



**EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI PROGRAM PERLINDUNGAN
SOSIAL SEPULUH PROGRAM PRIORITAS NASIONAL DI DESA
ADIWERNA KECAMATAN ADIWERNA KABUPATEN TEGAL
PERSPEKTIF UNDANG UNDANG NO 11 TAHUN 2009 TENTANG
KESEJAHTERAAN SOSIAL**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada
Universitas Negeri Semarang**

Oleh

SYAHRINDRA ALFIN DWIFAIRISANDI

8111414151

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

2020

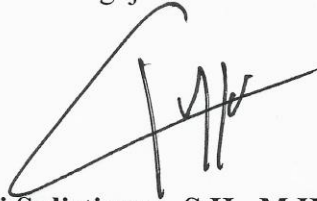
PENGESAHAN

Skripsi yang berjudul “Efektivitas Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Prespektif Undang Undang No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial” yang disusun oleh Syahrindra Alfin Dwifairisandi (NIM. 8111414151), telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : Senin

Tanggal : 16 Maret 2020

Penguji Utama



Tri Sulistiyono, S.H., M.H.

NIP. 197505242000031002

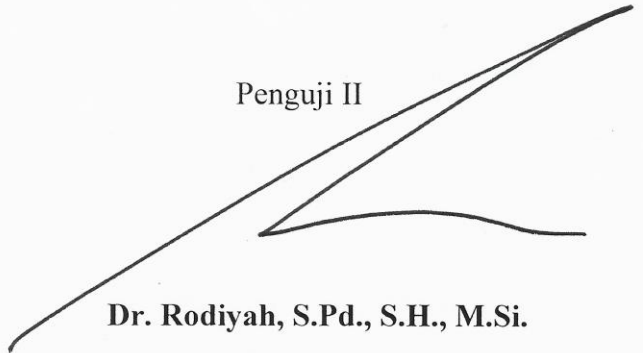
Penguji I



Dani Muhtada, M.Ag., M.P.A., Ph.D.

NIP. 197804152008121002

Penguji II



Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si.

NIP. 197206192000032001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum UNNES



Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si.

NIP. 197206192000032001

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Syahrindra Alfin Dwifairisandi

NIM : 8111414151

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Efektivitas Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Prespektif Undang Undang No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial”, adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang kutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka saya siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang, 30 Maret 2020

Yang Menyatakan



Syahrindra Alfin Dwifairisandi

NIM. 8111414151

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Negeri Semarang, saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Syahrindra Alfin Dwifairisandi

NIM : 8111414151

Program Studi : Ilmu Hukum (S1)

Fakultas : Hukum

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Negeri Semarang **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas skripsi saya yang berjudul:

“Efektivitas Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Prespektif Undang Undang No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial”, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Semarang

Pada tanggal : 30 Maret 2020

Yang Menyatakan,



Syahrindra Alfin Dwifairisandi

NIM. 8111414151

MOTTO

“Harga diri suatu keberhasilan adalah kerja keras, pengabdian kepada pekerjaan di depan anda dan juga ketekunan yang anda lakukan. Meskipun anda menang atau kalah, tetap berikan yang terbaik dari diri sendiri kepada pekerjaan yang ada di depan anda tersebut”

(Vince Lombardi)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. ALLAH SWT.
2. Bapak dan Ibu tercinta (Alm. Eko Soewito dan Umi Herlina).
3. Kakakku Vika Septiana H.P.P., Amd. beserta suaminya Arief Fajar Firmansyah, S.E. yang selalu memberikan doa dan dukungan.
4. Keluarga Besar Utoyo Yatmodiharjo yang selalu memberikan doa dan dukungan.
5. Keluarga Besar Iman Hidayat yang selalu memberikan doa, motivasi dan dukungan.
6. Teman-teman Kontrakan (Iqbal Hilmy, Iqbal Aizhar, Bangkit Permadi, Satrio Wibowo, Felix A, Aditya Dwicahyo S.H, Agus W (Kentus), Irvan Agung, Hifni (Jangkrik), Angga H., Ahmad Dwi, Dwi Saputro) yang selalu memberikan dukungan.
7. Teman-teman seperjuangan (Chandra Isnawan, S.H., Della Asfarina, S.H., Virginia Eta, S.H.) yang berpartisipasi dalam penulisan skripsi ini.
8. Teman-teman dari DANGKLE, TERUCI, BLACK MAMBA dan Kerabat DJ & Management DJ yang selalu memberikan motivasi, semangat dan dukungan
9. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
10. Almamater UNNES.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT Karena berkat Rahmat dan Karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Shalawat beserta salam semoga senantiasa terlimpah curahkan kepada Nabi Muhammad SAW, kepada keluarganya, para sahabatnya, hingga kepada umatnya hingga akhir zaman, amin.

Penulisan skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana pada Program Ilmu Hukum Fakultas Hukum. Judul yang penulis ajukan adalah “Efektivitas Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Prespektif Undang Undang No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial”.

Dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan serta dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis dengan senang hati menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Rektor Universitas Negeri Semarang, Prof. Dr. Fathur Rokhman, M. Hum. Yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh studi pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang Dr. Rodiyah, SPd., SH., Msi sekaligus merangkap dosen pembimbing yang telah mengesahkan secara resmi judul penelitian sebagai bahan penulisan skripsi dan dengan sabar dan tulus meluangkan waktu ditengah kesibukannya sehingga penulisan skripsi berjalan dengan lancar.
3. Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang Dr. Martitah, M.Hum yang telah memperlancar dalam tahap demi tahap pengerjaan skripsi ini.

4. Ketua Bagian HTN/HAN Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang Ratih Damayanti, S.H., M.H. yang telah memberikan izin sehingga judul skripsi dari penulisan bisa dilanjutkan.
5. Dosen wali penulis Ibu Cahya Wulandari, S.H., M.Hum yang telah membimbing penulis dari awal semester hingga akhir semester.
6. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan banyak ilmunya kepada penulis sehingga penulis mendapatkan pengetahuan yang kelak akan penulis gunakan di dalam kehidupan bermasyarakat.
7. Teman-teman sesama mahasiswa Fakultas Hukum angkatan 2014 yang telah memberikan dorongan, semangat, kasih sayang dan bantuan baik secara moril maupun materiil demi lancarnya penyusunan skripsi ini.
8. Bapak dan ibu atas jasa-jasanya, kesabaran, do'a, dan tidak pernah lelah dalam mendidik dan memberi cinta yang tulus dan ikhlas kepada penulis semenjak kecil. Serta selalu berjuang tanpa kenal lelah memberikan yang terbaik untuk penulis berupa doa dan dukungan baik moral maupun materiil.
9. Semua pihak yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Semoga Allah SWT memberikan balasan yang berlipat ganda kepada semuanya. Akhirnya, hanya kepada Allah SWT penulis serahkan segalanya mudah-mudahan dapat bermanfaat khususnya bagi penulis umumnya bagi kita semua.

Semarang, Maret 2020

Penulis,

Syahrindra Alfin Dwifairisandi
NIM. 8111414151

ABSTRAK

Dwifairisandi, Syahrindra Alfin. 2019. “Efektivitas Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No 11 Tahun Tentang Kesejahteraan Sosial”. Skripsi. Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang. Pembimbing Skripsi, Dr. RodiyahTangwun, S.Pd., S.H., M.Si.

Kata Kunci : Perlindungan Sosial, Program Keluarga Harapan, Implementasi dan Efektivitas.

Program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional semakin menarik untuk dikaji dengan problematika permasalahan yang ada. Untuk meminimalisir permasalahan kesejahteraan sosial, khususnya kemiskinan yang terus bertambah dari hari ke hari, maka Pemerintah Indonesia mengimplementasikan salah satu program dari sepuluh program prioritas Nasional yaitu melalui Kementerian Sosial dengan mengeluarkan Program Keluarga Harapan (PKH). Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah 1) Bagaimana Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial? dan 2) Bagaimana Efektivitas Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial?. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis implementasi serta efektivitas implementasi program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal perspektif Undang Undang No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Mekanisme Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) Secara garis besar fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai “*outcome*” (hasil akhir) dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Konsep dan teori mengenai efektivitas bahwa, Efektivitas adalah pencapaian sebuah tujuan yang dilakukan dengan cara yang baik dan hasil yang baik oleh individu, kelompok, ataupun sebuah organisasi. Lain halnya dalam konsep dan teori dalam implementasi yakni, Implementasi adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh berbagai actor pelaksana kebijakan dengan sarana-sarana pendukung berdasarkan aturan-aturan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Penelitian sesuai dengan tujuannya dapat didefinisikan sebagai usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan. Dalam metode penelitian kualitatif, data-data yang berkaitan dengan permasalahan penelitian akan dikumpulkan oleh penulis. Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis-sosiologis dikarenakan pendekatan tersebut data-data yang dibutuhkan berupa sebaran-sebaran informasi yang tidak perlu dikuantifikasikan.

