

## **BAB II**

### **KAJIAN KONSEPTUAL**

#### **2.1 Teori yang Relevan**

##### **2.1.1 Tinjauan Tentang Implementasi**

###### **2.1.1.1 Pengertian Tentang Implementasi**

Implementasi merupakan proses pelaksanaan kebijakan atau keputusan yang telah dirumuskan dan ditetapkan oleh otoritas yang berwenang, baik itu pemerintah pusat, daerah, maupun lembaga pelaksana lainnya. Istilah "implementasi" berasal dari bahasa Latin "implementare" yang berarti melengkapi, memenuhi, atau memberikan sarana untuk mencapai sesuatu. Dalam konteks kebijakan publik, implementasi dapat diartikan sebagai suatu proses konkret untuk menerjemahkan kebijakan yang telah dirumuskan ke dalam tindakan nyata dan sistematis di lapangan, dengan tujuan akhir menghasilkan dampak yang sesuai dengan rencana kebijakan tersebut.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 2022: 72), implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar yang dapat berupa undang-undang, peraturan, atau keputusan penting lainnya, yang diarahkan untuk menimbulkan hasil-hasil nyata bagi masyarakat. Mereka menekankan bahwa proses implementasi bukan sekadar prosedural atau administratif, tetapi mencakup berbagai dinamika sosial, politik, dan kelembagaan yang kompleks, termasuk adanya kemungkinan resistensi dari pelaksana kebijakan atau masyarakat yang terkena dampaknya.

Lebih lanjut, Mulyadi (2021: 88) menegaskan bahwa implementasi merupakan tindakan atau serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mencapai

tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam pelaksanaannya, implementasi memerlukan pengorganisasian, pengarahan sumber daya, koordinasi antarlembaga, serta pemantauan dan evaluasi berkelanjutan terhadap proses dan hasil yang dicapai. Implementasi adalah proses transformasi kebijakan dari rumusan normatif menjadi tindakan operasional yang berorientasi pada hasil, dengan melibatkan aktor pelaksana yang memahami konteks sosial dan kultural dari lokasi implementasi.

Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2021: 92) mengembangkan model implementasi kebijakan yang menyoroti enam variabel penting yang saling terkait dalam menentukan keberhasilan implementasi, yaitu: (1) standar dan tujuan kebijakan yang jelas dan realistis; (2) sumber daya yang mencakup keuangan, manusia, informasi, dan otoritas; (3) karakteristik lembaga pelaksana; (4) hubungan dan koordinasi antarlembaga yang terlibat; (5) kondisi sosial, ekonomi, dan politik lingkungan eksternal; dan (6) sikap atau disposisi para pelaksana terhadap kebijakan tersebut. Keenam faktor ini menjadi acuan penting dalam menilai apakah suatu kebijakan dapat diimplementasikan secara optimal atau tidak. Setiap variabel tersebut memiliki interdependensi yang tinggi dan dapat mempengaruhi jalannya proses implementasi, baik mempercepat maupun memperlambat pencapaian tujuan kebijakan.

Selanjutnya, menurut Budi Winarno (2020), keberhasilan implementasi juga sangat dipengaruhi oleh bagaimana kebijakan tersebut dikomunikasikan kepada para pelaksana dan penerima manfaat. Kurangnya komunikasi yang efektif dapat menyebabkan distorsi pemahaman dan pada akhirnya mempengaruhi tindakan

pelaksana di lapangan. Oleh karena itu, implementasi tidak hanya membutuhkan instruksi teknis, tetapi juga pendekatan humanistik dan partisipatif agar seluruh pemangku kepentingan merasa memiliki kebijakan yang dijalankan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa implementasi bukanlah sekadar menjalankan instruksi, melainkan sebuah proses multidimensional dan berlapis yang memerlukan kesiapan sistemik, dukungan sumber daya yang memadai, komunikasi yang efektif, pemahaman yang kuat atas tujuan kebijakan, serta komitmen dan partisipasi aktif dari seluruh pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya.

#### **2.1.1.2 Unsur Unsur Implementasi**

Berdasarkan teori Warwick (1982) dalam buku Implementasi Kebijakan Publik yang dijelaskan oleh Rulinawaty K. (2013:34), menyebutkan bahwa unsur implementasi terbagi menjadi 3 (tiga), yakni:

a. Proses

Proses yang dikatakan adalah rangkaian aktivitas atau aksi nyata yang dilakukan untuk mewujudkan sasaran yang telah ditetapkan Implementasi kebijakan adalah sebuah proses dalam mendapatkan sumber daya tambahan sehingga dapat mengukur apa yang telah dikerjakan.

b. Tujuan

Tujuan yang dimaksud merupakan sesuatu yang hendak dicapai melalui aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan. Implementasi mungkin dapat dipandang sebuah proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan

tindakan yang mampu meraihnya, dengan demikian implementasi menjadi suatu jaringan yang tak tampak, tetapi memiliki kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan.

c. Hasil atau dampak

Hasil atau dampak ini merupakan manfaat nyata yang dirasakan oleh kelompok sasaran. Sebuah kebijakan terlihat tampak baru namun pada prinsip dasarnya hanya mengulang kebijakan yang lama sehingga hasil yang sama akan berulang pula apabila kebijakan sebelumnya tidak efektif. Perencanaan atau sebuah program kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil atau dampak yang baik.

### **2.1.1.3 Tahap Implementasi**

Berdasarkan Rulinawaty K. (2013), mengatakan bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saransaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah Undang-Undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut. Menurut Rulinawaty K. (2013), mengatakan tahapan implementasi sebagai suatu studi kajian, yakni:

- a. Menemukan masalah atau fenomena implementasi yang menarik untuk dikaji.
- b. Merumuskan pertanyaan penelitian (research question) yang hendak diteliti.
- c. Merumuskan landasan teoritis, konsep, dan variabel-variabel penelitian.

- d. Menetapkan metodologi yang hendak dipakai untuk mengumpulkan data.
- e. Mengolah dan menganalisis data.
- f. Rekomendasi Kebijakan.

Berdasarkan Rulinawaty K. (2013), menjelaskan bahwa memahami implementasi dapat dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan, yakni:

- a. Memahami implementasi sebagai bagian dari proses atau siklus kebijakan.

Setiap masalah publik yang dirumuskan akan selalu dimulai dari adanya suatu masalah yang mendapat perhatian luas yang menuntut tindakan pemerintah untuk memecahkan masalah tersebut melalui suatu kebijakan.

- b. Implementasi kebijakan dilihat sebagai suatu studi atau sebagai suatu bidang kajian. Perspektif ini tidak dapat dilepaskan dari upaya yang dilakukan oleh para ahli untuk memahami problematika implementasi itu sendiri. Kajian kebijakan salah satu bidang penting dalam ilmu sosial dan Pelaksanaan Implementasi Menurut Rulinawaty K. (2013:68), mengatakan “Pelaksanaan kebijakan senantiasa diawali dari aktor negara atau pemerintah yang biasa disebut agensi eksekutif.” Kemudian, ada empat pilihan aktor implementasi yang sesungguhnya, yakni:

1. Pemerintah, meliputi kebijakan-kebijakan yang masuk dalam kategori directed atau berkenaan dengan eksistensi negara bangsa. Kebijakan di sini disebut existential driven policy. Pertahanan, keamanan, penegakan keadilan dan sebagainya. Meskipun masyarakat dilibatkan, perannya sering kali dikategorikan sebagai peripheral.

2. Pemerintah pelaku utama, masyarakat pelaku pendamping. Kebijakan yang government driven policy. Disini termasuk pelayanan kartu identitas penduduk (KTP, Kartu Keluarga) yang melibatkan jaringan kerja nonpemerintah di tingkat masyarakat.
3. Masyarakat pelaku utama, pemerintah pelaku pendamping. Kebijakan yang societal driven policy. Di sini termasuk kegiatan pelayanan publik yang dilakukan oleh masyarakat, yang mendapat subsidi pemerintah. Termasuk diantaranya panti-panti sosial, yayasan kesenian, hingga sekolah non-pemerintah.
4. Masyarakat sendiri, yang dapat disebut people (atau private) driven policy. Termasuk di dalamnya kebijakan pengembangan ekonomi yang dilaksanakan oleh masyarakat melalui berbagai kegiatan bisnis. (Rulinawaty K., 2013:68)  
Pada dasarnya, implementasi kebijakan selalu melibatkan dua pihak, yaitu negara dan masyarakat, karena kebijakan publik merupakan hasil dari interaksi antara kedua aktor tersebut

#### **2.1.1.4 Pengertian Program**

Program adalah serangkaian kegiatan yang dirancang secara sistematis, terstruktur, dan berorientasi pada tujuan tertentu, dengan menggunakan sumber daya yang tersedia guna mencapai hasil yang telah dirumuskan dalam kebijakan atau perencanaan strategis. Dalam konteks kebijakan publik, program merupakan bentuk konkret dari strategi pelaksanaan kebijakan yang bertujuan menyelesaikan masalah sosial, ekonomi, ataupun lingkungan yang ada di masyarakat.

