

**IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) SEBAGAI
LANGKAH PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KELURAHAN
SIDOTOPO, KECAMATAN SEMAMPIR, KOTA SURABAYA**

Erdianzah Dicky Pramudia

Program Studi Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
pramudiadicky02@gmail.com

Indah Murti

Program Studi Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
endah@untag-sby.ac.id

Adi Soesiantoro

Program Studi Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
adisusiantoro@untag-sby.ac.id

ABSTRACT

According to data from Statistics Indonesia (BPS) (2025), the number of people living in poverty in Indonesia in September 2025 reached 23.36 million, representing 8.25 percent of the total population. To address this issue, the Indonesian government has implemented the Family Hope Program (Program Keluarga Harapan/PKH) as stipulated in the Regulation of the Minister of Social Affairs of the Republic of Indonesia Number 1 of 2018. This study aims to examine the implementation of the Family Hope Program (PKH) in Sidotopo Village, Semampir District, Surabaya City. A descriptive qualitative approach was employed, with the analysis guided by George C. Edward III's policy implementation framework, which consists of communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. Data were collected through observations, interviews, and documentation involving the Head of Social Welfare Affairs, the PKH coordinator, PKH social facilitators, and beneficiary families. The findings reveal that the implementation of PKH in Sidotopo Village has generally been effective. The communication dimension is characterized by a hierarchical and consistent flow of information, although communication barriers remain among certain beneficiaries. The resources dimension is supported by adequate human resources, facilities, and infrastructure; however, operational budget constraints continue to pose challenges. The disposition dimension demonstrates the implementers' commitment, integrity, and responsiveness in carrying out the program. Meanwhile, the bureaucratic structure dimension is strengthened by a clear division of responsibilities and effective coordination among stakeholders. Factors supporting implementation include structured communication, adequate

human resources, implementers' commitment, and a supportive bureaucratic structure, while communication barriers among beneficiaries and limited operational funding constitute the main obstacles. Overall, the implementation of PKH in Sidotopo Village has performed relatively well; however, improvements in communication effectiveness and budget support are still required to optimize program implementation.

Keywords: *Policy Implementation, Family Hope Program (PKH), Poverty, George C. Edward III.*

ABSTRAK

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2025), jumlah penduduk miskin di Indonesia pada September 2025 mencapai 23,36 juta jiwa atau 8,25 persen dari total penduduk. Sebagai upaya penanggulangan kemiskinan, pemerintah melaksanakan Program Keluarga Harapan (PKH) yang diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sidotopo, Kecamatan Semampir, Kota Surabaya. Penelitian menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan fokus analisis berdasarkan teori implementasi kebijakan George C. Edward III yang meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Data diperoleh melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi dengan informan yang terdiri atas Kasi Kesejahteraan Rakyat (Kasi Kesra), koordinator PKH, pendamping sosial PKH, dan Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi PKH di Kelurahan Sidotopo secara umum telah berjalan cukup baik. Dimensi komunikasi didukung oleh penyampaian informasi yang berjenjang dan konsisten, meskipun masih terdapat kendala komunikasi pada sebagian KPM. Dimensi sumber daya didukung oleh ketersediaan sumber daya manusia serta sarana dan prasarana yang memadai, namun masih terdapat keterbatasan anggaran operasional. Dimensi disposisi menunjukkan adanya komitmen, integritas, dan responsivitas pelaksana dalam menjalankan program. Sementara itu, dimensi struktur birokrasi didukung oleh pembagian tugas yang jelas dan koordinasi yang berjalan dengan baik. Faktor pendukung implementasi meliputi komunikasi yang terstruktur, ketersediaan sumber daya manusia, komitmen pelaksana, dan struktur birokrasi yang mendukung, sedangkan faktor penghambatnya adalah kendala komunikasi dengan sebagian KPM dan keterbatasan anggaran operasional. Dengan demikian, implementasi PKH di Kelurahan Sidotopo telah berjalan cukup baik, meskipun masih diperlukan peningkatan efektivitas komunikasi dan dukungan anggaran untuk mengoptimalkan pelaksanaan program.

