



Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Balaroa Kecamatan Palu Barat Kota Palu

Annisa Ainun Mardiah^{1*}, Muh Nawawi², Ritha Safithri³

^{1,2,3} Program Studi Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Pasca Sarjana Universitas Tadulako, Indonesia

ARTICLE INFO

Article history:

Received June 26, 2025

Revised August 05, 2025

Accepted August 06, 2025

Available online August 06, 2025

Kata Kunci :

Implementasi, Program Keluarga Harapan, Kebijakan Publik

Keywords:

Implementation, Family Hope Program, Public Policy



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright ©2025 by Annisa Ainun Mardiah, Muh Nawawi, Ritha Safithri. Published by CV. Rifainstitut

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Balaroa, Kecamatan Palu Barat, Kota Palu, yang merupakan salah satu wilayah terdampak bencana alam tahun 2018. Penelitian ini menganalisis bagaimana program dilaksanakan dalam upaya pengentasan kemiskinan dan pemerataan ekonomi bagi keluarga miskin. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis menggunakan teori implementasi George C. Edward III yang menitikberatkan pada komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan program masih menghadapi berbagai kendala, seperti ketidaktepatan sasaran penerima, lemahnya komunikasi antara pelaksana dan masyarakat, keterbatasan sumber daya manusia dan teknis, serta struktur birokrasi yang belum optimal. Meski demikian, terdapat keluarga penerima manfaat yang telah mandiri secara ekonomi dan keluar dari program secara sukarela. Penelitian ini menyimpulkan bahwa akurasi data, koordinasi, dan kapasitas pelaksana menjadi kunci untuk meningkatkan efektivitas program. Penguatan komunikasi dan penataan ulang sistem implementasi lokal juga diperlukan agar manfaat program dapat dirasakan secara berkelanjutan dan tepat sasaran.

ABSTRACT

This study aims to examine the implementation of the Family Hope Program (PKH) in Balaroa Subdistrict, West Palu District, Palu City, which is one of the areas affected by the 2018 natural disaster. The research focuses on analyzing how the program has been implemented in efforts to reduce poverty and promote economic equity among poor households. The study employs a qualitative descriptive method using interviews, observations, and documentation. The analysis uses George C. Edward III's implementation theory, focusing on communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. The findings show that the program faces several obstacles, including inaccurate beneficiary targeting, weak communication between program implementers and the community, insufficient human and technical resources, and inefficient bureaucratic structure. Despite these challenges, some beneficiary families have shown economic independence and exited the program voluntarily. The study concludes that data accuracy, coordination, and the capacity of implementers are key to improving the program's effectiveness. Strengthening communication and restructuring local implementation systems are also necessary to ensure that the program benefits are sustainable and reach the right targets.

1. PENDAHULUAN

Permasalahan kemiskinan dan kesenjangan ekonomi masih menjadi tantangan utama dalam agenda pembangunan di Indonesia, khususnya pada wilayah-wilayah yang terdampak bencana alam seperti Kota Palu. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk menanggulangi permasalahan tersebut adalah melalui Program Keluarga Harapan (PKH), yaitu program bantuan sosial bersyarat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rumah tangga miskin dengan memberikan akses terhadap layanan pendidikan, kesehatan, dan perlindungan sosial. Di Kelurahan Balaroa, Kecamatan Palu Barat, yang merupakan salah satu

*Corresponding author

E-mail addresses: annisa.am211@gmail.com (Annisa Ainun Mardiah)

wilayah terdampak paling parah akibat gempa dan likuefaksi tahun 2018, pelaksanaan PKH menjadi krusial, namun juga kompleks karena adanya disrupsi sosial dan ekonomi yang signifikan pasca bencana.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana implementasi PKH dijalankan di Kelurahan Balaroa serta mengidentifikasi kendala-kendala utama yang memengaruhi efektivitas pelaksanaannya. Pendekatan yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan metode pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis dalam penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III yang menitikberatkan pada empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Model ini dipilih karena mampu memberikan kerangka kerja yang komprehensif dalam mengevaluasi realitas pelaksanaan kebijakan di tingkat lokal.

Beberapa penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa program seperti PKH sering menghadapi hambatan dalam pelaksanaannya, antara lain ketidaktepatan sasaran penerima bantuan, lemahnya komunikasi dan koordinasi antara pelaksana dan masyarakat, terbatasnya kapasitas sumber daya manusia, serta birokrasi yang belum efisien ([Handayani et al., 2024](#)), ([Creswell & Creswell, 2017](#)) Permasalahan tersebut cenderung semakin kompleks ketika terjadi pada wilayah yang rentan bencana dan memiliki kondisi sosial ekonomi yang belum pulih sepenuhnya.