Menurut data yang penulis yang didapatkan, Dapat dikatakan mengenai hasil dan data efektif atau tidak efektif dalam Program Keluarga Harapan yaitu dengan efektifnya sarana dan prasarana yang sudah memadai serta terpenuhi dalam kegiatan PKH dan bagi para penerima bantuan sudah mempergunakan sebaik mungkin seperti menyekolahkan anaknya dan membuka usaha kecil-kecilan. Tidak efektifnya PKH mengenai ada beberapa warga yang aktif dan juga yang tidak aktif serta dana bantuannya tidak digunakan sebaik mungkin. Berdasarkan dasar penelitian maka penelitian ini menjelaskan tentang Efektivitas Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No. 11 Tahun

2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Peneliti ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, jenis penelitian yuridis sosiologis, sumber data primer dan sekunder dengan bentuk wawancara, observasi, dokumen dan kepustakaan, keabsahan triangulasi metode.

Hasil dan pembahasan penelitian ini menunjukkan bahwa : 1) Keluarga Harapan dalam Pengentasan Kemiskinan di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna berdasarkan hasil penelitian yaitu, dalam Implementasinya sudah berjalan secara maksimal, dengan adanya perubahan yang berdampak positif bagi masyarakat penerima bantuan. Rumah Tangga Sangat Miskin di Desa Adiwerna sudah mulai menunjukkan adanya perubahan pola berfikir dimana RTSM menerima bantuan sudah mulai mau menyekolahkan anak-anak mereka sampai dengan tingkat SLTP. 2) Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) dalam mengentaskan kemiskinan di Desa Adiwerna. PKH di Desa Adiwerna yang dimulai sejak tahun 2015-2019 yang bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan, salah satunya adalah di Desa Adiwerna kurang terlaksana secara efektif. Karena masih ditemukan kurang tepat sasaran dalam penentuan peserta PKH selain itu kurang efektifnya pengalokasian dana PKH oleh peserta membuat PKH menjadi tidak tepat guna dan tidak sesuai dengan tujuan program PKH, sehingga PKH belum dapat mengurangi/mengentaskan kemiskinn yang ada di Desa Adiwerna.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa, 1) Implementasinya sudah maksimal, dengan adanya perubahan yang berdampak positif bagi masyarakat penerima bantuan. Dapat dikatakan sudah maksimal dikarenakan Rumah Tangga Sangat Miskin di Desa Adiwerna sebagian sudah mulai menunjukkan adanya perubahan pola berfikir. Selain itu tingkat kesadaran masyarakat untuk menyekolahkan anaknya juga bertambah. 2) Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) dalam mengentaskan kemiskinan di Desa Adiwerna kurang terlaksana dikarenakan masih ditemukan kurang tepat sasaran dalam penentuan peserta PKH. Saran dari penelitin ini adalah 1) Implementasi Program keluarga harapan perlu di evaluasi dan monitoring lebih baik lagi, 2) Ewektifitas penentuan RTM penerima bantuan diharapkan menggunakan data yang valid agar lebih tepat sasaran.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
HALAMAN PERNYATAAN PUBLIKASI	iv
MOTTO	v
PERSEMBAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK.....	ix
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR BAGAN	xv
DAFTAR TABEL.....	xvi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	11
1.3. Pembatasan Masalah	12
1.4. Rumusan Masalah	12
1.5. Tujuan Penelitian.....	13
1.6. Manfaat Penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
2.1. Penelitian Terdahulu.....	15
2.2. Konsep Efektivitas Hukum Dalam Perspektif Ilmiah	16
2.3. Teori Efektivitas Dalam Sistem Hukum Indonesia.....	17

2.4. Konsep Implementasi Kebijakan Publik	22
2.5. Teori Implementasi Kebijakan Undang-undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosoal.....	28
2.6. Program Keluarga Harapan (PKH)	43
2.7. Kerangka Pemikiran	47
BAB III METODE PENELITIAN	48
3.1. Pendekatan Penelitian.....	49
3.2. Jenis Penelitian	50
3.3. Fokus Penelitian	51
3.4. Lokasi Penelitian	52
3.5. Sumber Data Penelitian	53
3.6. Teknik Pengumpulan Data	56
3.7. Validitas Data	62
3.8. Analisis Data	64
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	68
4.1. Profil Desa Adiwerna dalam Pelaksanaan PKH.....	68
4.2. Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial	71
4.2.1. Komunikasi Dalam Pelaksanaan Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.....	73

4.2.2.	Disposisi Dalam Pelaksanaan Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.....	76
4.2.3.	Sumber Daya Manusia Dalam Pelaksanaan Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.....	79
4.2.4.	Birokrasi Dalam Pelaksanaan Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.....	81
4.2.5.	Indikator Kebijakan Dalam Pelaksanaan Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.....	84
4.2.6.	Indikator Konteks Kebijakan Dalam Pelaksanaan Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.....	85
4.3.	Efektivitas Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial	94
4.3.1.	Kondisi Awal Program Perlindungan Sosial Sepuluh	

Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.....	97
4.3.2. Kondisi Akhir Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Berdasarkan Implementasi Undang Undang No.11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial	101
BAB V PENUTUP	109
5.1 Simpulan	109
5.2 Saran	111
DAFTAR PUSTAKA	112
LAMPIRAN	

DAFTAR BAGAN

Gambar 1	Arah Kebijakan Perlindungan Sosial yang Komprehensif di Indonesia	7
Gambar 2	Kerangka Berfikir	47
Gambar 3	Sumber Data	63
Gambar 4	Perbandingan Sumber Data	64
Gambar 5	Analisis Data	65
Gambar 6	Efektivitas Program Keluarga Harapan Dalam Mengentaskan Kemiskinan di Desa Adiwerna	96
Gambar 7	Kondisi Awal Sepuluh Program Prioritas Nasional	98

DAFTAR TABEL

Tabel	1	Penelitian Terdahulu	15
Tabel	2	Jumlah Penduduk Menurut Umur dan Jenis Kelamin	69
Tabel	3	Mata Pencarian Penduduk Desa Adiwerna	69
Tabel	4	Tingkat Pendidikan Desa Adiwerna	71
Tabel	5	Komunikasi, Disposisi, Sumberdaya dan Birokrasi	83
Tabel	6	Jumlah Penerima Manfaat PKH Desa Adiwerna	103

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Instrumen Penelitian

Lampiran 2 Dokumentasi Gambar

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fenomena atau permasalahan mengenai kemiskinan telah menjadi sebuah hal yang melekat dalam sendi kehidupan negara-negara berkembang. Tak terkecuali Indonesia sebagai salah satu negara berkembang yang sebenarnya memiliki banyak sekali potensi sumber daya alam guna memakmurkan dan mengentaskan negara dan rakyatnya dari kemiskinan. Masih amat banyak rakyat Indonesia yang tidak dapat keluar dari garis kemiskinan dan tidak dapat mengatasi kemiskinan. Hal tersebut menjadikan kemiskinan di Indonesia semakin kompleks setiap tahunnya.

Masalah kemiskinan telah menjadi suatu hal yang kompleks sehingga suatu negara tidak dapat mengatasi masalah tersebut sendirian. Secara umum, kemiskinan dianggap sebagai kondisi saat seseorang atau sekelompok orang tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat atau ketidakmampuan dari pekerjaan yang dimiliki untuk menghasilkan uang yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup seseorang. Kemiskinan adalah suatu keadaan tidak berharta, berpenghasilan rendah, dan serba kekurangan dalam menjalani kehidupannya sehari-hari.

Dengan adanya program perlindungan sosial di Indonesia memegang peran penting dalam upaya pengentasan kemiskinan serta pembangunan ekonomi. Diperlukan cara pandang yang berbeda terhadap sistem perlindungan sosial di Indonesia. Selama ini, perlindungan sosial dipandang sebagai instrumen perlindungan bagi masyarakat miskin dan rentan. Masyarakat kurang mampu dan rentan juga harus diberi kesempatan dalam berkontribusi dalam pembangunan ekonomi yang setara di Indonesia. Terdapat beberapa hal yang menjadi tantangan dalam pelaksanaan perlindungan sosial di Indonesia saat ini. Pertama, penargetan sasaran dalam implementasi program perlindungan sosial masih belum optimal. Kedua, mekanisme pendampingan program perlindungan sosial masih tergolong lemah. Ketiga, koordinasi antar program secara terstandar dan terintegrasi belum terlaksana dengan baik, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Keempat, prioritas pendanaan untuk program perlindungan sosial masih terbatas. Oleh sebab itu, upaya penguatan dalam sisi pendanaan, regulasi, dan kelembagaan diperlukan agar pelaksanaan perlindungan sosial menjadi lebih baik di masa depan.