Kata Kunci: *Implementasi Kebijakan, Program Keluarga Harapan, Kemiskinan, George C. Edward III.*

A. PENDAHULUAN

Permasalahan kemiskinan menjadi isu global yang juga dihadapi oleh Indonesia sebagai negara berkembang. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,

“miskin itu artinya tidak berharta.” Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2025), jumlah penduduk miskin di Indonesia pada September 2025 tercatat sebesar 23,36 juta jiwa atau 8,25 persen dari total penduduk. Angka ini menunjukkan penurunan dibandingkan bulan September 2024 yang mencapai 24,06 juta jiwa atau 8,57 persen, sehingga secara kuantitatif terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 0,70 juta jiwa. Penurunan tersebut seringkali dijadikan indikator keberhasilan kebijakan pemerintah dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Namun demikian, capaian ini perlu dicermati secara lebih kritis, mengingat jumlah penduduk miskin yang masih berada pada kisaran puluhan juta jiwa menunjukkan bahwa permasalahan kemiskinan belum sepenuhnya teratasi.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut pemerintah Indonesia sendiri telah menetapkan berbagai kebijakan strategis dalam upaya percepatan penghapusan kemiskinan, salah satunya melalui dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan. PKH adalah program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada keluarga miskin (KM) yang ditetapkan sebagai keluarga penerima manfaat (KPM). Meskipun Pemerintah telah melakukan berbagai upaya dalam meningkatkan kesesuaian data penerima bantuan sosial dengan kondisi riil di lapangan, namun masih terdapat kendala terkait permasalahan keakuratan data penerima.

Penelitian mengenai PKH telah banyak dilakukan, baik pada proses implementasi maupun evaluasi program. Penelitian yang dilakukan oleh Marlia Yunisar (2025) tentang evaluasi Program Keluarga Harapan dalam upaya penurunan kemiskinan di Kelurahan Sidotopo, Kecamatan Semampir, Kota Surabaya. Penelitian tersebut berfokus pada pencapaian tujuan dan hasil program dalam menurunkan tingkat kemiskinan masyarakat. Sementara itu, penelitian ini berfokus pada proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi atau sikap pelaksana (*disposition of implementers*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) sebagaimana dikemukakan oleh George C. Edward III. Keempat faktor tersebut memiliki peran penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan, termasuk Program Keluarga Harapan (PKH).

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif, yaitu suatu pendekatan yang bertujuan memahami fenomena secara mendalam dalam konteks alaminya (Fadli, 2021). Pendekatan kualitatif dipilih karena implementasi kebijakan merupakan proses sosial yang kompleks, memerlukan eksplorasi mendalam atas makna, interaksi, dan dinamika yang tidak dapat sepenuhnya ditangkap melalui data kuantitatif semata. Kelurahan Sidotopo dipilih sebagai lokasi penelitian karena merupakan salah satu wilayah di Kecamatan Semampir yang masih memiliki jumlah Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan yang cukup tinggi. Berdasarkan data penerima bantuan PKH tahap II tahun 2026, jumlah penerima PKH di Kelurahan Sidotopo mencapai 893 jiwa. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa PKH masih menjadi salah satu instrumen penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan di wilayah tersebut.