Pertanyaan utama dalam penelitian ini adalah: Bagaimana implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Balaroa, dan apa saja tantangan utama yang dihadapi dalam pelaksanaannya? Dengan menyoroti pelaksanaan PKH di komunitas perkotaan yang terdampak bencana, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam konteks implementasi kebijakan sosial di tingkat akar rumput. Selain itu, hasil temuan juga diharapkan dapat memberikan rekomendasi praktis bagi perbaikan pelaksanaan program PKH di masa mendatang agar lebih tepat sasaran dan berkelanjutan.

2. KAJIAN LITERATUR

Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan bentuk intervensi kebijakan publik yang dirancang untuk mengatasi kemiskinan melalui mekanisme bantuan sosial bersyarat. Dalam perspektif ilmu administrasi publik, pelaksanaan program semacam ini tidak hanya memerlukan regulasi yang jelas, tetapi juga implementasi yang efektif agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara optimal ([Dunn, 2017](#)). Implementasi kebijakan publik sendiri merupakan proses yang kompleks, dipengaruhi oleh berbagai faktor teknis maupun non-teknis, termasuk struktur birokrasi, kapasitas pelaksana, komunikasi antarinstansi, serta keterlibatan masyarakat (Edward III, 1980).

Teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III menawarkan empat variabel utama yang menjadi acuan dalam menilai keberhasilan pelaksanaan kebijakan, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Komunikasi berkaitan dengan sejauh mana pesan dan isi kebijakan dapat diterima dan dipahami oleh para pelaksana dan masyarakat. Sumber daya mencakup kecukupan tenaga, anggaran, dan sarana prasarana. Disposisi mencerminkan kemauan dan komitmen pelaksana dalam menjalankan tugas. Sementara struktur birokrasi berperan dalam memastikan kelancaran prosedur dan koordinasi lintas lembaga ([Edwards, 1980](#)), ([Guanti & Firmania, 2025](#); [Sabatier, 2014](#)).

Sejumlah penelitian terdahulu menunjukkan bahwa tantangan utama dalam implementasi PKH di berbagai daerah seringkali berkisar pada masalah pendataan yang tidak akurat, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta kurangnya pemahaman pelaksana terhadap substansi program. ([Handayani et al., 2024](#); [Rahardjo et al., 2025](#)) dalam penelitiannya di Kota Makassar menemukan bahwa meskipun PKH memberikan dampak positif terhadap akses pendidikan dan kesehatan, masih banyak keluarga miskin yang tidak terdaftar sebagai penerima manfaat.

([Nurhasanah, 2020](#)) dalam studi di Kabupaten Cirebon menyatakan bahwa ketergantungan KPM terhadap bantuan tanpa pendampingan kemandirian ekonomi menjadi tantangan tersendiri bagi keberlanjutan program. Sementara itu, ([D. M. Sari, 2018](#)) menunjukkan bahwa koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah yang belum sinkron menyebabkan birokrasi dalam pelaksanaan PKH menjadi tidak efektif.

Dari berbagai literatur tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa keberhasilan implementasi PKH sangat ditentukan oleh integrasi antar faktor teknis dan kelembagaan. Dalam konteks Kelurahan Balaroa yang merupakan wilayah pascabencana, variabel-variabel tersebut menjadi semakin krusial untuk dianalisis, karena kondisi sosial masyarakat yang rentan dan kebutuhan penanganan yang lebih adaptif. Oleh karena itu, pemilihan teori Edward III sebagai landasan dalam penelitian ini dianggap tepat untuk mengidentifikasi secara mendalam kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan program serta untuk memberikan rekomendasi berbasis teori dan bukti empirik.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Pendekatan ini dipilih karena dinilai mampu menggambarkan secara mendalam proses implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di lingkungan sosial masyarakat pascabencana. Penelitian kualitatif memberikan ruang bagi peneliti untuk menggali fenomena secara kontekstual berdasarkan pengalaman, persepsi, dan interaksi sosial para aktor kebijakan di tingkat lokal.

Lokasi penelitian ditetapkan di Kelurahan Balaroa, Kecamatan Palu Barat, Kota Palu. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa wilayah tersebut merupakan salah satu kawasan yang terdampak parah akibat bencana alam pada tahun 2018, sehingga implementasi program bantuan sosial seperti PKH menjadi sangat signifikan dan patut dikaji. Penelitian dilakukan dalam rentang waktu antara bulan Februari hingga April 2025.