Sebelum periode krisis ekonomi tahun 1997, Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki kinerja ekonomi tertinggi di Asia dengan rata-rata tingkat pertumbuhan (PDB) sebesar 7,1 persen pertahun dalam periode 1971-1997 (Badan Kebijakan Fiskal, 2014).

Program Perlindungan Sosial yang diberikan oleh pemerintah dianggap masih kurang ampuh untuk mengurangi kesenjangan. Sebab, skema bantuan yang terdiri dari Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM), Bantuan Siswa Miskin (BSM), Beras Untuk Masyarakat Sejahtera (*Rastra*), dan Program Keluarga Harapan (PKH) tak bisa membuat rasio gini Indonesia ke angka 0,36 sesuai target Rencana Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN). Hal itu didasarkan atas penelitian yang dilakukan oleh *Smeru Research Institute* dengan berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2015 dan tahun 2014 untuk penerima PKH. Secara lebih rinci, Peneliti Smeru Asep Suryahadi menjelaskan dampak masing-masing bantuan terhadap ketimpangan jika semuanya dilakukan sendiri-sendiri.

Hasilnya, program BLSM hanya mampu menurunkan gini rasio dari 0,407 ke angka 0,402. Sementara itu, untuk program BSM, *Rastra*, dan PKH masing-masing hanya mampu membawa rasio gini ke angka 0,402, 0,404, dan 0,397. Angka ini masih terpaut jauh dibanding target. Hal serupa juga terjadi jika jumlah penerima program sesuai target dan menerima seluruh bantuan sosial. Skenario pertama, jika BSM digabung dengan BSLM, maka itu bisa membuat rasio gini ke angka 0,39. Adapun hasil serupa didapat jika program BLSM digabung dengan raskin. Sementara itu, jika BLSM, BSM, dan *rastra* digabung, maka itu hanya bisa menurunkan rasio gini ke angka 0,39. “Namun, jika nilai bantuan diberikan hingga tiga kali lipat, rasio ini bisa turun ke angka 0,36 sesuai target RPJMN,” paparnya. Meski dianggap tak efektif menurunkan ketimpangan, program perlindungan sosial dianggap

ampuh menurunkan tingkat kemiskinan. Berdasarkan penelitian yang sama, rastra bisa menurunkan tingkat kemiskinan dari 11,2 persen dari total masyarakat Indonesia di tahun 2015 ke angka 9,8 persen. PKH dan rastra bisa menurunkan tingkat kemiskinan ke angka 7,9 persen dan 10 persen, sesuai target RPJMN yakni 10 persen. Namun, pengaruh BSM tidak signifikan, yakni hanya mampu menurunkan tingkat kemiskinan ke angka 10,4 persen “Kami pun tak bisa berharap terlalu banyak kepada BSM untuk *current poverty*. BSM ini untuk mendorong *human capital*, dampaknya *poverty* tidak besar,” lanjutnya. Kondisi ini, bisa semakin membaik jika pemerintah bisa memastikan seluruh program perlindungan sosial ini tepat sasaran dan nilainya dilipatgandakan. Jika nilai BLSM, BSM, dan rastra dikalikan tiga dan seluruh penerimanya tepat guna, maka angka kemiskinan bisa jauh turun ke angka 2,7 persen. Karena efektif mengurangi kemiskinan, maka penyalurannya harus akurat penargetan, memperluas cakupan, dan meningkatkan benefit. Maka dari itu, penambahan jumlah penerima PKH diharapkan sudah melangkah ke arah yang tepat.

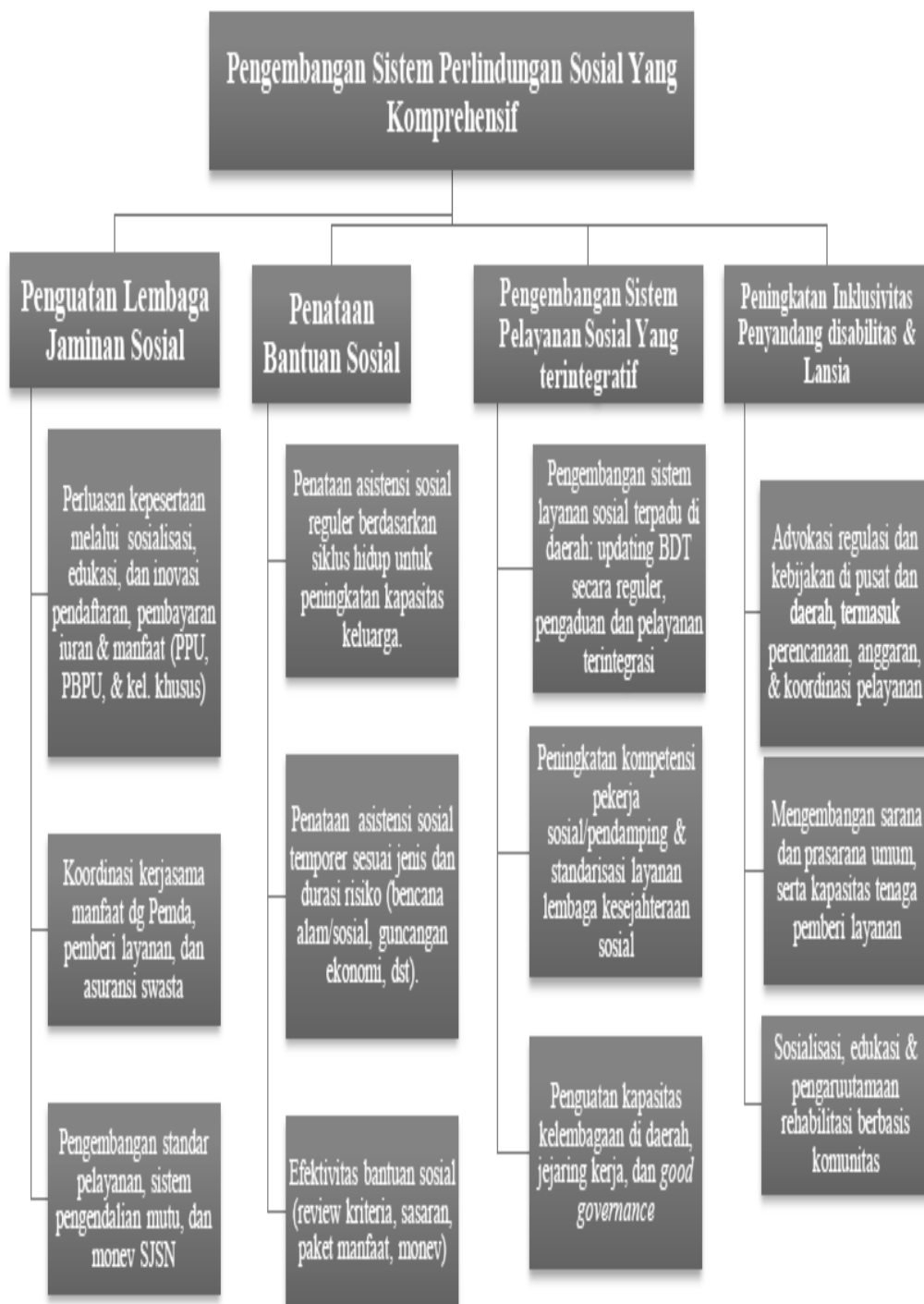
Bantuan sosial menjadi andalan pemerintah menurunkan angka kemiskinan dan kesenjangan penduduk Indonesia. Dalam Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) 2018, jumlah penerima dan nilai manfaat program-program perlindungan sosial meningkat pesat. Anggaran program jaring pengaman sosial terus meningkat. Dalam RAPBN 2018 pemerintah mengalokasikan dana sebesar Rp 161,9 triliun, nilai ini meningkat dari Rp 158,4 triliun tahun ini. Anggaran tersebut digunakan untuk

membiyai berbagai program yang diarahkan pada 40 persen keluarga termiskin. Sasarannya mencapai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 2018 sebesar 71,5.

Kenaikan anggaran sendiri beriringan dengan meningkatnya jumlah penerima manfaat program perlindungan sosial. Misalnya, penerima manfaat bantuan non tunai Program Keluarga Harapan (PKH) tahun depan meningkat menjadi 10 juta keluarga dari 6 juta tahun ini. Penerima bantuan pangan non tunai jumlahnya meroket jadi 10 juta jiwa dari 1,4 juta pada 2017. Adapun jumlah penerima bantuan program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) juga mengalami peningkatan 5,2 persen jadi 92,4 juta jiwa. Di bidang pendidikan, jumlah penerima bantuan biaya pendidikan program Indonesia Pintar naik 5,4 persen jadi 17,9 juta siswa. Begitu juga alokasi penerima beasiswa Bidik Misi dipastikan naik 11,1 persen jadi 0,4 juta jiwa.