Fokus penelitian ini ditentukan berdasarkan kerangka implementasi kebijakan yang mengacu pada model implementasi kebijakan dari George C. Edward III (1980), yang menekankan empat variabel utama dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: (1) komunikasi (*communication*), mencakup transmisi, kejelasan, dan konsistensi kebijakan; (2) sumber daya (*resources*), mencakup jumlah sumber daya manusia, fasilitas, dan anggaran yang diperlukan di lapangan; (3) disposisi atau sikap pelaksana (*disposition of implementers*) mencakup sikap, komitmen, dan responsivitas pelaksana di lapangan; (4) struktur birokrasi (*bureaucratic structure*), mencakup SOP dan pembagian tugas sesuai unit kerja. Pemilihan informan ditentukan dengan berdasarkan kriteria keterlibatan langsung dalam pelaksanaan atau penerimaan Program Keluarga Harapan di Kelurahan Semampir. Informan terdiri dari tujuh narasumber, yaitu: Ibu Siti Nur Aisah, S.M (Kasi Kesra Kelurahan Sidotopo), Bapak Yanis Fajar Dermawan, S.Kom (koordinator PKH), Bapak Hafid S.H.I., S.Kom (pendamping sosial PKH), Ibu Ani Nur Hayati (Tim Kader Surabaya Hebat), dan tiga keluarga penerima manfaat (KPM) yaitu Ibu Nurul Jannah, Ibu Sumaro'ah, dan Ibu Sugiarti.

Teknik pengumpulan data meliputi wawancara mendalam (*in-depth interview*), observasi langsung ke lokasi penelitian di Kelurahan Sidotopo, serta dokumentasi berupa regulasi, laporan kegiatan, dan data keluarga penerima manfaat. Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman (1994) yang terdiri dari tiga tahap: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Keabsahan data dijamin melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan penelitian yang mencakup sumber data dari hasil observasi, wawancara dan dokumentasi, peneliti akan mendeskripsikan dan menganalisis mengenai proses implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Semampir. Fokus penelitian ini menggunakan empat elemen yang diuraikan dalam teori George C. Edward III (1980), sebagai berikut:

Pertama, dari dimensi komunikasi (*communication*) dalam implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sidotopo telah didukung oleh mekanisme transmisi informasi yang berjenjang, kejelasan informasi yang diterima oleh pelaksana maupun KPM, serta konsistensi informasi melalui koordinasi yang dilakukan secara berkala. Namun demikian, masih terdapat hambatan komunikasi pada tingkat kelompok sasaran yang berkaitan dengan keterbatasan sarana komunikasi, kondisi lanjut usia penerima manfaat, dan perbedaan bahasa yang digunakan.

Kedua, dimensi sumber daya (*resources*) dapat dipahami bahwa implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sidotopo telah didukung oleh ketersediaan sumber daya manusia yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan program serta sarana dan prasarana yang mendukung proses administrasi dan pemutakhiran data penerima manfaat. Namun demikian, masih terdapat keterbatasan pada aspek anggaran, khususnya dalam mendukung pelaksanaan kegiatan P2K2 dan kegiatan pendampingan kepada KPM. Oleh karena itu, aspek sumber daya dalam implementasi PKH di Kelurahan Sidotopo telah

mendukung pelaksanaan program, meskipun masih memerlukan penguatan pada dukungan anggaran untuk menunjang kegiatan pendampingan secara lebih optimal.

Ketiga, dimensi disposisi atau sikap pelaksana (*disposition of implementers*) dapat dipahami bahwa disposisi atau sikap pelaksana dalam implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sidotopo telah mendukung pelaksanaan program. Hal tersebut ditunjukkan melalui sikap objektif dalam proses pengusulan penerima manfaat, komitmen dalam menjalankan tugas secara profesional, integritas dalam menjaga pelaksanaan program, serta responsivitas dalam menindaklanjuti berbagai keluhan masyarakat. Dengan adanya sikap pelaksana yang mendukung tersebut, implementasi PKH di Kelurahan Sidotopo dapat berjalan sesuai dengan tujuan program dan kebutuhan penerima manfaat.

Keempat, dimensi struktur birokrasi (*Bureaucratic Structure*) Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasi Kesejahteraan Rakyat (Kasi Kesra), koordinator PKH, dan pendamping sosial PKH, diketahui bahwa pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sidotopo melibatkan berbagai pihak yang memiliki tugas dan peran masing-masing, mulai dari Dinas Sosial, koordinator PKH, pendamping sosial PKH, pemerintah kelurahan, RT/RW, hingga kader di tingkat masyarakat. Pembagian tugas antar pelaksana telah berjalan sesuai dengan peran masing-masing dan didukung oleh kerja sama dalam pelaksanaan program. Selain itu, koordinasi antar pelaksana dilakukan secara berjenjang melalui komunikasi langsung maupun melalui media komunikasi lainnya untuk mendukung penyaluran bantuan, pendistribusian Kartu Keluarga Sejahtera (KKS), penanganan permasalahan bantuan sosial, serta tindak lanjut terhadap berbagai kebutuhan Keluarga Penerima Manfaat (KPM).