Menurut Hasibuan (2006), program merupakan bentuk rencana yang konkret karena mencakup unsur-unsur penting seperti sasaran, kebijakan, prosedur pelaksanaan, pembiayaan, serta jangka waktu pelaksanaan yang telah ditetapkan. Program bukan hanya bersifat konseptual, tetapi mengandung unsur operasional yang memungkinkan terjadinya intervensi langsung terhadap kondisi sosial masyarakat. Dengan demikian, program menjadi alat teknis dan administratif yang dapat digunakan untuk mentransformasikan kebijakan ke dalam tindakan nyata.

Program tidak dapat berdiri sendiri, melainkan perlu dijabarkan ke dalam kegiatan-kegiatan yang lebih kecil dan terukur agar dapat dilakukan evaluasi efektivitas dan efisiensinya. Menurut Dunn (2020), program juga memerlukan indikator kinerja yang jelas, tolok ukur keberhasilan, serta sistem pelaporan dan pengawasan yang baik agar tujuannya tercapai secara maksimal.

Program menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses implementasi kebijakan, di dalam konteks implementasi kebijakan publik, program mencakup tiga aktivitas utama: (1) pengorganisasian, yakni membentuk struktur pelaksana dan pembagian tugas; (2) interpretasi, yaitu menerjemahkan kebijakan menjadi petunjuk teknis dan prosedural; dan (3) penerapan, yaitu tindakan konkret di lapangan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan. Ketiganya merupakan tahapan krusial untuk menjamin program berjalan sesuai harapan.

Selain itu, menurut William N. Dunn (2020), program harus didesain dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat, konteks sosial dan budaya, serta kapasitas institusi pelaksana. Artinya, sebuah program harus bersifat adaptif,

realistis, dan responsif terhadap perubahan kondisi sosial agar dapat menciptakan dampak yang berkelanjutan. Dengan desain yang baik, program dapat menjembatani kesenjangan antara perumusan kebijakan dan kondisi nyata di masyarakat. Oleh karena itu, program dalam kebijakan publik tidak sekadar rencana tertulis, melainkan wujud nyata dari komitmen negara atau organisasi dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Program yang baik mencerminkan kemampuan perencanaan dan pelaksana kebijakan dalam menerjemahkan visi dan misi ke dalam kegiatan yang terukur, partisipatif, dan berorientasi pada perubahan sosial yang positif.

## **2.1.2 Tinjauan Tentang Program Sembako**

### **2.1.2.1 Pengertian Program Sembako**

Program Sembako merupakan pengembangan dari Program Bantuan Pangan Non Tunai sebagai Program Transformasi Bantuan Pangan Non Tunai untuk memastikan program menjadi lebih tepat sasaran, waktu dan perubahan nyata seperti halnya Program Bantuan Pangan Non Tunai, Program Sembako ini sendiri diharapkan dapat memberikan pilihan kepada penerima manfaat dalam memilih jenis, kualitas, harga dan tempat membeli bahan pangan,. Pemerintah juga meningkatkan juga meningkatkan nilai nominal bantuan dan memberikan kebebasan untuk membeli bahan pangan yang sesuai dengan kebutuhan Keluarga Penerima Manfaat, bantuan Program Sembako juga disalurkan melalui perbankan yang nantinya diharapkan dapat diintegrasikan dengan program bantuan sosial lainnya melalui perbankan dan Program Sembako sendiri yaitu bantuan pangan dari pemerintah yang diberikan kepada Keluarga Penerima Manfaat setiap bulanya

melalui Bank Himpunan Bank Milik Negara (HIMBARA) yang digunakan hanya untuk membeli bahan pangan yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran serta memberikan nutrisi yang lebih seimbang kepada Keluarga Penerima Manfaat secara tepat sasaran dan tepat waktu serta penyaluran program ini dilakukan secara bertahap. Program Sembako merupakan program Pemerintah melalui Kementerian Sosial yang dibawah oleh Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial yang mengembangkan kebijakan maupun program perlindungan sosial bagi warganya. Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia (Permensos) No 4 Tahun 2023 pasal 1 ayat 2 tentang Program Sembako, menyatakan bahwa (Menteri Sosial RI, 2023):

Program Sembako adalah program bantuan sosial pangan yang diberikan dalam bentuk tunai atau nontunai kepada Keluarga Penerima Manfaat yang terdaftar dalam data terpadu kesejahteraan sosial.

Melihat berdasarkan pengertian di atas, dapat diartikan bahwasannya Program Sembako merupakan program yang ditujukan secara khusus bagi para fakir miskin yang sudah terdata dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) jadi fakir miskin yang tidak terdata dalam DTKS tidak bisa mendapatkan Program Sembako ini. Pernyataan di atas juga tercantum bahwasannya program ini merupakan program bantuan sosial bersyarat, dapat diartikan berarti seseorang yang akan mendapatkan Program Sembako harus memenuhi syarat yang sudah ditetapkan oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia.

### **2.1.2.2 Tujuan Program Sembako**

Program Sembako yang dibuat oleh pemerintah pasti memiliki tujuan dan manfaat bagi para penerima program tersebut Berdasarkan Pedoman Umum dari Program Sembako yaitu:

1. Untuk mengurangi beban pengeluaran Keluarga Penerima Manfaat melalui pemenuhan sebagai kebutuhan pangan.
2. Memberikan gizi yang lebih seimbang kepada Keluarga Penerima Manfaat.
3. Meningkatkan ketepatan sasaran, waktu, jumlah, kualitas dan administrasi.
4. Mengurangi kemiskinan dan kesenjangan.
5. Memberikan pilihan dan kendali kepada Keluarga Penerima Manfaat dalam memenuhi kebutuhan pangan.

### **2.1.2.3 Manfaat Program Sembako**

Manfaat Program Sembako yang disalurkan bagi para penerima program tersebut Berdasarkan Pedoman Umum Kementrian Sosial adalah sebagai berikut :

1. Mengurangi Beban Pengeluaran Keluarga Miskin

Dengan bantuan pangan senilai Rp200.000 per bulan (penebalan hingga dua kali lipat dalam situasi darurat), Program Sembako secara langsung meringankan pengeluaran rumah tangga miskin dalam memenuhi kebutuhan pokok mereka. Penyaluran secara non-tunai memastikan bantuan dapat digunakan secara optimal sesuai kebutuhan pangan KPM.

2. Memperkuat Ketahanan Pangan dan Gizi Keluarga

Program ini meningkatkan akses keluarga miskin terhadap bahan pangan bergizi seperti beras, telur, minyak, sayur, dan protein hewani, yang penting dalam pencegahan stunting dan meningkatkan kualitas gizi anak serta ibu hamil.

### 3. Efisiensi dan Transparansi Penyaluran Bantuan

Bantuan disalurkan melalui kartu elektronik (KKS) atau rekening bank secara non-tunai. Mekanisme ini mengurangi risiko penyimpangan, memudahkan pemantauan penggunaan bantuan, serta meningkatkan akuntabilitas anggaran publik

### 4. Memperluas Inklusi Keuangan bagi KPM

Penerapan rekening elektronik membuka akses KPM ke layanan keuangan formal seperti tabungan dan transaksi digital. Hal ini mendukung integrasi KPM ke sistem ekonomi yang lebih modern dan inklusif.

### 5. Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Lokal melalui e-WarongDana bantuan digunakan di e-Warong (warung milik UMKM lokal), sehingga meningkatkan perputaran ekonomi di tingkat desa/kelurahan dan memperkuat usaha mikro dan pedagang lokal.

### 6. Menjaga Stabilitas Sosial

Penyaluran bantuan pangan rutin membantu meredam dampak kenaikan harga pangan atau inflasi, serta menambah kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dalam kondisi krisis ekonomi.

