

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN  
(Studi tentang Program Keluarga Harapan Di Kota Palembang)**

**Kiagus Muhammad Faisal<sup>1</sup>, Jumroh<sup>2</sup>**

<sup>1)</sup> Staf Dosen pada Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Gunadarma Jakarta

<sup>2)</sup> Staf Dosen pada Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Sjakhyakirti Palembang

Email : [faisal@yahoo.co.id](mailto:faisal@yahoo.co.id), [ahmadjumroh@yahoo.co.id](mailto:ahmadjumroh@yahoo.co.id)

**ABSTRAK**

Penelitian ini, mendeskripsikan dan menganalisis faktor penyebab belum efektifnya implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses Implementasi Program Keluarga Harapan". Penelitian ini dilakukan di Kota Palembang. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, adalah metode kualitatif, karena peneliti sendiri terlibat langsung dalam proses penelitian ini, termasuk sebagai *participant observation*. Desain penelitian ini menggunakan "desain deskriptif analitik", yaitu metode meneliti suatu obyek peristiwa pada masa sekarang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, belum efektifnya implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin. Hal ini disebabkan, belum efektifnya 3 (tiga) faktor lingkungan implementasi, yaitu : 1) Aktor dan arena, dimana aspek utama keterbatasan kemampuan masyarakat miskin dalam mengelola potensi sumber daya yang tersedia dalam meningkatkan pendapatan masyarakat miskin. 2) Struktur-struktur organisasi dan norma-norma birokrasi, dimana aspek utama penyebabnya, secara struktur Program Keluarga Harapan, tidak dikaitkan dengan kelembagaan masyarakat yang ada di setiap Kecamatan, 3) Jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian, dimana aspek utama penyebabnya, belum efektifnya komunikasi dan hubungan antara aktor dengan elit Kecamatan, Kelurahan, stakeholders dan opinion leader.

Kata Kunci : *Implementasi, Kebijakan, Pemberdayaan, Miskin*

**A. PENDAHULUAN**

Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis data/informasi empiris dari proses Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat miskin (Studi tentang Program Keluarga Harapan di Kota Palembang). Secara umum, Program Keluarga Harapan merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mempercepat penanggulangan masalah kebutuhan pendidikan dan kesehatan anak, terutama bagi penduduk miskin di Kota Palembang.

Keberhasilan suatu kebijakan publik sangat tergantung dari implementasinya. Implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses tindakan pemerintah dalam rangka memenuhi

kepentingan dan kebutuhan masyarakat sebagai upaya penyelesaian masalah publik, isue publik dan tujuan publik.

Masalah publik aktual dalam pelaksanaan politik desentralisasi dan otonomi daerah, adalah masalah kemiskinan. Dalam konteks penanggulangan kemiskinan, dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat yang ditetapkan dalam suatu kebijakan yang terintegrasi, terkoordinasi dan sinergi, dengan melibatkan semua pihak baik pemerintah, pelaku ekonomi dan masyarakat, khususnya masyarakat miskin.

Smith dan Grindle dalam Wahab (1990 : 150), menyatakan "masalah implementasi

kebijakan merupakan masalah krusial, bahkan menjadi batu sandungan terberat dan serius bagi efektivitas kebijakan pembangunan di bidang sosial ekonomi di negara-negara ketiga”.

Implementasi kebijakan melalui Program Keluarga Harapan, dilaksanakan di Kota Palembang tahun 2018. Program ini bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kemandirian masyarakat melalui peningkatan kapasitas masyarakat, pemerintah lokal, serta penyediaan prasarana dan sarana sosial dasar dan ekonomi. Selama ini, implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Keluarga Harapan belum efektif dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan.

Hal ini disebabkan, belum dilibatkannya secara langsung masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan bersama perumusan dan penetapan program. Dalam pelaksanaan politik desentralisasi dan otonomi daerah, masyarakat merupakan pilar utama pembangunan dan pemberdayaan, karena pemberdayaan masyarakat merupakan hak rakyat. Disamping itu, belum efektifnya hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam proses pelaksanaan kegiatan program, karena terbatasnya peran pemerintah daerah. Hubungan yang dibangun dalam proses implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, sejalan dengan pelaksanaan politik desentralisasi dan otonomi daerah yang harmonis, koordinasi yang serasi dan sinergi antara pemerintah, pemerintah daerah, "stakeholders" dan masyarakat miskin.

Sedangkan untuk penyaluran dana, dilakukan sesuai dengan aturan yang ada, yakni diberikan per triwulan, dengan besaran yang bersifat flat, yakni Rp 1.890.000 untuk penerima PKH ibu hamil, menyusui dan ada anak sekolah. Penyalurannya langsung ke rekening atau non rekening yang diberikan setiap triwulan, dimana pada triwulan pertama sekitar february, triwulan dua di Mei dan triwulan tiga di Agustus dan triwulan 4 atau akhir di sekitar November.