Berdasarkan hasil penelitian, terdapat beberapa faktor yang mendukung implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sidotopo yang meliputi, *pertama*, adanya komunikasi yang berjalan secara berjenjang dan terstruktur mulai dari tingkat pusat, Dinas Sosial, koordinator PKH, pendamping sosial PKH, hingga Keluarga Penerima Manfaat (KPM); *kedua*, ketersediaan sumber daya manusia yang dinilai cukup memadai dalam mendukung pelaksanaan program; *ketiga*, adanya komitmen dan sikap profesional dari para pelaksana program; *keempat*, struktur birokrasi yang mendukung pelaksanaan program. Adapun faktor penghambat dalam implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sidotopo yang meliputi, *pertama*, masih terdapat kendala komunikasi antara pendamping sosial PKH dan sebagian KPM; *kedua*, keterbatasan anggaran operasional dalam pelaksanaan kegiatan pendampingan dan Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2).

D. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sidotopo, Kecamatan Semampir, Kota Surabaya, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program secara umum telah berjalan dengan cukup baik. Hal ini ditunjukkan dari aspek komunikasi, penyampaian informasi program dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat pusat hingga kepada KPM. Pada aspek sumber daya, implementasi program didukung oleh ketersediaan pendamping sosial PKH yang dinilai cukup sesuai

dengan jumlah KPM yang didampingi serta tersedianya fasilitas pendukung berupa komputer dan jaringan internet di kelurahan. Pada aspek disposisi, pelaksana menunjukkan komitmen dan profesionalisme dalam menjalankan tugas, menjaga objektivitas dalam proses pengusulan penerima manfaat, serta responsif dalam menangani berbagai keluhan yang disampaikan oleh KPM. Sementara itu, pada aspek struktur birokrasi, pelaksanaan program didukung oleh pembagian tugas yang jelas serta koordinasi yang dilakukan secara berjenjang antara Dinas Sosial, pemerintah kelurahan, koordinator PKH, pendamping sosial PKH, RT/RW, dan kader.

Meskipun demikian, implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sidotopo masih menghadapi beberapa kendala. Kendala tersebut meliputi masih adanya sebagian Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang tidak memiliki telepon genggam, kondisi lanjut usia, serta keterbatasan pemahaman Bahasa Indonesia sehingga penyampaian informasi memerlukan pendekatan secara langsung dan penggunaan bahasa daerah. Selain itu, masih terdapat keterbatasan anggaran operasional untuk mendukung kegiatan Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2) dan kegiatan pendampingan lainnya sehingga beberapa kebutuhan operasional masih dipenuhi secara mandiri oleh pendamping sosial PKH.

Secara keseluruhan, implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Sidotopo, Kecamatan Semampir, Kota Surabaya telah menunjukkan hasil yang cukup baik berdasarkan indikator implementasi kebijakan George C. Edward III yang meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Namun demikian, masih diperlukan upaya perbaikan terutama dalam meningkatkan efektivitas penyampaian informasi kepada KPM serta dukungan terhadap pelaksanaan kegiatan pendampingan agar implementasi program dapat berjalan lebih optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. (2025, 28 November). Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/ Kota Tahun 2025. Diakses pada 2 Februari 2026. <https://www.bps.go.id/id/publication/2025/11/28/f7534097ff9c717e794cd6e1/data-dan-informasi-kemiskinan-kabupaten--kota-tahun-2025.html>
- Badan Pusat Statistik. (2025, 28 November). PENGHITUNGAN DAN ANALISIS Kemiskinan Makro di Indonesia Tahun 2025. Diakses pada 2 Februari 2026. <https://www.bps.go.id/id/publication/2025/11/28/69563c639b0a87bb38837064/penghitungan-dan-analisis-kemiskinan-makro-di-indonesia-2025.html>
- Djunaedi, D., Nurmansyah, T., Kafiar, M. H. P., Ronsumbre, B. A., Ruslan, R., Alkatiri, F., ... & Awak, P. Y. (2026). Implementasi Kebijakan dan Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) Di Kelurahan Fandoi Distrik Biak Kota Kabupaten Biak Numfor. *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, 4(4), 5096-5102.