#### 7. Dukungan Perlindungan Sosial Adaptif

Program Sembako dapat ditingkatkan cakupannya dan penebalan bantuan di masa krisis seperti kenaikan PPN, pandemi, atau bencana. Ini memperlihatkan peran kebijakan adaptif sebagai bagian dari jaring pengaman sosial nasional.

#### 8. Meningkatkan ketahanan pangan di tingkat Keluarga Penerima Manfaat sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan serta penanganan kemiskinan ekstrem.

#### 9. Meningkatkan efisiensi penyaluran bantuan sosial.

#### 10. Meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan keuangan dan perbankan

#### 11. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah, terutama usaha mikro dan kecil di bidang perdagangan.

#### 12. Dalam jangka panjang mencegah terjadinya *stunting* dengan pemenuhan gizi pada 1000 hari pertama kehidupan.

### 2.1.3 Tinjauan Tentang Keluarga Penerima Manfaat

Keluarga Penerima Manfaat (KPM) adalah individu atau rumah tangga yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai pihak yang berhak menerima bantuan sosial karena berada dalam kondisi ekonomi yang kurang mampu. Dalam konteks Program Sembako, KPM adalah keluarga yang telah terverifikasi dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dan dinyatakan memenuhi kriteria sebagai penerima manfaat bantuan pangan non-tunai dari Kementerian Sosial Republik Indonesia. KPM merupakan bagian dari kelompok masyarakat miskin dan rentan miskin yang mengalami keterbatasan dalam pemenuhan kebutuhan dasar, seperti kebutuhan pangan bergizi, pendidikan, dan pelayanan kesehatan. Penetapan status

sebagai KPM bertujuan untuk memberikan perlindungan sosial dan memperkuat ketahanan keluarga dari risiko sosial-ekonomi. Pemerintah menggunakan pendekatan berbasis data dalam menentukan siapa saja yang berhak menjadi KPM. Pendataan dilakukan melalui proses musyawarah kelurahan atau desa, lalu diverifikasi dan divalidasi oleh Dinas Sosial setempat. Data ini kemudian diinput ke dalam DTKS yang menjadi acuan resmi dalam pelaksanaan program bantuan sosial nasional.

#### **2.1.3.1 Kriteria Keluarga Penerima Manfaat Program Sembako**

Berdasarkan Permensos No 4 Tahun 2024 Pasal 3 yaitu kriteria penerima Program Sembako dijelaskan secara rinci sebagai berikut:

1. Berasal dari keluarga tidak mampu
2. Tercatat dalam dsil terbawah data kemiskinan
3. Tidak menerima gaji minimal UMR sebagai pegawai aktif atau pensiunan
4. Terdaftar dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dan Sistem Informasi Kesejahteraan Sosial
5. Bukan pendamping sosial dalam program-program tertentu
6. Memiliki NIK dan KK yang valid terdaftar di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
7. Dalam kondisi tertentu, prioritas diberikan kepada:
  - Lansia yang tinggal sendiri.
  - Penyandang disabilitas.
  - Kepala keluarga perempuan.
  - Keluarga dengan anak balita atau anggota yang sakit menahun.

- Keluarga terdampak bencana, pandemi, atau krisis ekonomi.

#### **2.1.4 Tinjauan Tentang Kemiskinan**

##### **2.1.4.1 Pengertian Kemiskinan**

Kemiskinan memiliki banyak definisi, sebagian orang memahami istilah kemiskinan dari perspektif subjektif dan komparatif, dan lainnya melihatnya dari segi moral dan evaluatif. Meskipun sebagian besar konsepsi mengenai kemiskinan sering dikaitkan dengan aspek ekonomi, kemiskinan sejatinya menyangkut pula dimensi material, sosial, kultural, institusional, dan struktural. Kemiskinan adalah ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan. Kemiskinan timbul karena adanya ketidakadilan dalam pemilikan faktor produksi, bahwa kemiskinan terkait dengan sikap, budaya hidup, dan lingkungan dalam suatu masyarakat. Kemiskinan juga ketidakberdayaan sekelompok masyarakat terhadap sistem yang diterapkan oleh suatu pemerintah sehingga mereka berada pada posisi yang sangat lemah dan tereksplorasi.

Friedman dalam (Suharto, 2009: 134) menyatakan bahwa kemiskinan sebagai berikut :

Kemiskinan dalam kaitannya dengan ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial yang meliputi: (a) modal yang produktif atau aset (tanah, perumahan, alat produksi, kesehatan), (b) sumber keuangan (pekerjaan, kredit), (c) organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (koperasi, partai politik, organisasi sosial), (d) jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang, dan jasa, (e) pengetahuan dan keterampilan, dan (f) informasi yang berguna untuk kemajuan hidup.

Badan Pusat Statistik dan Kementerian Sosial RI (dalam Suharto, 2010: 134) mengatakan bahwa Kemiskinan adalah ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak. Selanjutnya, Piven dan Cloward (dalam Suharto, 2013:15) menyatakan bahwa kemiskinan berhubungan dengan kekurangan materi, rendahnya penghasilan, dan kesulitan memenuhi kebutuhan sosial.

Kemiskinan merupakan konsep dan fenomena yang berwayuh wajah, bermatra multidimensional. SMERU dalam *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia* oleh Edi Suharto mengemukakan bahwa kemiskinan memiliki beberapa ciri :

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan)
2. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi).
3. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga).
4. Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual maupun massal.
5. Rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber alam.
6. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat.
7. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan.
8. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.

9. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil).

Konsepsi kemiskinan yang bersifat multidimensional ini kiranya lebih tepat jika digunakan sebagai pisau analisis dalam mendefinisikan kemiskinan dan merumuskan kebijakan penanganan kemiskinan di Indonesia. Sebagaimana akan dikemukakan pada pembahasan berikutnya, konsepsi kemiskinan ini juga sangat dekat dengan perspektif pekerjaan sosial yang memfokuskan pada konsep keberfungsian sosial dan senantiasa melihat manusia dalam konteks lingkungan dan situasi sosialnya.

Kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada di bawah garis nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan non makanan, yang disebut garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*). Garis kemiskinan adalah sejumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makanan setara 2100 kilo kalori per orang per hari dan kebutuhan non-makanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya.

Kemiskinan dapat merujuk pada kondisi individu, kelompok, maupun situasi kolektif masyarakat. Secara konseptual di dalam Suharto (2009) mengemukakan bahwa kemiskinan bisa diakibatkan oleh empat faktor, yaitu:

1. Faktor individual. Terkait dengan aspek patologis, termasuk kondisi fisik dan psikologis si miskin. Orang miskin disebabkan oleh perilaku, pilihan, atau kemampuan dari si miskin itu sendiri dalam menghadapi kehidupannya.

2. Faktor sosial. Kondisi-kondisi lingkungan sosial yang menjebak seseorang menjadi miskin. Misalnya, diskriminasi berdasarkan usia, gender, etnis yang menyebabkan seseorang menjadi miskin.
3. Faktor kultural. Kondisi atau kualitas budaya yang menyebabkan kemiskinan. Faktor ini secara khusus sering menunjuk pada konsep “kemiskinan kultural” atau “budaya kemiskinan” yang menghubungkan kemiskinan dengan kebiasaan hidup atau mentalitas.
4. Faktor struktural. Menunjuk pada struktur atau sistem yang tidak adil, tidak sensitif dan tidak *accessible* sehingga menyebabkan seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin.

Secara Konseptual pekerjaan sosial memandang bahwa kemiskinan merupakan persoalan-persoalan multidimensional, berdasarkan perspektif ini ada tiga kategori kemiskinan yang menjadi pusat perhatian pekerjaan sosial:

1. Kelompok yang paling miskin (*destitute*) atau yang sering didefinisikan sebagai fakir miskin. Kelompok ini secara absolut memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan (umumnya tidak memiliki sumber pendapatan sama sekali) serta tidak memiliki akses terhadap pelayanan sosial.
2. Kelompok miskin (*poor*) kelompok ini memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan namun secara relatif memiliki akses terhadap pelayanan sosial dasar (misalnya, masih memiliki sumber-sumber finansial, memiliki pendidikan dasar atau tidak buta huruf).
3. Kelompok rentan (*Vulnerable*) kelompok ini dapat dikategorikan bebas dari kemiskinan, karena memiliki kehidupan yang relatif lebih baik ketimbang

kelompok destitute maupun miskin. Namun sebenarnya kelompok yang sering disebut “*near poor*” (agak miskin) ini masih rentan terhadap berbagai perubahan sosial di sekitarnya. Mereka seringkali berpindah dari status rentan menjadi miskin dan bahkan “*destitute*” bila terjadi krisis ekonomi dan tidak mendapat pertolongan sosial.