Sesuai dengan besaran penerimaan, maka setiap triwulan penerima PKH mendapatkan Rp500.000 dan khusus di triwulan 4 Rp 390.000. Dan untuk penerima PKH lansia atau orang dengan disabilitas setiap triwulannya

Rp 500.000, karena khusus ini mendapatkan bantuan sosial sebesar Rp 2.000.000,". Dengan angka penerima PKH tahun ini 55.540 dengan proyeksi penerima PKH rata - rata Rp 1.890.000, maka total penyaluran dana PKH tahun ini mencapai Rp 1, 049 Miliar. Adapun Data dan fakta dari rekapitulasi kegiatan program keluarga harapan di Kota Palembang meliputi beberapa kecamatan antara lain:

**Tabel 1. Jumlah Penerima Program Keluarga Harapan di Kota Palembang**

No	Kecamatan	Jumlah Penerima PKH
1	Alang-Alang Lebar	1392
2	Bukit Kecil	1321
3	Gandus	3762
4	Iilir Barat I	3094
5	Iilir Barat II	2894
6	Iilir Timur I	1805
7	Iilir Timur II	3615
8	Kalidoni	2907
9	Kemuning	2165
10	Kertapati	6547
11	Plaju	4090
12	Sako	1921
13	Seberang Ulu I	9660
14	Seberang Ulu II	4584
15	Sematang Borang	1195
16	Sukarami	3490
Jumlah		54442

Sumber data Dinas Sosial Kota Palembang 2018

Realita ini menggambarkan besarnya alokasi dana yang digulirkan ke masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, belum berpengaruh secara signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi angka kemiskinan.

Permasalahan dalam penelitian ini dititik beratkan pada belum efektifnya implementasi kebijakan Pemenuhan kebutuhan pendidikan dan kesehatan anak, sesuai dengan yang diharapkan masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Kondisi ini disebabkan, belum digunakan faktor-faktor lingkungan implementasi, yaitu aktor dan arena, struktur-struktur organisasi dan norma-norma birokrasi serta jaringan-jaringan

komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian, yang berkontribusi mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin.

Secara ringkas pertanyaan masalah dari penelitian ini dapat dirumuskan : Mengapa implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin melalui implementasi Program Keluarga Harapan, belum memberikan kontribusi secara optimal untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan, dalam sistem politik desentralisasi dan otonomi daerah.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian mengenai aplikasi teori implementasi kebijakan publik dan dapat memberikan sumbangan pemikiran serta masukan bagi Pemerintah Kota Palembang dalam penanggulangan masalah kemiskinan, melalui proses Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Miskin. Hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi :

1. Aspek Teoritis, bagi pengembangan ilmu pengetahuan tentang Implementasi Kebijakan dalam perspektif Ilmu Administrasi Publik.
2. Aspek praktis, bagi Pemerintah Kota Palembang, dalam proses Perumusan dan Penetapan Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Miskin lebih aspiratif dan integratif.

## B. KAJIAN PUSTAKA

Implementasi kebijakan dapat dilakukan melalui pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up*. Dalam pendekatan *top-down*, implementasi kebijakan dilakukan secara tercentralisasi dan dimulai dari aktor pemerintah tingkat atas serta keputusan penetapan kebijakan publik oleh pemerintah tingkat atas. Pelaku kebijakan dalam pencapaian tujuan dan sasaran dari kebijakan tersebut sesuai prosedur dan tujuan yang telah digariskan oleh pembuat kebijakan dari pemerintah tingkat atas. Dalam pendekatan *bottom-up*, dimana pelaksanaan kebijakan yang terformulasi dari inisiasi warga masyarakat setempat. Hal ini berkaitan bahwa, masalah yang terjadi pada level tingkat bawah dan masyarakat secara substansial hanya diketahui, dimengerti dan

dipahami secara baik oleh warga masyarakat itu sendiri. Argumentasi yang disampaikan bahwa masalah dan persoalan yang terjadi pada level daerah dan desa hanya dapat dimengerti dan dipahami secara baik dan benar oleh warga masyarakat setempat.

Menurut Wahab (2008 : 65), bahwa "proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomidan sosial".

Lebih lanjut, dijelaskan Nakamura dan Smallwood (1980 : 46-64), bahwa terdapat 3 (tiga) faktor kunci lingkungan implementasi yang perlu diperhatikan dan berkontribusi mempengaruhi terhadap proses implementasi kebijakan, meliputi, yaitu :

- 1). Aktor dan arena.

Dalam lingkungan implementasi, aktor dan arena meliputi : pembuat kebijakan, pelaksana formal kebijakan, mediator, pelobi-pelobi administratif, individu-individu berpengaruh, penerima dan pemanfaat kebijakan, media massa dan pelaku evaluasi serta pihak-pihak yang berkepentingan. Banyaknya aktor/pelaku berbeda dengan berbagai kepentingan politiknya yang terlibat dalam lingkungan implementasi akan berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan tersebut.

Aspek pembuat kebijakan, yaitu yang terlibat dalam proses perumusan dan penetapan kebijakan, dengan memperhatikan dan mempertimbangkan aspirasi masyarakat, yang menggambarkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. .

Aspek pelaku/pelaksana kebijakan, yaitu para pelaku resmi yang meliputi para pejabat pemerintahan dan birokrasi yang memiliki kewenangan tugas-tugas implementasi kebijakan. Aspek intermedia atau perantara, yaitu perantara dalam proses implementasi kebijakan adalah individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat yang mendapat tugas secara resmi dari pemerintah.

Aspek pelobi-pelobi dan kelompok-kelompok konstituen, yaitu pelobi-pelobi administratif dan kelompok konstituen lainnya, yang memiliki pengaruh kuat dalam lingkungan implementasi.