Unit analisis dalam penelitian ini adalah proses implementasi kebijakan PKH, yang mencakup aktor-aktor pelaksana program, sistem birokrasi, serta keluarga penerima manfaat (KPM). Informan penelitian ditentukan secara purposive sampling dengan kriteria tertentu, yaitu pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan program di tingkat kelurahan maupun penerima bantuan yang aktif mengikuti kegiatan PKH. Informan kunci terdiri atas pendamping PKH, lurah, penyuluh sosial, serta beberapa KPM yang dipilih berdasarkan keterwakilan dan keterlibatan mereka dalam program.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*), observasi langsung di lapangan, serta dokumentasi terhadap data sekunder yang relevan. Wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman terbuka yang disusun berdasarkan indikator teori implementasi kebijakan Edward III. Observasi dilakukan untuk melihat secara langsung dinamika pelaksanaan program di lingkungan masyarakat, sedangkan dokumentasi digunakan untuk memperoleh data resmi seperti jumlah KPM, jadwal kegiatan, serta regulasi pelaksanaan ([A. S. Sari et al., 2025](#)).

Teknik analisis data dilakukan dengan menggunakan model interaktif Miles dan Huberman, yang mencakup tiga tahapan utama, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Data yang terkumpul dianalisis secara tematik dengan merujuk pada empat variabel utama dalam teori Edward III: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Setiap data dikategorikan dan ditafsirkan untuk melihat keterkaitan antarvariabel dan pengaruhnya terhadap efektivitas implementasi program.

Selama proses penelitian, peneliti menghadapi beberapa kendala seperti keterbatasan waktu informan, kondisi geografis wilayah yang masih dalam tahap pemulihan, serta keterbatasan akses terhadap beberapa dokumen internal. Namun demikian, kendala tersebut dapat diatasi melalui penjadwalan ulang wawancara, koordinasi dengan pihak kelurahan dan

pendamping PKH, serta pendekatan etis kepada informan untuk menjaga kepercayaan dan validitas data.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menemukan bahwa implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Balaroa, Kecamatan Palu Barat, masih menghadapi berbagai tantangan, baik dari sisi teknis maupun struktural. Temuan ini dianalisis berdasarkan empat variabel utama dalam teori George C. Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Komunikasi

Proses komunikasi dalam pelaksanaan PKH di Balaroa belum berjalan secara optimal. Informasi mengenai jadwal pertemuan, persyaratan program, dan hak serta kewajiban KPM masih belum tersampaikan dengan baik. Banyak peserta mengaku tidak memahami sepenuhnya isi program karena penjelasan yang terbatas dan tidak konsisten dari pendamping. Hal ini berdampak pada rendahnya partisipasi aktif dalam kegiatan seperti Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2). Dalam konteks teori Edward III, ketidakjelasan komunikasi ini menghambat penyampaian pesan kebijakan dari pembuat kebijakan ke tingkat pelaksana dan sasaran kebijakan.

Sumber Daya

Ketersediaan sumber daya manusia dan teknis juga menjadi hambatan utama. Pendamping PKH yang menangani wilayah Balaroa harus mengelola ratusan KPM secara mandiri, tanpa dukungan administrasi tambahan. Selain itu, sarana pendukung seperti kendaraan dinas, perangkat teknologi, dan ruang kerja yang layak tidak tersedia memadai. Ketimpangan antara beban kerja dan kapasitas pelaksana ini menunjukkan lemahnya aspek sumber daya dalam implementasi kebijakan, sebagaimana dijelaskan oleh Edward III bahwa keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada kecukupan sumber daya.

Disposisi (Sikap Pelaksana)

Temuan lapangan menunjukkan bahwa sebagian pelaksana program memiliki motivasi tinggi untuk menjalankan tugas, namun tidak dibarengi dengan pemahaman substantif terhadap kebijakan. Dalam beberapa kasus, pelaksana cenderung menjalankan tugas secara administratif tanpa orientasi pemberdayaan kepada KPM. Hal ini menyebabkan terjadinya ketergantungan keluarga penerima terhadap bantuan, dan menghambat tujuan jangka panjang untuk menciptakan kemandirian ekonomi. Disposisi yang lemah menjadi kendala serius karena pelaksana tidak sepenuhnya mendorong transformasi sosial yang diharapkan dari PKH.

Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi pelaksana PKH di tingkat kelurahan masih tumpang tindih. Belum ada alur koordinasi yang jelas antara pendamping, kelurahan, dan Dinas Sosial Kota Palu. SOP pelaksanaan tidak diinternalisasi secara utuh oleh pelaksana di lapangan, sehingga sering terjadi interpretasi kebijakan yang berbeda. Ketidakterpaduan ini berdampak pada proses validasi data, seleksi KPM baru, dan penghapusan peserta tidak layak. Edward III menekankan pentingnya struktur organisasi yang jelas dan prosedur operasional yang efektif agar implementasi kebijakan berjalan lancar.