#### **2.1.4.2 Faktor Penyebab Kemiskinan**

Kemiskinan sebagai akibat dari aksi orang lain, termasuk perang, pemerintah, dan ekonomi. Karena ciri dan keadaan masyarakat dalam suatu daerah beragam (berbeda) ditambah dengan kemajuan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi yang masih rendah. Secara sosial-psikologis faktor penyebab kemiskinan adalah :

##### **1. Faktor internal**

Faktor internal datang dari dalam diri si miskin itu sendiri. Faktor- faktor internal (dari dalam diri individu atau keluarga) yang menyebabkan terjadinya kemiskinan antara lain berupa kekurangan kemampuan dalam hal:

- a. Fisik (misalnya cacat, kurang gizi, sakit-sakitan).
- b. Intelektual (misalnya kurangnya pengetahuan, kebodohan, kekurangtahuan informasi).
- c. Mental emosional (misalnya malas, mudah menyerah, putus asa dan temperamental)
- d. Spiritual (misalnya jujur, penipu, serakah dan tidak disiplin).
- e. Sosial psikologis (misalnya kurang motivasi, kurang percaya diri, depresi/stress, kurang relasi, kurang mampu mencari dukungan).

- f. Keterampilan (misalnya tidak mempunyai keahlian yang sesuai dengan permintaan lapangan kerja).
- g. Asset (misalnya tidak memiliki stok kekayaan dalam bentuk tanah, rumah, tabungan, kendaraan dan modal kerja).

## 2. Faktor Eksternal

Faktor eksternal datang dari luar kemampuan orang yang bersangkutan, seperti birokrasi atau peraturan – peraturan resmi yang dapat menghambat seseorang dalam memanfaatkan sumber daya. Menurut pandangan ini, kemiskinan terjadi bukan dikarenakan “ketidakmauan” si miskin untuk bekerja melainkan karena ketidakmampuan sistem dan struktur sosial dalam menyediakan kesempatan–kesempatan yang memungkinkan si miskin dapat bekerja.

Kementrian Sosial RI (2005) Faktor-faktor eksterna (berada di luar individu atau keluarga) yang menyebabkan terjadinya kemiskinan, antara lain :

- a. Terbatasnya pelayanan sosial dasar.
- b. Tidak dilindunginya hak atas kepemilikan tanah.
- c. Terbatasnya lapangan pekerjaan formal dan kurang terlindunginya usaha-usaha sektor informal.
- d. Budaya yang kurang mendukung kemajuan dan kesejahteraan.
- e. Kondisi geografis yang sulit, tandus, terpencil, atau daerah bencana.
- f. Pembangunan yang lebih berorientasi fisik material.
- g. Pembangunan ekonomi antar daerah yang belum merata.

h. Kebijakan publik yang belum berpihak kepada penduduk miskin.

Kemiskinan dapat merujuk pada kondisi individu, kelompok, maupun situasi kolektif masyarakat. Secara konseptual di dalam Suharto (2009), kemiskinan bisa diakibatkan oleh empat faktor, yaitu:

1. Faktor individual. Terkait dengan aspek patologis, termasuk kondisi fisik dan psikologis si miskin. Orang miskin disebabkan oleh perilaku, pilihan, atau kemampuan dari si miskin itu sendiri dalam menghadapi kehidupannya. Misalnya, seseorang yang mengalami keterbatasan fisik maupun intelektual akan sulit mendapatkan sumber penghasilan yang layak.
2. Faktor sosial. Kondisi-kondisi lingkungan sosial yang menjebak seseorang menjadi miskin. Misalnya, diskriminasi berdasarkan usia, gender, dan etnis yang menyebabkan seseorang menjadi miskin. Termasuk dalam faktor ini adalah kondisi sosial dan ekonomi keluarga si miskin yang biasanya menyebabkan kemiskinan lintas generasi.
3. Faktor kultural. Kondisi atau kualitas budaya yang menyebabkan kemiskinan. Faktor ini secara khusus sering menunjuk pada konsep “kemiskinan kultural” atau “budaya kemiskinan” yang menghubungkan kemiskinan dengan kebiasaan hidup atau mentalitas. Misalnya, sikap-sikap seperti malas, fatalisme, atau menyerah pada nasib, tidak memiliki jiwa wirausaha, dan kurang menghormati etos kerja misalnya, sering ditemukan pada orang-orang miskin
4. Faktor struktural. Menunjuk pada struktur atau sistem yang tidak adil, tidak sensitif dan tidak *accessible* sehingga menyebabkan seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin

## **2.1.5 Tinjauan Tentang Fakir Miskin**

### **2.1.5.1 Pengertian Fakir Miskin**

Berdasarkan BPK RI (2012) Peraturan Menteri Sosial (Permensos) Nomor 8 Tahun 2012, fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.

Kriteria fakir miskin yang di tetapkan dalam Permensos, antara lain :

1. Tidak mempunyai sumber mata pencaharian; dan/atau
2. Mempunyai sumber mata pencarian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/ atau keluarganya.

Sedangkan menurut BPK RI (2011) Undang-Undang RI Nomor 13 Tahun 2011, tentang Penanganan Fakir Miskin, pada Pasal 1 (1) menyebutkan bahwa fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya. Kebutuhan dasar yang dimaksud dalam UU No 13 tahun 2011 meliputi (i) kebutuhan pangan, (ii) sandang, (iii) perumahan, (iv) kesehatan, (v) pendidikan, (vi) pekerjaan, dan/atau (vii) pelayanan sosial.

### 2.1.5.2 Kriteria Fakir Miskin

Berikut ini merupakan kriteria fakir miskin menurut Keputusan Menteri Sosial RI No. 146/HUK/2013 tentang Penetapan Kriteria dan Pendataan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu (Dinkes, 2013) :

1. Tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar;
2. Mempunyai pengeluaran sebagian besar digunakan untuk memenuhi konsumsi makanan pokok dengan sangat sederhana;
3. Tidak mampu atau mengalami kesulitan untuk berobat ke tenaga medis, kecuali Puskesmas atau yang disubsidi pemerintah;
4. Tidak mampu membeli pakaian satu kali dalam satu tahun untuk setiap anggota rumah tangga;
5. Mempunyai kemampuan hanya menyekolahkan anaknya sampai jenjang pendidikan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama;
6. Mempunyai dinding rumah terbuat dari bambu/kayu/tembok dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah, termasuk tembok yang sudah usang/berlumut atau tembok tidak diplester;
7. Kondisi lantai terbuat dari tanah atau kayu/semen/keramik dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah;
8. Atap terbuat dari ijuk/rumbia atau genteng/seng/asbes dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah;
9. Mempunyai penerangan bangunan tempat tinggal bukan dari listrik tanpa meteran;

10. Luas lantai rumah kecil kurang dari 8 m<sup>2</sup>/orang; dan
11. Mempunyai sumber air minum berasal dari sumur atau mata air tak terlindung/air sungai/air hujan/lainnya.

Standar menurut Badan Pusat Statistik (BPS) ada 14 kriteria dalam menentukan fakir miskin yaitu (BPK RI, 1996):

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8m<sup>2</sup> per orang;
2. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan;
3. Jenis dinding tempat tinggal dari bambu/ rumbia/ kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester;
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/ bersama-sama dengan rumah tangga lain;
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik;
6. Sumber air minum berasal dari sumur/ mata air tidak terlindung/ sungai/ air hujan;
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/ arang/ minyak tanah;
8. Hanya mengonsumsi daging/ susu/ ayam dalam satu kali seminggu;
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun;
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu/ dua kali dalam sehari;
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/ poliklinik;
12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 500m<sup>2</sup>, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000,- per bulan;

13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah/ tidak tamat SD/ tamat SD;

Tidak memiliki tabungan/ barang yang mudah dijual dengan minimal Rp. 500.000,- seperti sepeda motor kredit/ non kredit, emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

### **2.1.5.3 Karakteristik Keluarga Fakir Miskin**

Menurut BPS (2008), karakteristik rumah tangga miskin di Indonesia dikelompokkan dalam bidang sosial demografi, pendidikan, ketenagakerjaan dan perumahan. Uraian ringkas masing-masing karakteristik tersebut adalah sebagai berikut:

#### **1. Karakteristik Sosial Demografi**

Karakteristik sosial demografi rumah tangga miskin meliputi :

- a. Rata-rata jumlah anggota rumah tangga sebanyak 4,70 (perkotaan) dan 4,64 orang (perdesaan),
- b. Prosentase perempuan sebagai kepala rumah tangga mencapai 14,18% (perkotaan) dan 12,30% (perdesaan),
- c. Rata-rata usia kepala rumah tangga 48,57 tahun (perkotaan) dan 47,86 tahun (perdesaan),
- d. Tingkat pendidikan kepala rumah tangga yang diukur dengan indikator rata-rata lama sekolah yang dijalani kepala rumah tangga, yaitu 5,19 tahun (perkotaan) dan 4,06 tahun (perdesaan) atau setara dengan tamat SD dan SMP.