Aspek penerima dan pemanfaat kebijakan, yaitu kelompok sasaran atau *target group* dalam lingkungan implementasi. Kelompok ini memiliki peran yang sangat strategis dalam implementasi kebijakan, baik sebagai obyek maupun sebagai subyek dari suatu program pemerintah.

Aspek media massa, mempunyai pengaruh yang kuat dalam lingkungan implementasi. Pers dan media massa memiliki peran penting menyosialisasikan secara positif program pemerintah kepada masyarakat, mempublikasikan dan mengkritisi pelaksanaan program,

Aspek aktor evaluasi yang melakukan evaluasi dan penilaian terhadap kinerja program-program pemerintah. Evaluasi dilakukan, sebagai upaya untuk mendapatkan informasi yang diperlukan untuk mengetahui dan menilai hal-hal yang menyangkut sebab-sebab kegagalan suatu implementasi kebijakan dan faktor-faktor penyebabnya.

2). Struktur-struktur organisasi dan norma-norma birokrasi.

Struktur organisasi mutlak harus ada dalam suatu kegiatan. Hal ini, menunjukkan aspek-aspek penting dalam organisasi, meliputi fungsi-fungsi utama dan hubungan masing-masing, saluran-saluran pengendalian, wewenang serta pendelegasian wewenang. Aktor atau pelaku yang terlibat dalam implementasi kebijakan, mampu memahami unsur-unsur dalam organisasi, yaitu : prosedur-prosedur internal organisasi, alokasi sumberdaya organisasi dan norma-norma birokrasi dalam implementasi kebijakan publik tersebut.

Aspek prosedur-prosedur internal organisasi, sangat berpengaruh dalam pelaksanaan kegiatan. Salah satu aspek yang paling penting dalam prosedur internal organisasi, adalah prosedur komunikasi dalam menyampaikan pesan-pesan organisasi. Prosedur-prosedur penyampaian dan penerimaan pesan ini

akan berpengaruh terhadap efektif dan tidaknya komunikasi dalam organisasi.

Aspek lain, adanya prosedur jenjang administrasi dan manajemen yang panjang dari perumusan kebijakan ke implementasi kebijakan yang bersifat teknis dan operasional. Jenjang ini berkaitan dengan hubungan hirarki struktur organisasi pimpinan administrasi dan manajemen puncak, yang memiliki kewenangan atau kekuasaan pengambilan keputusan kebijakan, dengan struktur organisasi yang memiliki kewenangan dalam implementasi kebijakan. Hal ini, berkaitan dengan panjangnya jarak antara jenjang organisasi dan manajemen yang merumuskan program dengan jenjang organisasi dan manajemen pelaksana program dalam bentuk pelayanan masyarakat. Jenjang dan jarak administrasi dan manajemen ini menimbulkan masalah dalam lingkungan implementasi, yaitu dari kebijakan strategis kepada kebijakan teknis dan operasional pelayanan langsung kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlu dilakukan pendelegasian kewenangan atau kekuasaan kepada struktur organisasi dibawahnya.

Aspek alokasi sumber-sumber administrasi merupakan faktor kunci dalam implementasi kebijakan. Hal ini berkaitan dengan pembiayaan yang diperlukan bagi pelaksanaan kegiatan.

Aspek staf, merupakan sumberdaya lainnya yang sangat penting, baik dari segi jumlah, maupun dari segi kemampuan, pengalaman dan keterampilan, yang dibutuhkan untuk melaksanakan program.

Aspek kekuasaan atau kewenangan organisasi sebagai sumber administratif yang penting, selain alokasi sumberdaya uang, waktu dan staf pelaksana sebagai sumberdaya organisasi dalam menggerakkan organisasi dalam pencapaian tujuan.

Aspek norma-norma birokrasi, merupakan aspek utama dalam lingkungan implementasi. Kinerja administrasi, dipengaruhi motivasi psikologis para pelaku atau aktor-aktor dan norma-norma birokrasi dalam lingkungan implementasi. Pelaksana dalam birokrasi, diatur

melalui ketentuan perundang-undangan dan norma-norma sosial.

3). Jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian.

Berhubung dalam lingkungan implementasi, terdiri dari para aktor atau pelaku dan institusi-institusi berbeda, maka jalinan hubungan sangat diperlukan sebagai relasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksana evaluasi kebijakan. "Media penghubung" ini, merupakan jaringan-jaringan komunikasi yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi para pembuat kebijakan, para pelaksana, para perantara, pelobi, kelompok konstituen serta para penerima dan pemanfaat yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan.

Kemiskinan sesungguhnya merupakan masalah yang sudah ada sejak lama dan hampir bisa dikatakan akan tetap menjadi kenyataan abadi dalam kehidupan manusia. Pengertian kemiskinan sendiri, sebagai suatu konsep ilmiah lahir sebagai dampak ikutan dari istilah pembangunan, maka pembahasan masalah kemiskinan mendapat tempat yang cukup penting.

Neul Mulder dalam Hafsa (2008:11) menurutnya, ia mendefinisikan kemiskinan itu adalah "mereka yang tidak sampai pada suatu tingkat kehidupan minimal seperti ditunjukkan oleh garis kemiskinan yang mengungkapkan taraf minimal untuk bisa hidup dengan kecukupan yang wajar. Mereka yang tidak sampai pada patokan itu dapat dipandang sebagai orang miskin". Secara teoritis, "kemiskinan meliputi dua macam, yaitu Kemiskinan Alamiah dan Kemiskinan Struktural" (Hafsah, 2008:31).