Isu dan Permasalahan yang Timbul

Sebagai konsekuensi dari kelemahan implementasi tersebut, muncul sejumlah isu seperti penerima bantuan yang tidak layak, tumpang tindih bantuan sosial, serta lemahnya pemutakhiran data. Masalah ini tidak hanya mempengaruhi efektivitas program, tetapi juga berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Selain itu, pendekatan yang terlalu administratif tanpa nuansa pemberdayaan menyebabkan PKH belum mampu menciptakan kemandirian ekonomi jangka panjang.

Alternatif Solusi Teoritis dan Praktis

Secara teoritis, perlu ada penguatan pada semua dimensi implementasi, terutama komunikasi dan struktur birokrasi, untuk mendorong kebijakan yang adaptif dan partisipatif. Praktisnya, pemerintah daerah harus memperkuat pelatihan bagi pendamping sosial, memperbaiki mekanisme validasi DTKS (Data Terpadu Kesejahteraan Sosial), serta memperjelas SOP pelaksanaan. Di sisi lain, integrasi PKH dengan program pemberdayaan ekonomi lokal akan meningkatkan keberlanjutan hasil program dan mendorong transisi dari ketergantungan menuju kemandirian.

5. KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Balaroa masih menghadapi berbagai tantangan yang signifikan. Berdasarkan analisis menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III, ditemukan bahwa aspek komunikasi masih lemah, sumber daya terbatas, disposisi pelaksana kurang optimal, dan struktur birokrasi belum terkoordinasi secara efektif. Akibatnya, tujuan program untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian keluarga miskin belum tercapai secara maksimal. Meskipun terdapat beberapa keluarga penerima manfaat yang berhasil keluar dari program karena telah mandiri secara ekonomi, secara umum pelaksanaan program masih bersifat administratif dan belum sepenuhnya berorientasi pada pemberdayaan.

Hasil penelitian ini menegaskan pentingnya memperkuat kapasitas pelaksana kebijakan di tingkat lokal, memperjelas mekanisme koordinasi antarinstansi, serta meningkatkan kualitas komunikasi dengan masyarakat. Dalam konteks daerah pasca bencana seperti Balaroa, pelaksanaan kebijakan sosial harus lebih adaptif, partisipatif, dan berbasis data yang akurat. Pendekatan top-down yang kaku perlu dikombinasikan dengan strategi pemberdayaan yang inklusif agar program dapat menjawab kebutuhan masyarakat secara kontekstual.

6. REFERENSI

- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage publications.
- Dunn, W. N. (2017). *Pengantar analisis kebijakan publik*.
- Edwards, G. C. (1980). Implementing public policy. *Politics and Public Policy Series*.
- Guanti, W., & Firmania, R. (2025). Efektivitas Program Keluarga Harapan Sebagai Implementasi Kewajiban Konstitusional Negara dalam Menjamin Kesejahteraan Rakyat: Studi di Desa Sepadu, Kecamatan Semparuk, Kabupaten Sambas. *Cendekia Inovatif Dan Berbudaya*, 2(4), 258–268.
- Handayani, A. N., Santoso, R. S., & Warsono, H. (2024). EVALUASI PROGRAM KELUARGA HARAPAN KOMPONEN PENDIDIKAN DI KECAMATAN PULOKULON KABUPATEN GROBOGAN. *Journal of Public Policy and Management Review*, 13(4), 334–352.

- Nurhasanah, I. (2020). Ketergantungan Keluarga Penerima Manfaat Terhadap Bantuan Sosial PKH di Kabupaten Cirebon. *Jurnal Kebijakan Publik*, 12(1), 55–68.
- Rahardjo, B., Nurhaeni, I. D. A., & Lestari, A. (2025). Integrating Gender-Sensitive Health Promotion Into Conditional Cash Transfer Program: Advancing Gender Equality and Sustainable Development Goals in Indonesia. *Journal of Lifestyle and SDGs Review*, 5(3), e04619–e04619.
- Sabatier, P. A. (2014). Top-down and bottom-up approaches to implementation research. In *Policy Process* (pp. 272–295). Routledge.
- Sari, A. S., Aprisilia, N., & Fitriani, Y. (2025). Teknik Pengumpulan Data dalam Penelitian Kualitatif: Observasi, Wawancara, dan Triangulasi. *Indonesian Research Journal on Education*, 5(4), 539–545.
- Sari, D. M. (2018). Analisis Implementasi PKH di Kecamatan Taman Kabupaten Pematang. *Jurnal Administrasi Publik*, 15(1), 34–42.