## 2. Karakteristik Pendidikan

Karakteristik pendidikan meliputi :

- a. Prosentase kepala rumah tangga yang buta huruf sebesar 14,30% (perkotaan) dan 19,57% (perdesaan).
- b. Tingkat pendidikan tertinggi kepala rumah tangga yang Tidak Tamat SD dan Tamat SD, di perkotaan sebesar 37,13% dan 35,55% sedangkan di perdesaan sebesar 45,36% dan 41,15%.

## 3. Karakteristik Ketenagakerjaan

Karakteristik ketenagakerjaan meliputi :

- a. Rata-rata prosentase pengeluaran rumah tangga per-kapita/bulan atau sumber penghasilan utama rumah tangga di perkotaan sebesar 14,71% yang tidak bekerja dan 30,02% yang bekerja di sektor pertanian sedangkan di perdesaan sebesar 8,67% yang tidak bekerja dan 68,99% yang bekerja di sektor pertanian.
- b. Status pekerjaan kepala rumah tangga, antara lain : tidak bekerja dan berusaha sendiri (atau berusaha sendiri dibantu buruh tidak tetap), masing-masing sebesar 14,71% dan 40,86% untuk perkotaan sedangkan perdesaan sebesar 8,67% dan 60,63%.

## 4. Karakteristik Tempat Tinggal (Perumahan)

Karakteristik tempat tinggal meliputi :

- a. Luas lantai < 8m<sup>2</sup> sebanyak 31,01% (perkotaan) dan 29,61% (perdesaan),
- b. Lantai tanah sebesar 18,68% (perkotaan) dan 31,21% (perdesaan),

- c. Jenis atap rumah yang terbuat dari ijuk/rumbia sebesar 0,41% (perkotaan) dan 4,57% (perdesaan),
- d. Jenis dinding yang terbuat dari kayu dan bambu, masing-masing sebesar 16,15% dan 17,88% untuk perkotaan sedangkan perdesaan sebesar 30,57% dan 29,33%,
- e. Jenis penerangan, yaitu petromax/aladin dan pelita/sentir/obor, masing-masing sebesar 0,56% dan 3,07% untuk perkotaan sedangkan perdesaan sebesar 1,37% dan 19,71%,
- f. Sumber air bersih yang meliputi mata air, sumur tak terlindung, air sungai, air hujan dll sebesar 49,70% (perkotaan) dan 63,99% (perdesaan),
- g. Jenis jamban (jamban umum atau tidak ada) sebesar 34,95% (perkotaan) dan 51,66% (perdesaan),
- h. Status pemilikan rumah tinggal yang bukan milik sendiri (sewa/kontrak, menumpang, dll) sebesar 14,93% (perkotaan) dan 7,27% (perdesaan).

#### **2.1.6 Tinjauan Tentang Keluarga**

Keluarga memiliki arti penting dalam masyarakat yang pada hakikatnya masyarakat adalah kumpulan keluarga yang bertempat tinggal di suatu tempat tertentu (Sunaryo, 2015). Karakteristik keluarga sangat menentukan karakteristik masyarakatnya. Pendapat dari para ahli yang mengemukakan konsep mengenai keluarga, berikut penjelasannya:

### 2.1.6.1 Pengertian Keluarga

Bailon dan Maglaya dalam Sunaryo (2015) mengemukakan bahwa keluarga merupakan “dua atau lebih individu yang hidup dalam satu rumah tangga karena adanya hubungan darah, perkawinan atau adopsi yang saling berinteraksi mempunyai peran masing-masing, menciptakan dan mempertahankan suatu budaya”. Sementara itu, Effendy dalam Sunaryo (2015) menyatakan bahwa:

Keluarga merupakan unit terkecil masyarakat yang terdiri dari dua orang atau lebih. Mereka hidup dalam satu rumah, terdapat ikatan perkawinan dan pertalian darah, saling berinteraksi di antara sesama anggota keluarga dan memiliki seorang kepala rumah tangga. Selain itu, setiap anggota keluarga mempunyai peran dalam menciptakan dan mempertahankan suatu kebudayaan.

Melihat dari sebagaimana yang terulang dalam buku Sunaryo (2015) mengemukakan bahwa:

Keluarga merupakan unit terkecil dari masyarakat yang dibentuk karena ikatan perkawinan, adopsi ataupun hubungan darah, tinggal dalam satu rumah dan saling berinteraksi serta memiliki peran dan tanggung jawab masing-masing dalam menciptakan dan mempertahankan budaya serta meningkatkan perkembangan fisik, mental, emosional, spiritual dan sosial dari setiap anggota keluarga.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, yang disebut dengan keluarga adalah unit terkecil dari masyarakat yang terdiri dari sekumpulan orang yang bertempat tinggal dalam satu rumah memiliki ikatan perkawinan dan darah maupun

adopsi dimana saling berinteraksi satu dengan lainnya antar anggota keluarga dan memiliki peran serta tanggungjawab masing-masing dalam menciptakan dan mempertahankan suatu kebudayaan.

#### **2.1.6.2 Peranan dalam Keluarga**

Keluarga berperan sebagai tempat berlangsungnya kegiatan yang berhubungan dengan sifat individu dalam posisi dan situasi tertentu. Peranan individu dalam keluarga berdasarkan pada harapan dan pola perilaku keluarga, kelompok dan masyarakat. Menurut Effendy dalam Sunaryo (2015) mengemukakan peranan dalam keluarga sebagai berikut:

1. Peranan ayah sebagai suami dari istri dan ayah dari anak-anak berperan sebagai pencari nafkah, pendidik, pelindung dan pemberi rasa aman. Ayah juga berperan sebagai kepala keluarga, anggota dari kelompok sosialnya serta anggota masyarakat dari lingkungannya.
2. Peranan ibu sebagai istri dari suami dan ibu dari anak-anak, mengurus rumah tangga, mengasuh dan mendidik anak-anaknya. Ibu juga dapat berperan sebagai pencari nafkah tambahan dalam keluarga.
3. Peranan anak, melaksanakan peranan psikososial sesuai dengan tingkat perkembangannya baik fisik, mental, sosial maupun spiritual.

#### **2.1.6.3 Fungsi Keluarga**

Fungsi keluarga berfokus pada proses yang digunakan untuk mencapai tujuan keluarga tersebut. Effendy dalam Sunaryo (2015) mengemukakan fungsi keluarga terdiri dari:

1. Pertama, secara biologis keluarga berfungsi meneruskan keturunan, memelihara dan membesarkan anak, memenuhi kebutuhan gizi serta memelihara dan merawat anggota keluarga.
2. Kedua, secara psikologis keluarga berfungsi memberikan kasih sayang dan rasa aman, memberikan perhatian, memberikan perhatian diantara anggota keluarga, membina pendewasaan kepribadian anggota keluarga dan memberikan identitas keluarga.
3. Ketiga, secara sosialisasi keluarga berfungsi membina sosialisasi pada anak, membentuk norma-norma tingkah laku sesuai dengan tingkat perkembangan anak dan meneruskan nilai-nilai budaya keluarga.
4. Keempat, secara ekonomi keluarga berfungsi mencari sumber penghasilan untuk memenuhi kebutuhan keluarga, mengatur penggunaan penghasilan keluarga untuk memenuhi kebutuhan keluarga serta menabung untuk memenuhi kebutuhan keluarga.
5. Kelima, secara pendidikan keluarga dapat menyekolahkan anak untuk memberikan pengetahuan dan keterampilan serta membentuk perilaku anak sesuai dengan bakat dan minat yang dimiliki oleh anak.