Selanjutnya dijelaskan oleh Hafsah bahwa, Pertama, kemiskinan alamiah, yaitu kemiskinan yang terjadi akibat langkanya sumber daya dan rendahnya produktivitas. Hal ini dimaknai sebagai pengertian bahwa, faktor-faktor yang menjadi penyebab kemiskinan bagi masyarakat secara alami terjadi. Dalam kemiskinan alamiah kesenjangan yang terjadi antar masyarakat tidak terlalu tinggi perbedaannya.

Kedua, kemiskinan struktural yaitu : kemiskinan yang terjadi dari rekayasa manusia,

dari manusia dan terhadap manusia dari suatu sistem politik, ekonomi, sosial dan budaya yang terjadi dalam masyarakat. Dalam kemiskinan struktural sebagian anggota masyarakat akan tetap miskin disebabkan adanya ketimpangan distribusi pendapatan, dimana adanya kebijakan ekonomi yang memberi peluang kesempatan kepada sekelompok masyarakat menguasai sarana ekonomi, sedangkan kelompok masyarakat lainnya tidak mendapatkan kesempatan. Dalam kategori ini kesenjangan ekonomi masyarakat miskin dengan masyarakat kaya sangat tinggi.

Aspek primer berupa miskinnya aset pengetahuan dan keterampilan, sedangkan aspek sekunder berupa miskinnya jaringan sosial, sumber-sumber keuangan dan informasi, seperti kekurangan gizi, air, perumahan, perawatan kesehatan yang kurang baik dan pendidikan yang relatif rendah.

Menurut Suharto (2009 : 22) bahwa, "masalah kemiskinan di Indonesia merupakan isu krusial dan bukan lagi merupakan kejadian sementara waktu, melainkan sudah menjadi fenomena masal yang kronis dan mendalam".

Kemiskinan merupakan masalah utama pembangunan tidak hanya berdimensi ekonomi tetapi juga politik. Secara politik kemiskinan dapat dilihat dari tingkat akses terhadap kekuasaan (*power*), dalam hal ini kekuasaan mencakup tatanan sistem politik yang dapat menentukan kemampuan sekelompok orang dalam menjangkau dan menggunakan sumber daya.

Upaya pemecahan masalah kemiskinan dilakukan untuk memperkokoh harkat dan martabat manusia dan bangsa Indonesia melalui kebijakan dan langkah-langkah koordinasi secara terpadu lintas pelaku dalam penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan melibatkan secara langsung masyarakat miskin sebagai penerima dan pemanfaat program tersebut. Disamping itu, upaya pemecahan masalah kemiskinan, perlu didasarkan pada pemahaman "suara masyarakat miskin" (*voice of the poorest people*) serta "adanya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak-hak dasar rakyat, yaitu

setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja” (Muflich2008:3).

Untuk mewujudkan hak-hak dasar masyarakat miskin ini, BAPPENAS menggunakan beberapa pendekatan utama antara lain: pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*) dan pendekatan objective and subjective. Pendekatan kebutuhan dasar, melihat kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan (*lack of capabilities*) seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum, antara lain pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, alam dan lingkungannya, tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*), pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Sejumlah variabel dapat dipakai untuk melacak persoalan kemiskinan. Dari dimensi pendidikan misalnya, pendidikan yang rendah dipandang sebagai penyebab kemiskinan. Dari dimensi kesehatan, rendahnya mutu kesehatan masyarakat menyebabkan terjadinya kemiskinan. Dari dimensi ekonomi, kepemilikan alat-alat produktif yang terbatas, penguasaan teknologi dan kurangnya keterampilan, dilihat sebagai alasan mendasar mengapa terjadi kemiskinan. Faktor kultur dan struktural juga kerap kali dilihat sebagai elemen penting yang menentukan tingkat kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Penduduk miskin dapat dibedakan menjadi dua yaitu miskin kronis (*chronic poor*) dan miskin sementara (*transient poor*). Miskin kronis adalah penduduk miskin yang berpenghasilan jauh di bawah garis kemiskinan dan biasanya tidak memiliki akses yang cukup terhadap sumber daya ekonomi. Sedangkan miskin sementara adalah penduduk miskin yang berada dekat garis kemiskinan, jika terjadi sedikit saja perbaikan dalam ekonomi, kondisi penduduk yang termasuk kategori miskin sementara ini bisa meningkat dan statusnya berubah menjadi

penduduk tidak miskin. Masalah kemiskinan merupakan masalah mendesak untuk ditanggulangi. ”Untuk mengatasi masalah kemiskinan, diperlukan intervensi langsung oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah” (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014).

Mulyo (2005 : 49 – 54) mendeskripsikan permasalahan kemiskinan meliputi :

#### 1. Terbatasnya Akses dan Rendahnya Mutu Layanan Kesehatan.

Masyarakat miskin menghadapi masalah keterbatasan akses layanan kesehatan dan rendahnya status kesehatan yang berdampak pada rendahnya daya tahan mereka untuk bekerja dan mencari nafkah, terbatasnya kemampuan anak dari keluarga untuk tumbuh dan berkembang serta rendahnya derajat kesehatan ibu. Penyebab utama rendahnya kesehatan masyarakat miskin selain kurangnya kecukupan pangan adalah keterbatasan akses terhadap layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat, rendahnya pendapatan dan mahalnyabiaya jasa kesehatan.