Dalam perlindungan sosial komprehensif belum terlalu lama dikenal sehingga menjadi kajian tentang konsep dan kebijakan perlindungan sosial komprehensif di Indonesia. Konsep perlindungan sosial komprehensif diadopsi dari berbagai konsep perlindungan sosial yaitu kumpulan upaya publik untuk menghadapi kerentanan dan kemiskinan dan tidak dapat bekerja sendiri sehingga perlu harus dilengkapi dengan strategi lain seperti pemberdayaan dan penciptaan lapangan kerja. Kebijakan perlindungan sosial komprehensif sudah tertuang pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 dan pada Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Sosial RI 2015-2019, meskipun ada beberapa hal yang diatur

pada RPJMN 2015-2019 tidak diuraikan pada Renstra Kemensos 2015-2019. Pada level kebijakan perlindungan sosial di Indonesia sudah mengarah pada perlindungan sosial komprehensif dengan menata asistensi sosial berbasis keluarga dan siklus hidup, perluasan cakupan sistem jaminan sosial nasional, pemenuhan hak dasar penyandang disabilitas, lansia dan kelompok masyarakat marginal dan penguatan kelembagaan sosial. Namun pada tataran implementasinya program-program perlindungan sosial tersebut belum mengarah pada perlindungan sosial komprehensif. (Bappenas, 2013. Background Study Persiapan Penyusunan RPJMN 2015-2019 Bidang Perlindungan dan Kesejahteraan Sosial. Jakarta.)



Arah Kebijakan Perlindungan Sosial yang Komprehensif di Indonesia

Bagan 1. Araha Kebijakan Perlindungan Sosial yang Komprehensif di Indonesia

Maraknya mengenai kemiskinan sudah menjadi hal yang biasa bagi banyak negara berkembang di dunia termasuk Indonesia. Masih banyak penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan, tak terkecuali Kabupaten Tegal. Menurut BPS, saat ini jumlah penduduk miskin di Kabupaten Tegal hingga awal tahun ini mencapai 55.516 jiwa. Dengan persentase sebesar 10,09% di tahun 2015, 10,10% di tahun 2016, 9,90% di tahun 2017, 7,94% di tahun 2018, 7,64% di tahun 2019. Mengetahui hal tersebut, sudah selayaknya pemerintah melakukan upaya untuk segera menanggulangi kemiskinan yang semakin kompleks (Publikasi BPS Kabupaten Tegal, “Kabupaten Tegal Dalam Angka”. 2015)

Kemiskinan dapat ditanggulangi dengan mempertimbangkan empat prinsip utama penanggulangan kemiskinan yang komprehensif, yaitu (i) perbaikan dan pengembangan sistem perlindungan sosial, (ii) peningkatan akses pelayanan dasar, (iii) pemberdayaan kelompok masyarakat miskin, dan (iv) pembangunan yang inklusif. Mengacu kepada prinsip utama tersebut, penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan strategi (i) mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin; (ii) meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin; (iii) mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro serta kecil; dan (iv) membentuk sinergi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan. (Buku Pegangan Resmi TKPK Daerah, 2011).

Dalam rangka menangani masalah kemiskinan di Indonesia, pemerintah menggunakan berbagai program dan stimulus untuk mengatasi masalah kemiskinan. Untuk meminimalisir permasalahan kesejahteraan sosial, khususnya kemiskinan yang terus bertambah dari hari ke hari. Salah satu program khusus yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka percepatan penanggulangan kemiskinan adalah Program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional semakin menarik untuk dikaji dengan problematika permasalahan yang ada., maka Pemerintah Indonesia mengimplementasikan salah satu program dari sepuluh program prioritas Nasional yaitu melalui Kementrian Sosial dengan mengeluarkan Program Keluarga Harapan (PKH).

Program ini dilaksanakan oleh Dinas Sosial yang merupakan salah satu Instansi Pemerintah yang bergerak di bidang sosial. Program ini berupaya untuk mengembangkan sistem perlindungan sosial terhadap warga miskin Indonesia. PKH dijalankan sebagai pelaksanaan UU No.40 Tahun 2004 tentang Jaminan Sosial, UU No.11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Inpres No.3 tahun 2010 tentang Pembangunan yang berkeadilan, Perres No 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan UU No 39 Tahun 1000 tentang Hak Asasi Manusia.

Program ini memberikan bantuan uang tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dengan catatan mengikuti persyaratan yang diwajibkan. Persyaratan itu terkait dengan penngkaan kualitas sumber daya manusia yaitu kesehatan dan pendidikan. Sasaran dari program ini yakni ibu hamil, ibu mneyusui, memiliki anak balita dan anak usia sekolah setingkat SD-SMP.

Bagaimana efektivitas implementasi program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional. Lalu bagaimana dampak implementasi program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional.

Berdasarkan pada permasalahan yang terjadi diatas maka melalui kajian yuridis sosiologis, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang **“Efektivitas Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Kabupaten Tegal Prespektif Undang Undang No 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berlandaskan pada latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

- 1) Efektivitas program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal
- 2) Mekanisme pelaksanaan program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal.
- 3) Pemerataan penerima bantuan tepat sasaran di Desa Adiwerna.
- 4) Partisipasi masyarakat dalam pendaftaran program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal
- 5) Dampak implementasi program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal.

1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mempersempit ruang lingkup permasalahan yang akan dikaji lebih lanjut.

Pembatasan masalah dalam penelitian ini antara lain :

1. Efektivitas Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal.
2. Dampak Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- 1) Bagaimana Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial ?
- 2) Bagaimana Efektivitas Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional Di Desa Adiwerna Kecamatan Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

- 1) Mendeskripsikan implementasi program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
- 2) Mendeskripsikan efektivitas implementasi program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat bermanfaat baik secara teoritik dan secara praktik. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi penemuan ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum pada umumnya serta Hukum Tata Negara pada khususnya. Selain itu diharapkan dengan adanya penelitian dan Penulisan ini dapat mengembangkan referensi dan literatur dalam dunia kepustakaan yang terkait langsung dengan judul penelitian ini.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberikan:

a. Bagi Masyarakat

Penelitian dan penulisan ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan menambah wawasan mengenai efektivitas implementasi program perlindungan sosial sepuluh program prioritas nasional di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal Perspektif Undang Undang No 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

b. Bagi Pemerintah

Dapat digunakan sebagai referensi Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Desa guna menentukan arah kebijakan Program Perlindungan sosial lebih ditingkatkan lagi pemilihan pelatihan agar lebih efektif.

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Telah terdapat beberapa penelitian terkait dengan Efektivitas Implementasi Program Perlindungan Sosial Sepuluh Program Prioritas Nasional di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal yaitu sebagai berikut :

Tabel 1.
Penelitian Terdahulu

NO	JUDUL	PENELITI	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1.	Kebijakan Perlindungan Sosial Bagi Kelompok rentan dan Kurang Beruntung.	Edi Suharto, PhD	Mengenai Perlindungan Sosial.	Penelitian yang dilakukan oleh Edi Suharto mengenai Perlindungan Sosial lebih fokus kepada tatanan kebijakan Perlindungan Sosialnya, sedangkan penelitian yang peniliti lakukan sekarang adalah lebih fokus kepada Efektivitas implementasi Perlindungan sosial sebagai sepuluh program prioritas nasional.
2.	Perlindungan Sosial Bidang Kesehatan Bagi Masyarakat Miskin.	Huraerah	Dalam penelitiannya sama-sama membahas tentang perlindungan sosial bagi masyarakat miskin.	Untuk perbedaannya peneliti membahas Efektivitas implementasi Perlindungan sosial sebagai sepuluh program prioritas nasional.
3.	Peran Perlindungan Sosial Dalam	Edi Suharto, PhD	Dalam penelitiannya	Perbedaannya adalah di objek penelitian, peneliti mengambil

	Mengatasi Kemiskinan di Indonesia (Studi Kasus Program Keluarga Harapan)		sama-sama membahas tentang perlindungan sosial bagi masyarakat miskin.	objek penelitiannya yaitu semua program prioritas nasional yang menyangkut tentang perlindungan sosial.
4.	Pranata Sosial Perlindungan Anak Terlantar di Rumah Perlindungan Sosial Anak (RPSA)	Nurul Hasmy Mallahi	Dalam penelitiannya sama-sama membahas tentang perlindungan sosial	Perbedaannya dalam penelitian peneliti kali ini lebih kepada program perlindungan sosialnya.

2.2 Konsep Efektivitas Hukum Dalam Perspektif Ilmiah

Efektivitas adalah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana orang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan. Apabila suatu pekerjaan dapat diselesaikan dengan perencanaan, baik dalam waktu, biaya maupun mutunya, maka dapat dikatakan efektif (Ravianto dalam Masruri, 2014: 11)

Sedangkan menurut Gibson (2013: 46), Efektivitas adalah penilaian yang dibuat sehubungan dengan prestasi individu, kelompok, dan organisasi. Makin dekat prestasi mereka terhadap prestasi yang diharapkan (standar), maka akan lebih efektif dalam menilai mereka.