Keluarga merupakan suatu unit terkecil dari masyarakat terletak dalam suatu wilayah tertentu yang tidak terlepas dari permasalahan sosial. Permasalahan tersebut salah satunya adalah kemiskinan dimana ditandai oleh serba kekurangan seperti kekurangan pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk dan kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Kemiskinan disebabkan oleh banyak

faktor dan jarang ditemukan kemiskinan disebabkan oleh faktor tunggal. Sejalan dengan hal tersebut, Suharto (2010) mengemukakan bahwa:

Seseorang atau keluarga miskin bisa disebabkan oleh beberapa faktor yang saling terkait satu sama lain seperti mengalami kecacatan, memiliki pendidikan rendah, tidak memiliki modal atau keterampilan untuk berusaha, tidak tersedianya kesempatan kerja, terkena pemutusan hubungan kerja (PHK), tidak adanya jaminan sosial (pensiun, kesehatan, kematian) atau hidup di lokasi terpencil dengan sumber daya alam dan infrastruktur yang terbatas.

Berdasarkan studi SMERU dalam Suharto (2010) menunjukkan sembilan kriteria yang menandai kemiskinan, yaitu:

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar pangan, sandang dan papan
2. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental
3. Ketidakmampuan dan ketidakberfungsian sosial
4. Rendahnya kualitas SDM dan keterbatasan SDA
5. Rentan goncangan yang bersifat individual rendahnya pendapatan dan aset, rendahnya modal sosial dan ketiadaan fasilitas umum
6. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi)
7. Ketiadaan jaminan masa depan (investasi pendidikan dan keluarga atau tidak adanya perlindungan sosial dari negara dan masyarakat)
8. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat

Berdasarkan tinjauan tentang hubungan keluarga dengan permasalahan kemiskinan tersebut dapat dipahami bahwa individu maupun keluarga yang memiliki permasalahan dengan kemiskinan timbul karena dipengaruhi oleh berbagai faktor. Timbulnya permasalahan kemiskinan tidak dapat dikaitkan hanya dengan faktor tunggal, karena adanya hubungan keterkaitan antar faktor penyebab kemiskinan. kriteria kemiskinan ditentukan berdasarkan tingkat atau batasan yang disesuaikan dengan kondisi di suatu wilayah tertentu.

Permasalahan kemiskinan yang dialami individu oleh individu maupun keluarga, pemerintah secara nyata memberikan jaminan dan perlindungan sosial melalui suatu program pengentasan. Program tersebut berisi tentang upaya-upaya dalam memberikan jaminan dan perlindungan sosial yang seharusnya diperoleh oleh individu maupun keluarga miskin yang bertujuan meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan individu maupun keluarga.

### **2.1.7 Tinjauan Tentang Pekerja Sosial dengan Kemiskinan**

#### **2.1.7.1 Pengertian Pekerjaan Sosial**

Menurut Siporin (1975) (dalam Fahrudin, 2014) Pekerjaan Sosial adalah sebagai suatu metode kelembagaan sosial untuk membantu orang untuk mencegah dan memecahkan masalah-masalah sosial mereka, untuk memulihkan dan meningkatkan keberfungsian sosial mereka.

Zastrow (2008) (dalam Fahrudin, 2014), Pekerjaan Sosial adalah Kegiatan profesional untuk membantu individu-individu, kelompok-kelompok atau masyarakat untuk meningkatkan atau memperbaiki kemampuan mereka dalam

berfungsi sosial dan untuk menciptakan kondisi masyarakat yang memungkinkan mereka mencapai tujuan.

Dalam upaya penanggulangan kemiskinan pekerja sosial harus menjalankan peran dan tugasnya dengan baik, proses dan pencapaian tujuan pemberdayaan bagi miskin, Schwartz (dalam Suharto, 2010), mengemukakan 5 (lima) tugas yang dapat dilaksanakan oleh pekerja sosial :

1. Mencari persamaan mendasar antara persepsi masyarakat mengenai kebutuhan mereka sendiri dan aspek-aspek tuntutan sosial yang dihadapi mereka.
2. Mendeteksi dan menghadapi kesulitan-kesulitan yang menghambat banyak orang dan membuat frustrasi usaha-usaha orang untuk mengidentifikasi kepentingan mereka dan kepentingan orang-orang yang berpengaruh (*significant others*) terhadap mereka.
3. Memberi kontribusi data mengenai ide-ide, fakta, nilai, konsep yang tidak dimiliki oleh masyarakat, tetapi bermanfaat bagi mereka dalam menghadapi realitas sosial dan masalah yang dihadapi mereka.
4. Membagi visi kepada masyarakat; harapan dan aspirasi pekerja sosial merupakan investasi bagi interaksi antara orang dan masyarakat bagi kesejahteraan individu dan sosial.
5. Mendefinisikan syarat-syarat dan batasan-batasan situasi dengan mana sistem relasi antara pekerja sosial dan masyarakat dibentuk. Aturan-aturan tersebut membentuk konteks bagi 'kontrak kerja' yang mengikat masyarakat dan lembaga. Batasan-batasan tersebut juga mampu menciptakan kondisi yang

dapat membuat masyarakat dan pekerja sosial menjalankan fungsi masing-masing.

#### **2.1.7.2 Tujuan Pekerja Sosial dalam Penanggulangan Kemiskinan**

Pekerja sosial memiliki peran yang sangat penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan individu, keluarga, dan komunitas yang hidup dalam kemiskinan. Tujuan pekerja sosial dalam konteks ini lebih dari sekedar memberikan bantuan materi, tetapi berfokus pada pemberdayaan, advokasi, serta penciptaan kondisi sosial yang memungkinkan individu dan komunitas keluar dari kemiskinan secara berkelanjutan. Berikut adalah tujuan pekerja sosial dalam penanggulangan kemiskinan yang dikemukakan oleh beberapa ahli:

##### **1. Menciptakan Kesesuaian Persepsi Masyarakat Mengenai Kebutuhan Mereka.**

Menurut Schwartz (2010), pekerja sosial bertujuan untuk membantu masyarakat miskin dalam mengenali dan memahami kebutuhan dasar mereka, seperti kebutuhan akan pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan. Dengan menciptakan kesesuaian persepsi, pekerja sosial dapat membantu masyarakat mengidentifikasi prioritas mereka dalam menghadapi masalah sosial yang mereka hadapi, serta mengembangkan pemahaman yang lebih baik tentang cara memenuhi kebutuhan tersebut dalam konteks sosial yang lebih luas.

##### **2. Mengidentifikasi dan Mengatasi Hambatan yang Menghambat Peningkatan Kesejahteraan<sup>[11]</sup>**

Pekerja sosial berfokus pada deteksi dan penyelesaian hambatan-hambatan yang menghalangi kemajuan masyarakat miskin. Healy (2022) mengemukakan bahwa banyak individu dan komunitas miskin

menghadapi tantangan struktural, seperti diskriminasi, akses terbatas ke layanan kesehatan dan pendidikan, serta ketidakmampuan untuk mengakses peluang ekonomi. Pekerja sosial harus aktif dalam membantu mereka mengatasi hambatan-hambatan ini melalui intervensi sosial yang tepat.

### 3. Memberikan Akses kepada Sumber Daya dan Meningkatkan Pengetahuan

Salah satu tujuan pekerja sosial adalah memberikan akses kepada masyarakat miskin untuk memperoleh informasi dan sumber daya yang dibutuhkan. Healy (2022) juga menekankan pentingnya pemberian pengetahuan tentang hak-hak sosial dan berbagai program bantuan yang tersedia, seperti program bantuan sosial, kredit mikro, dan kesempatan pelatihan keterampilan. Hal ini bertujuan untuk membuka peluang bagi masyarakat miskin untuk meningkatkan kualitas hidup mereka.

### 4. Membangun Visi dan Harapan untuk Perubahan Sosial yang Positif

Pekerja sosial memiliki tujuan untuk membangun visi positif bagi masyarakat miskin. Sebagaimana dijelaskan oleh Schwartz (2010), pekerja sosial tidak hanya memberikan bantuan praktis, tetapi juga membimbing masyarakat untuk memiliki harapan terhadap perubahan sosial yang lebih baik. Dengan membagikan aspirasi dan harapan untuk perubahan, pekerja sosial dapat memotivasi masyarakat miskin untuk berpartisipasi aktif dalam proses sosial yang akan meningkatkan kesejahteraan mereka.