#### 2. Terbatasnya Akses dan Rendahnya Mutu Layanan Pendidikan.

Masyarakat miskin mempunyai akses yang rendah terhadap pendidikan formal dan non formal. Hal ini disebabkan tingginya biaya pendidikan, terbatasnya kuantitas dan kualitas prasarana dan sarana pendidikan, terbatasnya kuantitas dan kualitas guru di daerah dan komunitas miskin, terbatasnya kuantitas dan kualitas sekolah di daerah perdesaan, daerah terpencil dan kantong-kantong kemiskinan.

#### 3. Terbatasnya Kesempatan Kerja dan Berusaha

Masyarakat miskin umumnya menghadapi terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, terbatasnya peluang untuk mengembangkan usaha, lemahnya perlindungan terhadap asset usaha dan perbedaan upah, serta lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan”.

Dalam penanggulangan kemiskinan, program-program yang berorientasi kepada pengurangan masyarakat miskin, harus

ditempatkan sebagai gerakan nasional yang melibatkan semua pihak baik pemerintah, dunia usaha, perguruan tinggi, organisasi-organisasi kemasyarakatan dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat serta masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Pemerintah perlu memberikan perhatian khusus yang diwujudkan dalam langkah-langkah strategis yang langsung memperluas akses rakyat pada sumber daya pembangunan dan penciptaan peluang seluas-luasnya bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin untuk berpartisipasi politik dalam proses pembangunan bagi meningkatkan kesejahteraan mereka.

Pemilihan strategi merupakan proses pembuatan keputusan untuk memilih alternatif yang terbaik, dimana "Pemberdayaan masyarakat merupakan strategi dalam menjalankan pembangunan yang berdasarkan kerakyatan" (Kartasmita 1996:133).

Menurut Roesmidi & Risyanti (2006 : 83) bahwa : "strategi pemberdayaan meliputi tiga dimensi, yaitu dimensi *makro* (kebijakan pemerintah), dimensi *mikro* (individu, keluarga dan kelompok kecil) serta dimensi *mezzo* (komunitas dan organisasi)".

Sasaran kebijakan pemberdayaan masyarakat adalah masyarakat miskin baik perorangan maupun kelompok keluarga miskin, dalam upaya memberdayakan dan memandirikan mereka. Dengan demikian, mereka akan keluar dari belenggu kemiskinan tersebut.

Menurut Supriatna (1997 : 26), yang dimaksud golongan miskin, adalah :

" mereka yang berpendidikan atau yang berketerampilan rendah atau tidak berpendidikan atau tidak berketerampilan sama sekali, dengan upah yang rendah dan tanpa kemungkinan untuk mendapat kedudukan yang lebih baik, mereka itu sebagian bekerja pada perusahaan-perusahaan manufaktur dan jasa-jasa kecil-kecilan atau sebagai pembantu rumah tangga, buruh bangunan, kuli angkut dan muat barang, atau sebagai buruh harian lainnya yang tidak memerlukan keterampilan"

Pemberdayaan Masyarakat merupakan suatu kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk menanggulangi masalah kemiskinan, bertujuan mempercepat pengurangan kemiskinan serta peningkatan kemampuan kelembagaan masyarakat dan pemerintah dalam menangkal dan menanggulangi kemiskinan, melalui pengembangan institusi lokal, pengembangan kapasitas dan pengembangan kewirausahaan baik secara individu maupun komunitas terorganisasi.

Penanggulangan kemiskinan merupakan kegiatan yang harus ditangani secara terpadu karena kemiskinan merupakan persoalan struktural dan mencakup aspek politik, sosial, ekonomi, aset dan lain-lain. Penanggulangan kemiskinan menjadi tanggungjawab bersama, antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, Organisasi-Organisasi kemasyarakatan, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan masyarakat termasuk masyarakat miskin itu sendiri.

Menurut Suharto (2009 : 18) bahwa, kemiskinan meliputi empat faktor :

"1). Faktor Individu, yaitu dalam konteks dimana orang miskin disebabkan oleh perilaku, pilihan atau kemampuan orang miskin itu sendiri dalam menghadapi kehidupannya, 2). Faktor Sosial, dimana dalam konteks ini seseorang menjadi miskin disebabkan kondisi-kondisi lingkungan sosial. Dalam aspek ini meliputi diskriminasi berdasarkan usia, jender, etnis yang menjadikan miskin, termasuk kondisi sosial ekonomi, 3). Faktor Kultural. Hal ini berkaitan dengan kondisi atau kualitas budaya yang menyebabkan kemiskinan. Aspek ini berkaitan dengan hubungan kemiskinan dengan kebiasaan hidup, terutama yang berkaitan dengan sikap kurang menghormati etos kerja, malas, tidak memiliki jiwa kewirausaha dan menyerah kepada nasib, dan 4). Faktor Struktural. Dalam konteks ini menunjuk kepada struktur dan sistem yang tidak adil dan tidak sensitif terhadap kondisi masyarakat, sehingga menyebabkan seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin".