Berdasarkan penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa Efektivitas adalah pencapaian sebuah tujuan yang dilakukan dengan cara yang baik dan hasil yang baik oleh individu, kelompok, ataupun sebuah organisasi.

2.3 Teori Efektivitas Dalam Sistem Hukum Indonesia

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemanjuran/kemujaraban. Membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu: karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.(Barda Nawawi Arief, 2013. *Kapita Selekta Hukum Pidana*, ctk Ketiga. Bandung: Citra Aditya. hal. 67). Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertama-tama haru dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadisasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif (Salim,H.S dan Erlis Septiana Nurbani, 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Edisi Pertama, ctk Kesatu. Jakarta: Rajawali Press. hal. 375). Derajat dari efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum,termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa, "taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyrakat dalam pergaulan hidup."(Soerjono Soekanto, 1985. *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*. Bandung: Remaja Karya. hal.7).

Beberapa pendapat mengemukakan tentang teori efektivitas seperti *Bronislaw Malinoswki, Clerence J Dias, Allot dan Murmer*. Bronislaw Malinoswki mengemukakan bahwa teori efektivitas pengendalian sosial atau

hukum, hukum dalam masyarakat dianalisa dan dibedakan menjadi dua yaitu: masyarakat modern, dan masyarakat primitif. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar yang sangat luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih, didalam masyarakat modern hukum yang di buat dan ditegakan oleh pejabat yang berwenang (Salim,H.S dan Erlies Septiani Nurbani, 2013. Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi, Edisi Pertama. Jakarta: Rajawali Press. hal.376).

Pandangan lain tentang efektivitas hukum oleh *Clerence J Dias* mengatakan bahwa :

An effective legal sytem may be describe as one in which there exists a high degree of congruence between legal rule and human conduct. Thus anda effective kegal sytem will be characterized by minimal disparity between the formal legal system and the operative legal system is secured by

1. *The intelligibility of it legal system.*
2. *High level public knowlege of the conten of the legal rules*
3. *Efficient and effective mobilization of legal rules:*
 - a. *A commited administration and*
 - b. *Citizen involvement and participation in the mobilization process*
4. *Dispute sattelment mechanisms that are both easily accessible to the public and effective in their resolution of disputes and.*
5. *A widely shere perception by individuals of the effectiveness of the legal rules and institutions (Clerence J.Dias. Research on Legal Service AndPoverty: its Relevance to the Design of Legal Service Program in Developing Countries, Wash. U.L. Q 147 (1975). P. 150).*

Pendapat tersebut dijelaskan Clerence J Dias dalam Marcus Priyo Guntarto sebagai berikut, terdapat 5 (lima) syarat bagi efektif tidaknya satu sistem hukum meliputi:

1. Mudah atau tidaknya makna isi aturan-aturan itu ditangkap.
2. Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturan aturan yang bersangkutan.

3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi yang menyadari melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian, dan para warga masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum.
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata di kalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.

Dalam bukunya achmad ali yang dikutip oleh Marcus Priyo Guntarto

yang mengemukakan tentang keberlakuan hukum dapat efektif apabila :

1. Relevansi aturan hukum dengan kebutuhan orang yang menjadi target
2. Kejelasan dari rumusan substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh orang yang menjadi target hukum.
3. Sosialisasi yang optimal kepada semua orang yang menjadi target hukum.
4. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan. Pada umumnya hukum prohibitor lebih mudah dilaksanakan daripada hukum mandatur.
5. Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan (Marcus Priyo Gunarto, 2011. *Kriminalisasi dan Penalisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*. Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. hlm. 71-71).

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa dalam sosiologi hukum masalah kepatuhan atau ketaatan hukum terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam mengukur efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hukum ini. Efektivitas Hukum yang dikemukakan oleh Anthoni Allot sebagaimana dikutip Felix adalah sebagai berikut: Hukum akan mejadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegelapan maka

kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikan (Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbani. hal. 303). Keberlakuan hukum berarti bahwa orang bertindak sebagaimana seharusnya sebagai bentuk kepatuhan dan pelaksana norma jika validitas adalah kualitas hukum, maka keberlakuan adalah kualitas perbuatan manusia sebenarnya bukan tentang hukum itu sendiri. Selain itu Wiiliam Chamblish dan Robert B Seidman mengungkapkan bahwa bekerjanya hukum dimasyarakat dipengaruhi oleh *all other societal personal force* (semua ketakutan dari individu masyarakat) yang melingkupi seluruh proses.

Sociological argument, that aspect of democracy in the establishment of education law in sociological perspective tends to prefer the approach that empiric by prioritizing multiple choice criteria, namely 1) the recognition criteria (recognition theory), (2) admission criteria (reception theory), or (3) criteria fact of law. The first criterion (principle of recognition) concerning the extent of the law which governed the subject acknowledges the existence and power tie and obligation to subject themselves to the relevant legal norms. If the subject of law in question does not feel bound, then sociologically relevant legal norms cannot be said to apply to him. Criteria for acceptance as the second criterion (principle of reception) inprincpal with regard to public awareness concerned to accept the power-set, power-tie, and the power-law forced her norm. While the third criterion emphasizes the factual reality that is the extent to which the rule of law itself is truly effective in real life society. Although a formal juridical legal norm is valid, recognized (Recognized), and accepted (received) by the public as something that does exist (existed) and valid (valid), but in reality completely ineffective practice, it means that in fact the legal norm does not apply. By \neg Hence, a new legal norms to apply sociological. The result of sociological research shows that the urgency has been met on the formation and enforceability of Education regulations. Both are fulfilling the criteria of recognition, acceptance criteria and the criteria for legal fact. At the location of the education stakeholders research shows recognition of the existence and power tie and obligation to subject them in the norm of law education. In the category of public awareness is concerned to accept the power-set, power-tie, and the power-law norms are forced him showing an interest in community education providers with a full consciousness with the orderly and regular

conduct of Education regulations effectively (Rodiyah. 2013. Aspect Democracy In The Formation Of Regional Regulation (Case Study The Formation Of Regional Regulation About Education In Perspective Socio Legal).

Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*) atau dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara *law in the book dan law in action*.

Bustanul Arifin yang dikutip oleh Raida L Tobing dkk, mengatakan bahwa dalam negara yang berdasarkan hukum, berlaku efektifnya sebuah hukum apabila didukung oleh tiga pilar, yaitu:

- a. Lembaga atau penegak hukum yang berwibawa dapat diandalkan
- b. Peraturan hukum yang jelas sistematis.
- c. Kesadaran hukum masyarakat tinggi (Soleman B Taneko, 1993. Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat. Jakarta: Rajawali Press. hal. 47-48).

2.4 Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 21), “implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan”.

Menurut Agustino (2008: 139), “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri”.

Ripley dan *Franklin* (dalam Winarno, 2014: 148) menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. *Grindle* (dalam Winarno, 2014: 149) memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Thomas R. Dye (dalam Agustino, 2008: 7) mendefinisikan kebijakan publik merupakan upaya yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan yang berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Sedangkan menurut *Carl Friedrich* (dalam Agustino, 2008: 7),

kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Budiadjo (dalam Ali, dkk, 2012: 12) menyatakan bahwa kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan –tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan.

W.I. Jenkins (dalam Wahab, 2004: 14) merumuskan kebijakan sebagai *“aset of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them whitin a specified situation wherethese secisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”* (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Chief J.O. Udoji (dalam Wahab, 2004: 15), mendefinisikan kebijakan sebagai *“an sanctioned course of action addresses to a particular problem or group of related problems that affect society at large”* (suatu tindakan bersanksi yang mengarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah

tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Dalam Keban (2008: 60-61), *Shafritz dan Russell* memberikan definisi bahwa kebijakan publik yaitu “*whatever a government decides to do or not to do*, sedangkan Chandler dan Plano berpendapat *public policy* adalah pemanfaatan strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik. Selanjutnya Paterson berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”, Paterson mengutip definisi kebijakan publik yang dikemukakan Anderson dan pendapat B.G. Peters.

Alfatih (2010: 2) menyatakan kebijakan publik adalah setiap keputusan atau tindakan yang dibuat secara sengaja dan sah oleh pemerintah yang bertujuan untuk melindungi kepentingan publik, mengatasi masalah publik, memberdaya publik, dan menciptakan kesejahteraan publik. Salah satu bentuk produk kebijakan publik merupakan peraturan daerah, Peraturan Daerah adalah sebagaimana didefinisikan oleh undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Keberadaan Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Disamping terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) Pasal 18

ayat (6), kewenangan pembuatan Perda juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk materi muatan Perda diatur dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

“Materi Muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Disamping pengaturan dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda juga terdapat dalam Pasal 136 ayat (6) sampai ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut :

1. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
2. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
3. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Riant Nugroho Dwijiwijoto (dalam Alfatih, 2010: 15) menyatakan “implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya”.