- <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS/article/view/3775/3099>
- Dwi, F. E., Maullana, H., Utami, H. O., & Wijaya, H. A. (2024). Implementasi Kebijakan Pendidikan terhadap Kebijakan Publik. *Jiip-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 7(7), 7094-7100. <https://jiip.stkipyapisdompou.ac.id/jiip/index.php/Jiip/article/view/4773/3894>
- Fauzan, A. (2024). Model implementasi kebijakan publik. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 4(3), 17929-17938. <https://j-innovative.org/index.php/Innovative/article/view/12674/8575>
- Fernanda, T., & Arif, L. (2023). Implementasi Program Bantuan Sosial Pemberian Makanan Gratis Bagi Warga Miskin di Kabupaten Sidoarjo. *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial*, 9(1), 31-39. <https://ejournal.um-sorong.ac.id/index.php/jn/article/view/2586/1479>
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Perbendaharaan. (2023, Agustus 30). Kemiskinan makro dan kemiskinan mikro. Kemiskinan makro dan kemiskinan mikro
- Kementerian Sosial Republik Indonesia. (2018). Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan. <file:///C:/Users/HP%2014s/Downloads/PERMENSOS%20NOMOR%20%201%20TAHUN%202018.pdf>
- Kurniati, P. S., Gislawati, R. T., Safitri, F. N., & Lutpi, A. J. (2023). Implementasi kebijakan e-Government dalam peningkatan mutu pelayanan publik di Kota Bandung. *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 9(4), 875-886. <https://www.ojs.unigal.ac.id/index.php/modrat/article/view/3329/2468>
- Pertiwi, C., Oktarina, A., Suprianto, Y., Widjajawati, E., Nababan, F. E., Letty Aziz, N. L., ... & Fitriana, N. (2025). THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL ASSISTANCE DISTRIBUTION POLICY FOR EXTREME POVERTY ERADICATION IN INDONESIA. *Journal of Indonesian Economy & Business*, 40(3). <https://jurnal.ugm.ac.id/v3/jieb/article/view/10051/6219>
- Rakhmadani, S., Wardhana, Y., & Gusnita, A. (2022). Implementasi Kebijakan Bantuan Pangan Non-Tunai (Bpnt) Di Desa Rantau Jaya Udik Kecamatan Sukadana Kabupaten Lampung Timur. *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial*, 6(2), 232-239. <https://journal.undiknas.ac.id/index.php/fisip/article/view/3592/1173>
- Ramdani, A., Sofyan, C. D., Ramdani, F., Tama, M. F. A., & Rachmatsyah, M. A. (2022). Algoritma klasifikasi data mining untuk memprediksi masyarakat dalam menerima bantuan sosial. *Jurnal Ilmiah Sistem Informasi*, 1(2), 39-47. ALGORITMA KLASIFIKASI DATA MINING UNTUK MEMREDIKSI MASYARAKAT DALAM MENERIMA BANTUAN SOSIAL | Jurnal Ilmiah Sistem Informasi
- Rulandari, N., Natision, A., Esien, E. B., & Kesmawan, A. P. (2022). The policy implementation of social ministry's cash assistance program during the COVID-19 pandemic in Jakarta. *Journal of Governance and Public*

Policy, 9(1), 48-61.
<https://journal.umy.ac.id/index.php/GPP/article/view/13113/7114>