### C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, karena peneliti sendiri terlibat langsung dalam keseluruhan proses penelitian ini, termasuk peneliti sendiri sebagai instrumen pengumpulan data (*participant observation*). Fokus penelitian adalah untuk melihat dan mengetahui makna dan proses bagaimana implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses Implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Palembang.

Penelitian kualitatif pada umumnya, menggunakan informan untuk mengeksploitasi unit penelitian dengan memperhatikan subyek penelitian dalam konteks unit analisis. "Unit analisis adalah satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai subyek penelitian" (Arikunto, 1998:131).

Penentuan informan, menggunakan pendekatan "Bola Salju" (*Snowball Approach*), atau *Snowball sampling*: mengidentifikasi kasus-kasus tertentu yang terjadi dalam proses implementasi Program Keluarga Harapan melalui sejumlah orang yang dihubungi secara berangkai, disamping secara *purposive sampling*, yaitu informan yang telah ditentukan sebelum wawancara sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sedangkan data/informasi skunder dihasilkan dari penelaahan dokumentasi dan arsip baik dari kebijakan-kebijakan maupun laporan-laporan kegiatan. Data/ informasi diperoleh melalui wawancara dengan para informan secara mendalam serta kegiatan pengamatan langsung terhadap tindakan dan aktivitas informan dalam proses implementasi Program Keluarga Harapan.

Sedangkan data/informasi skunder dihasilkan dari penelaahan dokumentasi dan arsip baik dari kebijakan-kebijakan maupun laporan-laporan kegiatan. Data/ informasi diperoleh melalui wawancara dengan para informan secara mendalam serta kegiatan pengamatan langsung terhadap tindakan dan aktivitas informan dalam proses implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Palembang.

### D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam konteks Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Keluarga Harapan, bahwa unsur manusia sangat menentukan, baik dalam formulasi, implementasi maupun dalam evaluasi kebijakan. Manusia sebagai aktor atau pelaku dalam proses perumusan dan penetapan kebijakan

pemberdayaan yang berorientasi kepada terpenuhi kebutuhan dan kepentingan kelompok sasaran, yaitu masyarakat miskin, sebagai target dari suatu keputusan kebijakan yang akan direalisasikan. Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui implementasi Program Keluarga Harapan, bersifat aspiratif, akomodatif dan integratif dengan memperhatikan kepentingan dan kebutuhan dari warga masyarakat, khususnya masyarakat miskin.

Dari perspektif kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Palembang, secara strategis perumusan dan penetapan Program Keluarga Harapan di Kota Palembang, terintegrasi. Dana PKH diberikan untuk masyarakat sangat miskin dan tidak mampu. Nilai bantuan yang diberikan berkisar antara Rp 300 ribu hingga Rp 2,2 juta. Bantuan ini dibagikan secara bertahap untuk memenuhi kebutuhan pendidikan dan kesehatan anak.

Perumusan dan penetapan Program Keluarga Harapan di Kota Palembang yang dilakukan mengindikasikan bahwa belum efektifnya implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat, melalui proses implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Palembang. Oleh karena itu, agar perumusan dan penetapan kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, lebih efektif dalam mengakomodasikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat miskin, terutama untuk menghindari distorsi informasi, perlu adanya koordinasi di setiap Kecamatan, Kelurahan yang ada di Kota Palembang melalui analisis kemiskinan partisipatif.

Salah satu hambatan dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Keluarga Harapan, pada pelaksanaan otonomi daerah sebagai kebijakan pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah, adalah *mindset* aparatur pemerintah. Dimana, satu sisi aparatur pemerintah masih terpolat dengan "kebiasaan lama" dan "pikiran lama", bahwa sistem penyelenggaraan pemerintah dalam sistem politik sentralistik, yang memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah untuk melakukan inventarisasi dan indentifikasi masalah-masalah yang menjadi kepentingan dan kebutuhan masyarakat, menjadi suatu program pemerintah. Dalam hal ini, program pemerintah yang



dilaksanakan dan berhubungan langsung dengan masyarakatnya.

Dalam konteks jaring aspirasi masyarakat, mengenai kebutuhan dasar manusia dan kepentingannya dalam hubungan dengan keberadaan pemerintah, kebutuhan data/informasi mengenai angka kemiskinan mikro yang tepat dan akurat, terutama mengenai kebutuhan dasar dan kepentingan masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Unsur pemerintah di tingkat Kecamatan atau Kelurahan merupakan aktor di lini terdepan dalam hubungan dengan masyarakat, khususnya masyarakat miskin.

Interaksi yang intensif dari para aktor pengambil kebijakan dengan masyarakat, khususnya masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran, akan lebih efektif menerima pesan-pesan pembangunan, sehingga kebijakan/program tersebut akan lebih mudah diterima, dipahami dan didukung masyarakat untuk direalisasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan/ program tersebut. Aktor/pelaku yang terlibat sebagai perumus dan pengambil keputusan kebijakan, hendaknya selalu memperhatikan dimana arena atau ruang lingkup dan lingkungannya, baik karakteristik dan budaya masyarakat setempat dimana arena implementasi kebijakan tersebut dilakukan. Pemahaman terhadap lingkungan beserta karakteristik, potensi, permasalahan, kebutuhan, keinginan dan kepentingan kelompok sasaran, akan lebih memudahkan dalam proses implementasi Program Keluarga Harapan, serta penerimaan dan dukungan dari kelompok sasaran atau *target group*.