Alfatih (2010: 15) menyatakan implementasi kebijakan adalah penerapan apa yang diamanahkan oleh suatu kebijakan secara baik dan benar dalam rangka mencapai tujuan kebijakan tersebut. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Agustino, 2006: 139) menjelaskan makna implementasi, “Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”. Menurut *Van Meter Van Horn* (dalam Leo Agustino, 2006:139) menyatakan, “implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan”.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang, untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yaitu, langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Dari beberapa definisi tersebut diatas dapat diketahui bahwa implementasi

kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu : 1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; 2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan 3) adanya hasil kegiatan.

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul di lapangan. Ancaman utama dari implementasi kebijakan adalah inkonsistensi implementasi. Dalam pelaksanaannya kemungkinan bisa terjadi adanya kendala dan penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksananya kemungkinan bisa terjadi adanya kendala dan penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan. Masalah implementasi ini berkaitan dengan tujuan-tujuan kebijakan dengan realisasi dari kebijakan tersebut.

Kesulitan dalam proses implementasi kebijakan dapat kita lihat dari pernyataan seorang ahli studi kebijakan *Eugne Bardach* (dalam Agustino, 2006: 138) melukiskan kerumitan dalam proses implementasi menyatakan pernyataan sebagai berikut:

“Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang terdengar mengenakan bagi telinga pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”. Dari berbagai defenisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor pelaksana kebijakan dengan sarana-sarana pendukung

berdasarkan aturan-aturan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2.5 Teori Implementasi Kebijakan Undang Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

Menurut Nugroho (2003: 158), implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (tidak lebih dan tidak kurang). Selanjutnya Nugroho (2003: 158) mengemukakan bahwapereencanaan atau sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik. Konsep (yang didukung data dan informasi masa depan) kontribusinya mencapai proporsi sekitar 60 persen terhadap keberhasilan kebijakan tersebut dan proporsi sekitar 40 persen terhadap implementasi yang harus konsisten dengan konsep.

Berdasarkan hasil suatu penelitian diperoleh bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang krusial, karena dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsistensi implementasi dicapai antara 10 persensampai dengan 20 persen saja (Nugroho, 2003: 158) Dalam implementasi kebijakan publik, terdapat dua pilihan langkah yang dapat dilakukan, yakni langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Pada prinsipnya, kebijakan bertujuan untuk melakukan intervensi. Dengan demikian, implementasi kebijakan pada hakaketnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri.

Ada beberapa teori implementasi kebijakan publik diantaranya, Model Ripley dan Franklin, Model *Donald Van Metter* dan *Van Horn*, Model *Hogwood* dan *Gunn*, dan *Model Goerge C. Edward III*.

2.5.1 *Model Ripley dan Franklin*

Dalam buku yang berjudul *Policy Implementasi and Bureacracy*, *Randall B. Repley and Grace A. Franklin* (1986: 232-33) (dalam Alfatih, 2010: 51-52), menulis tentang *three conceptions relating to successful implementation* sambil menyatakan :

“the notion of success in implementation has no single widly accepted definition. Different analists and different actors have very different meanings in mind when they talk about or think about successful implementation. There are three dominant ways of thinking about successful implementation”

Sehubungan dengan *three dominant ways of thinking about successful implementation* tersebut, selanjutnya mereka menyatakan ada *analist and actors* yang berpendapat bahwa implementasi kebijakan yang berhasil dinilai, pertama, memakai ukuran tingkat kepatuhan (*degree of compliance*). Namun, yang kedua, ada juga yang mengukur adanya kelancaran rutinitas fungsi. Oleh karena Ripley dan Franklin menganggap kedua parameter tersebut “*is too narrow and have limites political interest*”, maka mereka mengajukan perspective yang ketiga, yaitu dampak yang diinginkan. Mereka mengutarakan ini

dengan mengatakan “*we advance a third persepective, which is that successful implementation leads to desired... impact from whatever program is being analyzed.*” Jadi ada 3 perspektif untuk mengukur keberhasilan implemetasi kebijakan.

Dalam penelitian ini, ketiga perspektif itu dipakai sebagai pedoman untuk mengukur keberhasilan implementasi program kemitraan. Hal ini dikarenakan ketiga persepektif tersebut tidak kontradiksi satu dengan yang lain, bahkan mereka saling melengkapi sehingga ketiga persepektif tersebut lebih holistic, oleh karenanya cocok dengan penelitian ini. Ketiga measurement tersebut adalah :

a. Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku

Perspektif pertama (*compliance perspective*) memahami keberhasilan implementasi dalam arti sempit yaitu sebagai kepatuhan para implementor dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau program. (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 69)

b. Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi

Bahwa keberhasilan implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah- masalah yang dihadapi; (dalam Akib, Haedar, 2010. Jurnal Administrasi Publik: Volume 1 Nomor 1).

c. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki.

Bahwa keberhasilan suatu implementasi mengacu dan mengarah pada implementasi/pelaksanaan dan dampaknya (manfaat) yang dikehendaki dari semua program-program yang dikehendaki. (dalam Akib, Haedar, 2010. Jurnal Administrasi Publik: Volume 1 Nomor 1).

Pendapat Ripley dan Franklin diatas menunjukkan bahwa keberhasilan suatu implementasi akan ditentukan bagaimana tingkat kepatuhan, lancarnya rutinitas fungsi lembaga, dan hasil kebijakan yang sesuai dengan rencana dari kebijakan.

2.5.2 Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Enam variabel menurut Van Metter dan Van Horn, yang mempengaruhi kinerja kebijakan yaitu :

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan

b. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta sesuai dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d. Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana.

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi orang-orang yang terkait langsung terhadap kebijakan yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan

e. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implemmentasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses

implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

2.5.3 Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Model mereka ini sering disebut oleh para ahli “the down approach”. Menurut Hogwood dan Gunn (dalam Abdul Wahab, 1991: 57-64), untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
- b. Tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.

- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari pada hubungan kausalitas yang handal.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungannya.
- f. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang/kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model ini terdiri dari 10 *point* yang harus diperhatikan dengan seksama agar implementasi kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik. Ada beragam sumber daya, misalnya. Waktu, keuangan, sumber daya manusia, peralatan yang harus tersedia dengan memadai. Disamping itu, sumber daya tersebut harus kombinasi berimbang. Tidak boleh terjadi ketimpangan, misalnya sumber daya manusia cukup memadai tetapi peralatan tidak memadai, atau sumber keuangan memadai tetapi ketersediaan waktu dan keterampilan tidak cukup. Hambatan lain, kondisi *eksternal* pelaksana harus dapat dikontrol agar kondusif bagi implementasi kebijakan. Ini cukup sulit sebab kondisi lingkungan sangat luas, beragam serta mempunyai karakteristik yang spesifik sehingga tidak mudah untuk dapat dikendalikan dengan baik. Misalnya sistem sosial, hal ini sangat sulit

untuk dikendalikan sebab sudah sangat lama ada, tumbuh berkembang, dan sudah menjadi tradisi dan kepercayaan masyarakat. Contoh lingkungan eksternal lainnya yang sulit dikontrol adalah keadaan ekonomi masyarakat, dimana sangat tidak mudah untuk mengubah keadaan ekonomi masyarakat, apalagi dalam waktu dekat demi implementasi suatu kebijakan public. Teori ini juga mensyaratkan adanya komunikasi dan koordinasi sempurna. Seringkali, dalam pelaksanaan suatu kegiatan, kedua hal ini kurang mendapatkan perhatian dengan baik. Apalagi harus sempurna. Hal ini sering diperburuk karena adanya ego sektoral. Berdasarkan deskripsi diatas, teori ini kurang cocok untuk dijadikan untuk penelitian ini.