### 5. Menetapkan Batasan-Batasan dalam Hubungan Profesional dan Masyarakat

Pekerja sosial harus mampu mendefinisikan batasan-batasan dalam hubungan profesional mereka dengan masyarakat. Healy (2022)

mengemukakan bahwa hal ini sangat penting untuk menciptakan relasi yang saling menghormati dan menguntungkan antara pekerja sosial dan masyarakat yang mereka bantu. Batasan-batasan yang jelas ini memastikan bahwa pekerjaan sosial tetap terfokus pada pemberdayaan dan pencapaian tujuan yang lebih luas, seperti pengurangan kemiskinan dan pengentasan ketidaksetaraan sosial.

Tujuan pekerja sosial dalam penanggulangan kemiskinan ini berfokus pada pemberdayaan masyarakat untuk keluar dari kemiskinan dan menciptakan perubahan sosial yang berkelanjutan. Pekerja sosial tidak hanya menyediakan bantuan langsung, tetapi juga mendukung proses perubahan jangka panjang yang memberdayakan individu dan komunitas untuk lebih mandiri secara ekonomi dan sosial.

### **2.1.7.3 Fungsi Pekerjaan Sosial dalam Penanggulangan Kemiskinan**

Pekerja sosial memainkan peran krusial dalam mengatasi kemiskinan dengan menerapkan berbagai intervensi yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan individu, keluarga, dan komunitas yang terpinggirkan. Fungsi utama pekerja sosial dalam penanggulangan kemiskinan melibatkan pemberdayaan, advokasi, dan perubahan sosial, dengan tujuan jangka panjang untuk mengurangi kesenjangan sosial dan ekonomi. Menurut Healy (2022) dalam *Social Work Theories in Context*, pekerja sosial berfungsi sebagai agen perubahan yang memperkenalkan, mengimplementasikan, dan memelihara kebijakan sosial yang berfokus pada pengentasan kemiskinan.

Berikut adalah fungsi utama pekerja sosial dalam penanggulangan kemiskinan berdasarkan teori dan pandangan terbaru:

1. Pemberdayaan Masyarakat untuk Meningkatkan Kemandirian Ekonomi

Fungsi pertama pekerja sosial adalah untuk memberdayakan individu dan komunitas miskin agar mereka dapat mengakses sumber daya yang diperlukan untuk mencapai kemandirian ekonomi. Hal ini dapat mencakup penyediaan informasi tentang program bantuan sosial, pelatihan keterampilan, dan akses ke kesempatan kerja yang lebih baik. Healy (2022) menekankan bahwa pemberdayaan ini tidak hanya tentang memberikan bantuan finansial, tetapi juga tentang mengajarkan masyarakat untuk menjadi lebih mandiri dan proaktif dalam memecahkan masalah ekonomi mereka sendiri.

2. Advokasi untuk Meningkatkan Akses terhadap Layanan Sosial

Pekerja sosial memiliki fungsi penting dalam advokasi untuk masyarakat miskin, yaitu memperjuangkan hak mereka untuk mendapatkan akses yang lebih baik terhadap layanan sosial, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, dan pekerjaan. Schwartz (2010) menekankan bahwa pekerja sosial bertanggung jawab untuk memperjuangkan perubahan kebijakan sosial yang lebih inklusif dan adil, sehingga masyarakat miskin dapat memperoleh layanan yang mereka butuhkan untuk keluar dari kemiskinan.

3. Membantu Masyarakat Mengidentifikasi dan Mengatasi Hambatan Sosial

Pekerja sosial berfungsi sebagai fasilitator dalam membantu masyarakat miskin mengidentifikasi hambatan struktural dan sosial yang menghalangi peningkatan kesejahteraan mereka, seperti diskriminasi, ketidakadilan hukum,

dan kurangnya akses terhadap pendidikan yang berkualitas. Healy (2022) menegaskan bahwa pekerja sosial bekerja untuk mengurangi hambatan-hambatan ini dengan melakukan intervensi yang dapat membantu individu dan komunitas mengatasi kesulitan yang mereka hadapi dalam kehidupan sosial dan ekonomi.

#### 4. Membangun Keterlibatan Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan

Fungsi lainnya adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan, baik itu di tingkat keluarga, komunitas, atau masyarakat secara luas. Pekerja sosial mengajak masyarakat untuk terlibat dalam merencanakan dan mengevaluasi kebijakan yang dapat mempengaruhi kehidupan mereka. Ini bertujuan untuk memastikan bahwa mereka tidak hanya menjadi penerima manfaat, tetapi juga agen perubahan dalam proses sosial. Healy (2022) menjelaskan bahwa keterlibatan aktif dalam pengambilan keputusan memperkuat kapasitas masyarakat untuk memecahkan masalah mereka sendiri dan membangun masa depan yang lebih baik.

#### 5. Menyediakan Dukungan Psikososial dalam Proses Pemulihan Ekonomi

Selain memberikan dukungan praktis, pekerja sosial juga memiliki fungsi untuk memberikan dukungan psikososial kepada individu dan keluarga yang terkena dampak kemiskinan. Ini termasuk memberikan konseling, membangun keterampilan koping, dan membantu individu mengatasi stres yang disebabkan oleh kondisi ekonomi yang sulit. Schwartz (2010) menyatakan bahwa pemulihan sosial dan psikologis adalah komponen penting dari upaya

pemberdayaan ekonomi, karena kondisi mental yang sehat dapat meningkatkan peluang seseorang untuk keluar dari kemiskinan.

#### 6. Pengembangan Kebijakan Sosial yang Berfokus pada Pengentasan Kemiskinan

Pekerja sosial berfungsi sebagai agen dalam merancang, mengadvokasi, dan mengimplementasikan kebijakan sosial yang memerangi kemiskinan. Healy (2022) menyatakan bahwa pekerja sosial terlibat dalam merumuskan kebijakan publik yang mendukung kesejahteraan sosial, keadilan ekonomi, dan pemerataan kesempatan bagi masyarakat miskin. Kebijakan ini bertujuan untuk menciptakan kondisi sosial yang memungkinkan individu dan keluarga keluar dari kemiskinan dengan lebih mudah.

#### **2.1.7.4 Peran Pekerjaan Sosial**

Menurut Healy (2022), pekerja sosial berperan dalam penanggulangan kemiskinan dengan beberapa pendekatan yang lebih berfokus pada pemberdayaan sosial, perubahan kebijakan, dan advokasi. Dalam bukunya, Healy menekankan bahwa pekerja sosial tidak hanya memberikan dukungan praktis, tetapi juga mengarahkan pada perubahan struktural yang lebih luas dalam masyarakat untuk mengurangi ketidaksetaraan dan kemiskinan.

##### 1. Pemberdayaan Individu dan Komunitas

Pekerja sosial bertugas memberdayakan individu dan komunitas untuk mengakses sumber daya yang diperlukan dalam memperbaiki kualitas hidup mereka. Hal ini mencakup mendukung individu dalam mengembangkan keterampilan dan meningkatkan kapasitas mereka untuk mengatasi tantangan sosial dan ekonomi.

Fokus: Meningkatkan kemandirian sosial dan ekonomi.

## 2. Advokasi dan Pembelaan Hak-Hak Masyarakat Miskin

Pekerja sosial berperan penting dalam advokasi untuk memastikan bahwa masyarakat miskin mendapatkan hak-hak dasar mereka, termasuk akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan perumahan. Mereka juga memperjuangkan kebijakan yang lebih inklusif dan berkeadilan.

Fokus: Memperjuangkan hak-hak dasar untuk kelompok terpinggirkan.

## 3. Intervensi dalam Proses Perubahan Sosial

Healy menekankan bahwa pekerja sosial berperan dalam proses perubahan sosial yang lebih besar, yakni dengan berfokus pada struktur sosial yang lebih luas, seperti kebijakan publik yang mendukung kesejahteraan masyarakat miskin. Mereka terlibat dalam merancang dan memengaruhi kebijakan sosial yang berdampak pada kelompok miskin.

Fokus: Mendorong perubahan sosial yang mengarah pada pengurangan ketimpangan sosial.

## 4. Menghubungkan Klien dengan Layanan Sosial

Pekerja sosial berfungsi sebagai penghubung antara klien dan berbagai layanan sosial yang ada, termasuk layanan kesehatan, pendidikan, pelatihan keterampilan, dan akses terhadap bantuan sosial.

Fokus: Meningkatkan akses individu terhadap layanan yang dapat membantu mereka mengatasi kemiskinan.