Fakta dan realitas menunjukkan, bahwa fenomena belum serasinya hubungan organisasi pemerintahan dari tingkat Kota, Kecamatan sampai dengan di Kelurahan dalam merumuskan dan menetapkan program yang sama dengan target sasaran yang sama. Keresasian hubungan pemerintahan melalui koordinasi sebagai prasyarat terjalannya kerjasama dalam upaya pencapaian tujuan dan sasaran program. Ketidakserasian hubungan mengindikasikan bahwa, belum efektifnya proses Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Palembang.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, transparansi, akuntabilitas dan pertanggungjawaban kepada publik, merupakan prasyarat dari sistem demokrasi. Oleh karena itu,

dalam proses implementasi Program Keluarga Harapan, kelembagaan yang dibentuk berdasarkan prinsip-prinsip organisasi "ramping struktur dan kaya fungsi", memiliki tugas, fungsi dan wewenang yang jelas, rentang kendali yang pendek dan mekanisme yang sederhana dan fleksibel dalam penyesuaian perubahan dinamika masyarakat. Keseluruhan fungsi struktur dan sistem organisasi tersebut, diarahkan bagaimana pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya dapat dicapai secara efektif, efisien dan produktif.

Dalam konteks kelembagaan pemerintahan daerah, hasil penelitian ini mendeskripsikan bahwa, belum signifikannya peran kelurahan sampai ke tingkat Rukun Tetangga secara langsung terlibat dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Keluarga Harapan. Hal ini, berakibat tidak efektifnya upaya penyelesaian masalah yang terjadi di daerah dan solusinya bagi penyelesaian masalah. Dalam proses implementasi Program Keluarga Harapan, diperlukan proses komunikasi dalam organisasi yang efektif, sebagai persyaratan mutlak atau "*conditio sine qua non*", yang merupakan faktor penting. Komunikasi, disamping komunikasi interpersonal, komunikasi kelompok dan komunikasi massa melalui peran media massa sebagai pelaku.

Dalam konteks aspek jaminan keamanan bagi pelaku dalam jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian, sebagai upaya menjaga stabilitas organisasi dan kontinuitas komunikasi sertaantisipasi mutasi pelaku, yang telah memiliki keterampilan dan pengalaman kerja. Dalam proses komunikasi, diperlukan tingkat kesamaan persepsi antara pelaku, "*stakeholders*" dan warga masyarakat, dalam bentuk *homofili* dan *empati*, berupa kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan dari pelaku yang terlibat dalam proses Implementasi Program Keluarga Harapan.

Dalam konteks aspek kriteria pengukuran kinerja dalam jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian, merupakan aspek penting dalam hubungan dan jaringan komunikasi proses implementasi Program Keluarga Harapan. Penetapan kriteria yang jelas, sebagai standarisasi bagi penilaian terhadap pelaku dalam proses komunikasi melalui jaringan-jaringan komunikasi.

Efektifnya komunikasi dalam proses implementasi Program Keluarga Harapan, melalui evaluasi kinerja pelaku dalam jaringan-jaringan komunikasi, berdasarkan standarisasi kriteria pengukuran kinerja yang telah ditetapkan dantelah disepakati bersama sebelumnya.

Hambatan komunikasi dalam organisasi Program Keluarga Harapan terjadi pada setiap pola komunikasi, yaitu komunikasi vertikal dari atas ke bawah dan sebaliknya dari bawah keatas, serta pola komunikasi secara horizontal. Hambatan komunikasi secara vertikal, yaitu komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya dari pemberi perintah/tugas kepada penerima dan dari penerima tugas kepada pemberi tugas. Hambatan komunikasi ke samping atau kegiatan belum serasinya koordinasi dan interaksi diantara para pelaku dalam proses implementasi Program Keluarga Harapan.

Informasi yang tepat dan akurat, dapat merubah sikap seseorang, dimana sikap tersebut erat hubungannya dengan sikap yang telah dimiliki oleh seseorang sebelumnya. Bila seseorang telah memiliki sikap positif terhadap sesuatu obyek, kemudian orang itu memperoleh informasi yang ada kaitannya dengan sikap yang telah dimilikinya, maka cenderung orang tersebut akan bersikap positif terhadap informasi tersebut. Disamping itu, bisa juga terjadi seseorang telah bersikap positif, akan tetapi yang bersangkutan kurang mendapat informasi yang jelas, maka sikap orang tersebut akan berubah menjadi bersikap negatif. Oleh karena itu, dalam proses implementasi Program Keluarga Harapan, diperlukan kejelasan dan ketepatan informasi, sebagai pesan pemberdayaan yang akan dikomunikasikan ke bawah, yaitu Tim Pengelola Kegiatan (TPK) tingkat Kelurahan.

Dalam mewujudkan komunikasi efektif, maka diperlukan intensitas proses komunikasi yang terus-menerus, melalui frekwensi pertemuan secara priodik dalam jaringan-jaringan komunikasi yang telah dibangun selama ini, sehingga terwujud persepsi yang sama dan makna yang sama terhadap pesan-pesan yang disampaikan dan diterima pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi Program Keluarga Harapan.

