oleh karena itu adanya Program Keluarga Harapan di harapkan dapat mengentaskan kemiskinan bagi masyarakat Desa Alasdowo. Harapannya pemerintah selalu mengedepankan program ini dan terwujudnya masyarakat yang mandiri setelah mendapatkan program PKH.