## 5. Penyelesaian Konflik dan Mediasi

Pekerja sosial membantu menyelesaikan konflik atau hambatan yang dihadapi oleh individu atau kelompok miskin dalam mengakses sumber daya atau hak mereka. Mereka bertindak sebagai mediator yang membantu menyelesaikan masalah sosial atau struktural.

Fokus: Menyelesaikan hambatan sosial dan struktural yang menghambat mobilitas sosial dan ekonomi.

## 6. Pendidikan Sosial dan Penyuluhan

Pekerja sosial juga berperan dalam memberikan pendidikan dan penyuluhan kepada masyarakat miskin tentang hak-hak sosial mereka dan cara mengakses layanan yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.

Fokus: Memberikan informasi dan pengetahuan yang dapat memberdayakan masyarakat miskin.

### **2.1.7.5 Prinsip Pekerjaan Sosial Dalam Konteks Kemiskinan**

#### 1. Pendekatan Berbasis Kekuatan (*Strengths-Based Approach*)

Pekerja sosial harus melihat klien dan komunitas sebagai sumber daya yang memiliki potensi untuk mengatasi tantangan kemiskinan. Alih-alih berfokus pada kekurangan atau masalah, pekerja sosial diarahkan untuk menggali kekuatan, keterampilan, dan kapasitas individu atau kelompok dalam mengelola permasalahan ekonomi dan sosial. Pendekatan ini memfasilitasi proses pemberdayaan dan meningkatkan kepercayaan diri klien.

## 2. Mengakui Sistem Sosial yang Tidak Adil

Gambrill menekankan pentingnya pekerja sosial untuk menyadari bahwa kemiskinan bukan hanya hasil dari faktor individu atau keputusan pribadi, melainkan sering kali merupakan dampak dari ketidakadilan struktural dan sosial. Pekerja sosial harus berupaya untuk meminimalisir ketidaksetaraan sosial dengan bekerja bersama klien dalam memperjuangkan hak-hak mereka di berbagai level.

## 3. Pemberdayaan dan Partisipasi Aktif

Pekerja sosial harus mendorong klien untuk terlibat aktif dalam proses perubahan sosial. Pemberdayaan bukan hanya tentang memberikan bantuan material, tetapi lebih kepada menyediakan kesempatan bagi klien untuk mengakses sumber daya, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, dan merumuskan solusi yang relevan bagi situasi mereka.

## 4. Kolaborasi dengan Jaringan Sosial dan Komunitas

Gambrill juga menekankan pentingnya kerja kolaboratif dengan berbagai lembaga, baik pemerintah maupun non-pemerintah, serta membangun jaringan sosial yang mendukung klien. Hal ini penting untuk memastikan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan tidak hanya mengandalkan pekerja sosial individu, tetapi melibatkan berbagai pihak yang bisa memberikan dukungan secara lebih menyeluruh.

Prinsip-prinsip ini diharapkan dapat memberikan panduan bagi pekerja sosial dalam merancang intervensi yang lebih efektif dalam mengatasi kemiskinan, yang memperhatikan konteks sosial dan struktur yang ada di masyarakat.

#### **2.1.7.6 Metode Pekerjaan Sosial dengan Kemiskinan**

Dalam bukunya *Social Work, Social Justice, and the Politics of Inclusion* (2020), Barbra Teater mengusulkan pendekatan yang lebih berbasis pada keadilan sosial untuk mengatasi kemiskinan. Menurut Teater, pekerja sosial harus memfokuskan upaya mereka pada penghapusan ketidaksetaraan struktural yang menyebabkan kemiskinan dan ketidakadilan sosial lainnya. Pendekatan ini melibatkan intervensi langsung pada individu, kelompok, dan kebijakan publik untuk menciptakan perubahan yang lebih adil.

##### **1. Pendekatan Keadilan Sosial**

**Penghapusan Ketidaksetaraan Struktural:** Teater menekankan bahwa kemiskinan seringkali berakar pada ketidaksetaraan struktural yang lebih besar dalam masyarakat. Ini mencakup ketidaksetaraan ekonomi, diskriminasi rasial, gender, dan usia yang sering memperburuk kemiskinan. Oleh karena itu, pekerjaan sosial harus fokus pada pemberdayaan individu dan kelompok yang terpinggirkan, serta perubahan kebijakan yang mendukung kesetaraan kesempatan.

**Pekerja Sosial sebagai Agen Perubahan:** Pekerja sosial tidak hanya berperan sebagai pemberi bantuan sosial, tetapi juga sebagai agen perubahan yang aktif dalam advokasi kebijakan sosial dan ekonomi yang lebih inklusif. Pekerja sosial harus mendorong kebijakan yang mendukung distribusi sumber daya yang lebih adil dan mengurangi ketidaksetaraan yang menyebabkan kemiskinan.

## 2. Advokasi Kebijakan untuk Mengurangi Kemiskinan

Mengubah Kebijakan Pemerintah: Pekerja sosial memainkan peran penting dalam advokasi kebijakan yang dapat membantu mengurangi kemiskinan, seperti kebijakan jaminan sosial yang lebih baik, pengurangan ketidaksetaraan dalam akses pendidikan dan pekerjaan, serta kebijakan pengupahan yang lebih adil. Teater menekankan bahwa pekerja sosial harus bekerja untuk memastikan bahwa kebijakan publik berfokus pada mengurangi ketimpangan sosial yang menyebabkan kemiskinan.

Meningkatkan Akses ke Layanan Sosial: Pekerja sosial juga berperan dalam meningkatkan akses klien terhadap layanan sosial dasar, seperti perumahan yang layak, layanan kesehatan, dan pendidikan. Melalui advokasi kebijakan yang lebih inklusif, pekerja sosial dapat membantu menciptakan sistem yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat miskin.

## 3. Pemberdayaan dan Penguatan Kekuatan Individu dan Komunitas

Pemberdayaan Komunitas: Teater mengajukan pentingnya pendekatan berbasis pemberdayaan dalam pekerjaan sosial. Ini berarti mendorong klien untuk mengembangkan kekuatan dan potensi diri mereka. Pekerja sosial tidak hanya memberikan bantuan, tetapi juga bekerja dengan klien untuk mengidentifikasi dan memanfaatkan sumber daya internal (misalnya, keterampilan, motivasi, dan jejaring sosial) dan sumber daya eksternal (misalnya, peluang kerja dan pelatihan).

Pendekatan Berbasis Kekuatan: Pekerja sosial yang menggunakan pendekatan ini akan mengidentifikasi kekuatan, keterampilan, dan kemampuan

klien untuk mengatasi kemiskinan, serta memberikan dukungan yang mendorong mereka untuk meningkatkan kemampuan diri dan mengakses peluang yang ada.

#### 4. Pendekatan Partisipatif dalam Pengambilan Keputusan

Melibatkan Klien dalam Proses Pengambilan Keputusan: Pendekatan ini menekankan pentingnya partisipasi aktif klien dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Teater berpendapat bahwa klien harus diberi kesempatan untuk berperan aktif dalam merencanakan intervensi sosial yang relevan dengan kebutuhan mereka, daripada hanya diperlakukan sebagai penerima bantuan pasif.

Kolaborasi dengan Komunitas: Selain itu, pendekatan ini mengusulkan bahwa pekerja sosial harus bekerja dalam kemitraan dengan klien dan komunitas untuk merancang solusi yang berbasis pada kebutuhan nyata mereka. Ini memungkinkan klien untuk merasa lebih terlibat dan memiliki kontrol dalam proses perubahan.

#### 5. Peningkatan Keterlibatan Sosial dan Penguatan Jaringan Sosial

Peningkatan Keterlibatan dalam Masyarakat: Teater juga menyarankan bahwa pekerja sosial harus mendukung klien untuk lebih terlibat dalam masyarakat. Ini termasuk mendorong klien untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial, politik, dan ekonomi yang dapat membantu mereka keluar dari kemiskinan. Partisipasi aktif dalam masyarakat dapat memperkuat identitas sosial dan memberikan kesempatan lebih banyak untuk memperbaiki kondisi ekonomi mereka.

Penguatan Jaringan Sosial: Teater juga menyoroti pentingnya jaringan sosial dalam mengatasi kemiskinan. Pekerja sosial harus membantu klien membangun dan memperluas jaringan sosial mereka, yang dapat memberikan dukungan sosial dan akses ke peluang ekonomi yang lebih baik