2.5.4 Model Implementasi Kebijakan Goerge C. Edward III

Model implementasi kebijakan yang berspektif *top down* yang dikembangkan oleh *George C. Edward III*. *Edward III* (dalam Agustino, 2008: 149-154) menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan teori ini terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implemementasi suatu kebijakan, yaitu : 1. Komunikasi; 2. Sumberdaya; 3. Disposisi; dan 4. Struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut *Goerge C. Edward III* (dalam *Agustino, 2008 : 150*) adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implemementasi harus ditansmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

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

a. Transmisi;

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*misscommunication*).

b. Kejelasan;

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuarats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua) ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implemementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan

c. Konsistensi;

Perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumber daya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan, menurut Goerge C.Edward III (dalam Agustino, 2008 :151-152). Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

a. Staf;

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup, tetapi diperlukan juga kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

b. Informasi;

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

c. Wewenang;

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Disatu pihak, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

d. Fasilitas;

Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Variabel ketiga yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah disposisi. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut Goerge C. Edward III (dalam Agustino, 2008:152-154), adalah :

a. Pengangkatan birokrat;

Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

b. Insentif;

Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini

dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi

4. Struktur birokrasi

Menurut Edward III (dalam Agustino, 2008 : 153-154), yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan :

a. *Standar Operating Procedures (SOP)*;

adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau standar minimum yang dibutuhkan.

b. Fragmentasi;

adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

2.6 Program Keluarga Harapan (PKH)

2.6.1 Pengertian Program Keluarga Harapan (PKH)

Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan salah satu kebijakan pemerintah yang berusaha untuk membantu mengurangi tingkat pengeluaran keluarga miskin dan sebagai imbalannya keluarga miskin diminta untuk melaksanakan syarat yang sudah ditetapkan guna meningkatkan kualitas SDM masing-masing keluarga. Kebijakan ini menjadi salah satu langkah dari pemerintah sebagai jalan lain untuk menggantikan subsidi BBM yang mulai dikurangi. Kementerian Sosial merancang program ini dengan baik, mulai dari tujuan, sasaran, hingga pendampingan yang harus dilakukan. Namun di beberapa daerah program ini masih belum efektif, sehingga disini bisa dipertanyakan bagaimana tingkat ketidakefektifan implementasi kebijakan tersebut. Untuk itu perlu adanya evaluasi terhadap implementasi kebijakan tersebut guna mengetahui disfungsi unit-unit administratif yang melaksanakan implementasi kebijakan ataukah terdapat kesalahan dalam memobilisasi sumber daya yang ada.

A good village government system with adequate competency in apparatus resources contributes to improving the quality of public services. At present, the village government has magnetism and high competitiveness. In this regard, the central government explicitly expects a positive paradigm for the implementation of

village governance, namely that the village government must create a conduciveness in improving the quality of services to the community and increasing the welfare and independence of the village. (Rodiyah, Indah Sri Utari, Dani Muhtada, Waspiyah, 2014. Village Bureaucracy Reform In Demoractic And Autonomy Era In Indonesia: Study Of The Establishment Of Laws And Regulations Method By Irr Model , Vol. 17, Issue 4 (December) ISSN 2289-1560.)

2.6.2 Bentuk Pelaksanaan PKH

Mekanisme Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) Secara garis besar fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai “*outcome*” (hasil akhir) dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Implementasi diartikan dalam kamus Webster dalam Wahab (2001:64) sebagai “mengimplementasikan” yang mempunyai pengertian *to provide the means for crrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu). *To give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat sesuatu). Berdasarkan pandangan ini maka implementasi dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (yang biasanya dalam bentuk

undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau intruksi presiden). Pengentasan Kemiskinan dalam implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dapat dikatakan sudah cukup baik. Indikatornya adalah setiap tahapan kegiatan selalui dijumpai proses-proses yang mengarahkan masyarakat RTSM untuk hidup sejahtera. Nugroho (1995:3132) menyebutkan ada 3 (tiga) dimensi kemiskinan yaitu:

- a. Dimensi ekonomi atau material. Dimensi ini menjelma dalam berbagai kebutuhan dasar manusia yang sifatnya material seperti sandang, pangan, perumahan, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Dimensi ini dapat diukur dalam rupiah meskipun harganya selalu berubah-ubah setiap tahunnya tergantung dari tingkat inflansi rupiah itu sendiri
- b. Dimensi sosial dan budaya. Ukuran kuantitatif kurang dipergunakan untuk memahami ini sehingga ukuran sangat bersifat kualitatif. Lapisan yang secara ekonomis masyarakat miskin akan membentuk kantong-kantong kebudayaan yang disebut dengan budaya kemiskinan dan demi kelangsungan hidup.

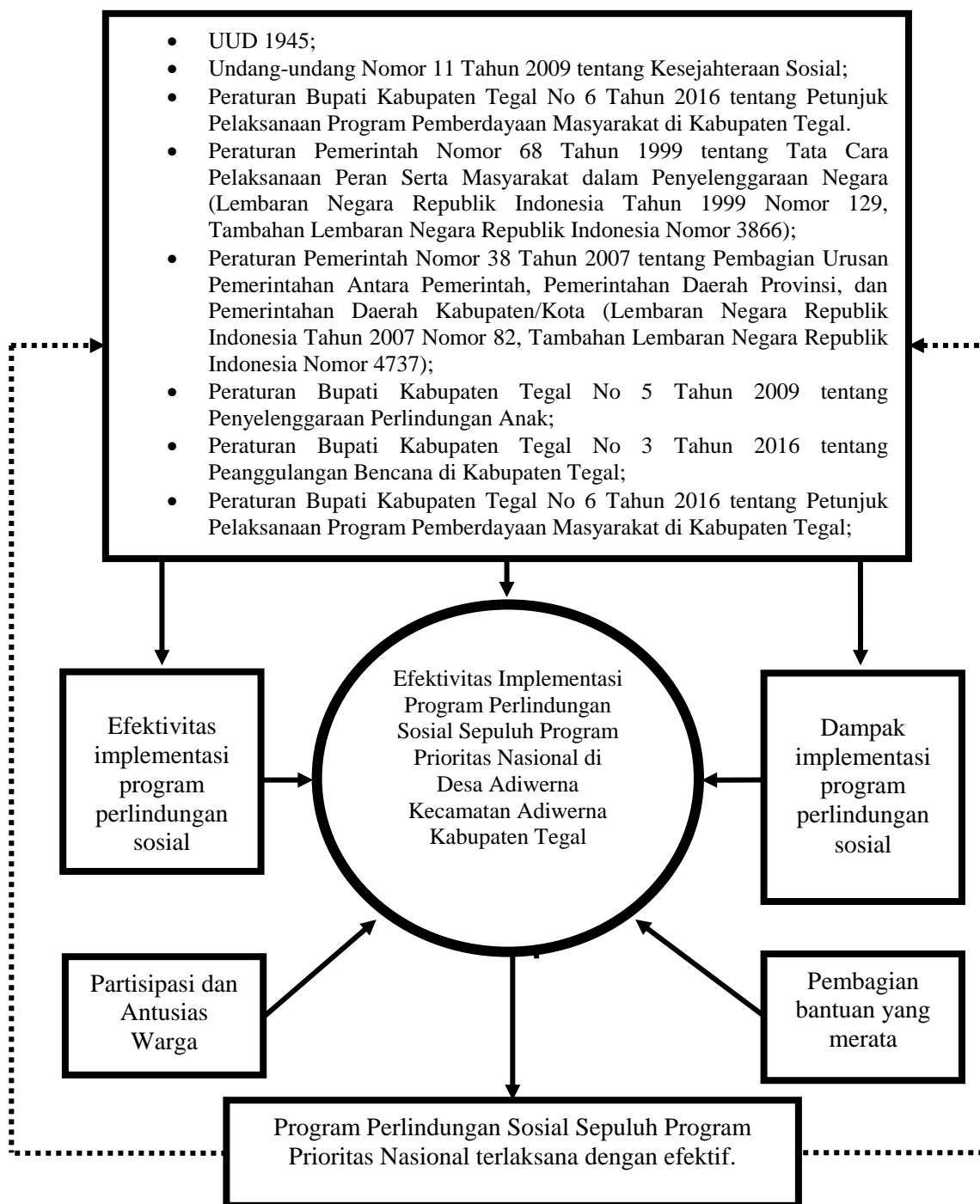
c. Budaya kemiskinan dapat ditunjukkan dengan terlembaganya nilai-nilai seperti apatis, apolitis, fatalistis, kerentanan ketidakberdayaan dan lain-lain. Dimensi struktural atau politik. Orang yang memahami kemiskinan ekonomi pada hakikatnya karena memahami kemiskinan structural atau politik. Kemiskinan ini terjadi karena orang miskin tersebut tidak memiliki sarana dalam proses politik, tidak memiliki kekuatan politik, sehingga menduduki struktur sosial paling bawah.

Terkait dengan mekanisme atau tahapan suatu program pengentasan kemiskinan, maka masyarakat setidaknya harus diposisikan sebagai pelaksana utama atau sasaran dalam setiap prosesnya. Dengan pertimbangan adanya suatu pendamping program yang berfungsi sebagai motivasi, mengaktualisasi diri, dan dapat memberikan arahan yang dapat mempengaruhi perubahan hidup terutama merubah pola berfikir masyarakat (RTSM) untuk mengarah yang lebih baik. Mengingat pengentasan kemiskinan merupakan suatu proses, maka suatu strategi yang digunakanpun lebih mengutamakan proses untuk hasil yang lebih baik.