Dari aspek legitimasi penyesuaian dalam jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-meknisme penyesuaian, bahwa bahasa merupakan faktor yang sangat penting dalam

penyampaian pesan pemberdayaan kepada rakyat/masyarakat. Bahasa yang digunakan dalam proses komunikasi organisasi, disesuaikan dengan menggunakan bahasa rakyat/masyarakat setempat, dimana program tersebut direalisasikan, sehingga pesan tersebut mudah diterima, dimengerti dan dipahami oleh rakyat/masyarakat. Oleh karena itu, sebelum informasi/pesan pembangunan dan pemberdayaan di komunikasikan kepada rakyat/masyarakat, perlu dilakukan penyesuaian dengan memperhatikan situasi dan kondisi dimana rakyat/masyarakat itu berada. Penyesuaian ini meliputi bahasa, karakteristik dan perilaku pelaku dengan situasi dan kondisi rakyat/masyarakat setempat. Masalah penyesuaian ini, timbul dari batasan-batasan legitmasi para pelaku yang menjamin penyesuaian tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, belum efektifnya legitimasi penyesuaian dalam jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian dalam penyampaian pesan-pesan pembangunan dan pemberdayaan kepada masyarakat, disesuaikan dengan aspirasi, karakteristik dan budaya masyarakat setempat, dengan meperhatikan situasi dan kondisi lingkungan dalam proses implementasi Program Keluarga Harapan di "desain" secara umum, sama dan seragam, tanpa memperhatikan aspirasi, karakteristik masyarakat serta budaya masyarakat.

Dalam kelembagaan Program Keluarga Harapan, seharusnya tidak menentukan tujuan dan sasaran sebelum memperoleh informasi yang tepat dan akurat tentang lingkungannya, dimana program tersebut akan direalisasikan. Selanjutnya agar organisasi tetap hidup dan keberadaannya tetap ada, perlu memproses informasi dari lingkungannya. Hal ini diperlukan untuk menyesuaikan apa yang terjadi pada lingkungan serta upaya mengantisipasi perubahan-perubahan lingkungannya. Penyesuaian ini, tergantung dari situasi dan kondisi lingkungan serta sikap, perilaku dan karakteristik serta budaya rakyat/masyarakat setempat, sebagai penerima dan pemanfaat dari Program Keluarga Harapan.

## E. KESIMPULAN

Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Palembang, belum efektif dalam mewujudkan tujuan sebagaimana yang diharapkan, yaitu

meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan. Hal ini disebabkan, belum efektifnya 3 (tiga) faktor lingkungan implementasi, berkontribusi mempengaruhi terhadap proses implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, yaitu :

1. Aktor dan arena, dimana aspek utama yang menyebabkan belum efektifnya implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Palembang, adalah belum dilibatkannya secara aktif dan langsung penerima manfaat kebijakan, yaitu masyarakat miskin.
2. Struktur-struktur organisasi dan norma-norma birokrasi, dimana aspek utama yang menyebabkan belum efektifnya proses implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Palembang belum mampu mewujudkan harmonisasi hubungan kelembagaan dengan kelembagaan lainnya.
3. Jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian, dimana aspek utama yang menyebabkan belum efektifnya implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Palembang, adalah belum efektifnya jaminan keberlangsungan komunikasi dan hubungan antara aktor atau pelaku dengan elit Kecamatan, Kelurahan, stakeholders dan opinion leader, melalui jaringan-jaringan komunikasi yang telah dibangun. Disamping itu, kurangnya intensitas frekwensi pertemuan komunikasi dan kurangnya partisipasi masyarakat miskin dalam komunikasi implementasi Program Keluarga Harapan di Kota Palembang.

#### F. SARAN

1. Agar proses implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, disinergikan dengan implementasi kebijakan pengorganisasian *target group*, sebagai wadah hubungan-hubungan yang terpolakan, diantara orang-orang dalam pencapaian tujuan dan dengan implementasi kebijakan pendataan atau sensus penduduk miskin yang dilakukan secara menyeluruh, dengan garis kemiskinan jelas dan tegas, berupa Angka Kemiskinan Mikro.
2. Agar proses implementasi Program Keluarga Harapan efektif dan efisien, maka pelaksanaan kegiatan tersebut, dapat ditugaskan kepada pemerintah daerah atau

kepada pemerintah desa, melalui azas tugas pembantuan. Penugasan kepada pemerintah daerah ini disertai dengan pembiayaan, prasarana dan sarana.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian— Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Hafsah, Mohammad Jafar. 2008. *Pengentasan Kemiskinan melalui Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung : Institute for Religious and Institutional Studies (Iris) Press.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta : PT. Pustaka CIDESINDO.
- Nakamura, Robert T. & Frank Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York : St. Martin's Press.
- Roesmidi, H. & Riza Risyanti. 2008. *Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung : Alqaprint Jatinangor.
- Suharto, Edi. 2009. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*. Bandung: Alfabet.
- Supriatna, Tjahya. 1997. *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*, Bandung : Humaniora Utama Press.
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Analisis Kebijaksanaan*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Dokumen-Dokumen**
- Muflich, Ayip. 2008. *Pedoman Umum Pemberdayaan Masyarakat dan Desa*. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri.
- Mulyo, Sumedi Andono. 2005. *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan* Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kantor Kementerian Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.

**PeraturanPerundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun  
2014, tentang Pemerintahan  
Daerah.