1. Tahap Persiapan (Identifikasi Masalah)
2. Tahapan Perencanaan (Pemecahan Masalah)
3. Tahap Pelaksanaan dan Pemantauan Kegiatan
4. Tahap Evaluasi dan *Monitoring*

2.7 Kerangka Pemikiran

Secara umum kerangka berfikir yang hendak dibangun dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Bagan 2. Kerangka Berfikir

BAB V

PENUTUP

5.1. SIMPULAN

A. Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan program perlindungan sosial yang memberikan bantuan berupa uang tunai kepada Rumah Tangga Miskin (RTM) berdasarkan persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan dengan melaksanakan kewajibannya. Program semacam ini secara internasional dikenal sebagai *Conditional Cash Transfer (CCT)*. Tujuan PKH dalam jangka panjang adalah untuk memutus mata rantai kemiskinan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan. Tujuan tersebut sekaligus mendukung dalam upaya mempercepat pencapaian target *Millennium Development Goals (MDGs)*.

Program Keluarga Harapan (PKH) implementasinya masih sebatas bentuk jaminan sosial pemerintah untuk masyarakat dalam mendorong terciptanya hubungan baik antara pemerintah dan masyarakat. Sedangkan nilai keadilan dan tanggungjawab kurang terlaksana dengan baik karena masih ditemukannya ketidaktepatan sasaran dalam menentukan anggota penerima bantuan oleh petugas PKH di Desa Adiwerna.

Implementasi Program Keluarga Harapan dalam Pengentasan Kemiskinan di Desa Adiwerna Kecamatan Adiwerna berdasarkan hasil penelitian, peneliti menyimpulkan bahwa dalam Implementasinya sudah berjalan secara maksimal, dengan adanya perubahan yang berdampak positif bagi masyarakat penerima bantuan. Rumah Tangga Sangat Miskin di Desa Adiwerna sebagian sudah mulai menunjukkan adanya perubahan pola berfikir dimana RTSM menerima bantuan sudah mulai mau menyekolahkan anak-anak mereka sampai dengan tingkat SLTP.

B. Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) dalam mengentaskan kemiskinan di Desa Adiwerna. PKH di Desa Adiwerna yang dimulai sejak tahun 2015-2019 yang bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan, salah satunya adalah di Desa Adiwerna kurang terlaksana secara efektif. Belum efektifnya program ini dikarenakan masih ditemukan kurang tepat sasaran dalam penentuan peserta PKH selain itu kurang efektifnya pengalokasian dana PKH oleh peserta membuat PKH menjadi tidak tepat guna dan tidak sesuai dengan tujuan program PKH, sehingga PKH belum dapat mengurangi/mengentaskan kemiskinn yang ada di Desa Adiwerna.

5.2. SARAN

Berdasarkan hasil penelitian diatas, maka penulis dapat memberikan saran sebagai berikut:

1. Implementasi Program keluarga harapan perlu di evaluasi dan monitoring lebih baik lagi, melakukan sosialisasi baik secara nasional terlebih di daerah pedalaman secara terarah untuk memberikan kesadaran dan pemahaman yang benar mengenai program ini kepada semua pemangku kepentingan, baik aparat pelaksana maupun masyarakat.
2. Masih ditemukannya ketidak tepatan sasaran, maka dalam penentuan atau pemilihan PKH harus benar-benar lebih diperhatikan dalam penentuan RTM. Disarankan atau dianjurkan peserta PKH harus lebih teliti dalam membidik penerima bantuan diharapkan menggunakan data yang valid agar lebih tepat sasaran. Sehingga Program Keluarga harapan dapat mengurangi/mengntaskan kemiskinn yang ada di Desa Adiwerna.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, Muslan. 2009. Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum. Malang : UMM Press.
- Amaludin, Moh. 1987. Kemiskinan Dan Polarisasi Studi Kasus Di Desa Butu Gede Kabupaten Kendal Jawa Tengah. Jakarta : UI Press.
- Ashshofa, Burhan. 2010. Metode Penelitian Hukum. Jakarta : Rineka Cipta
- Budiardjo, Miriam. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Daeng, Sudirwo. 1981. Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah dan Pemerintah Desa. Bandung: Penerbit Angkasa Bandung.
- Direktorat Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat ,Perlindungan Sosial di Indonesia: Tantangan dan Arah Kedepan , Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Cetakan I 2014.
- Afando, Ekardo. 2014. Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) dan Upaya Pengentasan Kemiskinan di Nagari Lagan Hilir Punggasan Kecamatan Linngo Sari Baganti Kabupaten Pesisir Selatan. Padang: STKIP PGRI Sumatera Barat
- Publikasi BPS Kabupaten Tegal. 2015. Kabupaten Tegal Dalam Angka
- Buku Pegangan Resmi TKPK Daerah, 2011
- Kuntowijoyo. 1994. Demokrasi dan Budaya Birokrasi. Yogyakarta : Yayasan Bentang Budaya.
- Makmur. 2015. Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan. Bandung: Refika Aditama
- Moelang, Lexy J. 2013. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Ndraha, Taliziduhu. 2001. Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa. Jakarta: Bina Aksara.
- Desa di Jawa Tengah dan DIY. Yogyakarta : Aditya Media.
- Selo, Soemardjan. 1981. Perubahan Sosial. Yogyakarta : Gadjah mada University Press.

- Sugiyono, 2010. *Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D)*. Bandung : Alfabeta.
- Solekhan, Moch. 2012. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press.
- Huraerah, 2015 . *Perlindungan Sosial Bidang Kesehatan Bagi Masyarakat Miskin*. Pemberdayaan Komunitas, Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial Vol 12 No 2, Desember 2015.
- Edi Suharto, PhD. 2006. *Kebijakan Perlindungan Sosial bagi kelompok rentan dan kurang beruntung*. IPI. Jurnal SOSIO-RELIGIA, Vol. 10, No.1, Februari 2012
- Edi Suharto, PhD. 2006. *Peran Perlindungan Sosial Dalam Mengatasi Kemiskinan di Indonesia (Studi Kasus Program Keluarga Harapan)* IPI. Vol 17 No 1 (2015). Sosiohumaniora. Terbit 27 Maret 2015
- Fidyatun Erna, 2012. *Evaluasi Program Keluarga Harapan (PKH) Bidang Kesehatan di Kabupaten Brebes Tahun 2011*. Vol 1, No 02. Tahun 2012
- Solikin Akhmad, *Who Gains From Social Assistances? Rastra, PIP, And PKH Program in Indonesia*. *Internasional Journal of BPPK*. Vol.12, No 1, Tahun 2019.
- Rodiyah. 2014. *The Acceleration Model Of Protection Rights For The Impact Of Natural Disaster Based On The Local Wisdom Through The Harmonization Of Legislations*, Vol. 4, Issue 3 (June) ISSN 2289-155.
- Rodiyah. 2013. *Aspect Democracy In The Formation Of Regional Regulation (Case Study The Formation Of Regioal Regulation About Education In Perspective Socio-Legal)* *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 2, Issue 3 (June) ISSN 2289-155.2
- Rodiyah, Indah Sri Utari, Dani Muhtada, Waspiah, 2014. *Village Bureaucracy Reform In Demoractic And Autonomy Era In Indonesia: Study Of The Establishment Of Laws And Regulations Method By Irr Model* , Vol. 17, Issue 4 (December) ISSN 2289-1560.
- Rodiyah. 2013. *Aspect Democracy In The Formation Of Regional Regulation (Case Study The Formation Of Regioal Regulation About Education In Perspective Socio Legal)*.
- Rodiyah & Waspiah 2019. *Acceleration Of Acquisition Of Copyright Through Village-Owned Enterprises (Bumdes) In Indonesia (Study In Kedungkelor Village, Warureja, Tegal Regency, Central Java)*, Vol. 18, Issue 4 (April) ISSN 2289-1560.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063).

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 129, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3866).

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Bupati Kabupaten Tegal No 5 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Peraturan Bupati Kabupaten Tegal No 3 Tahun 2016 tentang Peanggunan Bencana di Kabupaten Tegal.

Peraturan Bupati Kabupaten Tegal No 6 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Tegal.

Website

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171020100403-78249684/program-perlindungan-sosial-tak-manjur-pangkas-kesenjangan> (Diakses pada hari Kamis, 1 Februari 2018 puku 16.43 WIB).

https://www.kompasiana.com/manuela/program-perlindungan-sosial-dan-kemiskinan-di-indonesia-harusnya-berwajah-perempuan_59685e751a208028206220b2(Diakses pada hari Kamis, 1 Februari 2018 puku 16.50 WIB).

<http://www.beritasatu.com/makro/428236-pemerintah-siapkan-10-prioritas-nasional-dalam-rkp-2018.html>(Diakses pada hari Kamis, 1 Februari 2018 puku 16.50 WIB).