

## **BAB II**

### **KAJIAN KONSEPTUAL**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Beberapa penelitian yang menjadi acuan dan referensi peneliti diambil dari jurnal-jurnal ilmiah yang berkaitan dengan ilmu sosial dan pembangunan manusia dengan penjabaran sebagai berikut.

1. Mariatul dan Wati Nilamsari 2022. Proses Pemberdayaan Perempuan Melalui Program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Pada Masa Pandemi Covid-19. Jurnal Pembangunan Manusia, Vol 3 (1).

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode penelitian lapangan. Fokus pertanyaan penelitian ini adalah mengenai proses pemberdayaan perempuan melalui program UP2K dan efek yang ditimbulkan dari pelaksanaan program tersebut terhadap komunitas di RW 01 Kelurahan Pela Mampang, Kecamatan Mampang Prapatan, Jakarta Selatan. dengan jumlah 8 informan dengan teknik wawancara dan observasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun terjadi pandemi Covid-19, proses pemberdayaan melalui program UP2K di RW 01 tetap berjalan. Pelaksanaan program dilakukan dengan mendukung kegiatan usaha di rumah, yang memungkinkan anggota perempuan UP2K untuk meningkatkan pendapatan keluarga mereka. Dampak dari program UP2K meliputi perubahan signifikan seperti peningkatan pendapatan, pengetahuan, dan jaringan sosial bagi anggota yang terlibat dalam kegiatan UP2K.

2. Christin dkk, 2023. Peran Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga (UP2K) Terhadap Kesejahteraan Anggota Wanita Tani Suka Maju Desa Ajaobaki. *Jurnal of Comprehensive Science*, Vol 2 (10).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran kelompok UP2K Wanita Tani Suka Maju Desa Ajaobaki Terhadap Kesejahteraan Anggota. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, dengan melakukan wawancara terstruktur kepada informan Kepala Desa Ajaobaki, Ketua PKK, Ketua Kelompok UP2K Wanita Tani Suka Maju, Anggota Kelompok UP2K Wanita Suka Maju dan Keluarga dari Anggota Kelompok UP2K Wanita Suka Maju Desa Ajaobaki. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kelompok UP2K Wanita Tani Suka Maju Desa Ajaobaki berperan baik terhadap kesejahteraan anggota melalui kegiatan usaha dalam mencapai kesejahteraan pendapatan, pendidikan, kesehatan, dan konsumsi/pengeluaran. Namun dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kendala yaitu penggunaan alat yang masih manual, kemasan produk yang masih biasa, pemasaran, dan jasa pengiriman yang mahal.

3. Rahmita Budiartiningsih, Reni Gusfrianti, 2023. Peranan Program UP2K Terhadap Peningkatan Pendapatan Keluarga Di Kecamatan Cerenti Kabupaten Kuantan Singingi. *Jurnal Ekonomi*, Vol 18 (4).

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui peranan UP2K dalam meningkatkan pendapatan keluarga. Adapun data yang digunakan dalam adalah data primer dan data sekunder, dengan sampel 65 responden penerima bantuan dana bergulir UP2K yang juga merupakan populasi. Data primer adalah data

yang diperoleh dari responden secara langsung, yaitu kelompok UP2K yang menerima bantuan dana bergulir tahun 2007, sedangkan data sekunder adalah data-data yang diperoleh dari instansi-instansi yang terkait dalam penelitian ini. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Hasilnya, sesuai dengan pengujian hipotesis yang menyatakan bahwa  $\chi^2$  hitung (23,290) lebih besar dari  $\chi^2$  tabel (3,841) ini berarti adanya perkembangan dan peningkatan pendapatan keluarga setelah adanya Program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga (UP2K).

4. Ulfa Nabila dkk, 2023. Efektivitas Program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga-Pemberdayaan Dan Kesejahteraan Keluarga (UP2K-PKK) Dalam Meningkatkan Pendapatan Keluarga. *Jurnal Ekonomi Syariah*, Vol 3 (2).

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis mekanisme dan efektivitas Program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga-Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (UP2K-PKK) di Nagari Kubang Putih, Kecamatan Banuhampu, Kabupaten Agam. Penelitian ini bersifat lapangan dengan pendekatan kualitatif deskriptif, melibatkan sembilan informan. Teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara, dan studi kepustakaan, sedangkan analisis data dilakukan dengan mengumpulkan, mengolah, menyajikan, dan menjelaskan hasil penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program UP2K-PKK di Nagari Kubang Putih dinilai efektif dalam meningkatkan pendapatan keluarga, terlihat dari mekanisme kegiatan dan indikator efektivitasnya. Meskipun demikian, masih terdapat kelemahan pada

indikator ketepatan waktu yang perlu diperbaiki untuk meningkatkan keberhasilan program ini secara keseluruhan.

Berdasarkan penjabaran empat penelitian terdahulu di atas, perbedaan dan kebaharuan penelitian yang dilakukan saat ini dijabarkan dalam tabel berikut.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metodelogi	Perbedaan
1	2	3	4	5
1	Mariatul dan Wati Nilamsari	Proses Pemberdayaan Perempuan Melalui Program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Pada Masa Pandemi Covid-19	Pendekatan kualitatif dengan metode <i>field research</i> , teknik yang digunakan wawancara dan obserasi kepada 7 informan dengan fokus aspek yang diteliti yakni proses pemberdayaan perempuan	a. Subjek Penelitian b. Metode pendekatan c. Lokasi Penelitian
2	Christin dkk	Peran Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga (UP2K) Terhadap Kesejahteraan Anggota Wanita Tani Suka Maju Desa Ajaobaki	Pendekatan kualitatif dengan teknik wawancara terstuktur kepada 6 informan dan berfokus pada peran UP2K sebagai aspek yang diteliti	a. Subjek Penelitian b. Lokasi Penelitian
3	Rahmita Budiartiningsih, Reni Gusfrianti	Peranan Program UP2K Terhadap Peningkatan Pendapatan Keluarga Di Kecamatan Cerenti Kabupaten	Pendekatan kualitatif dan deskriptif kuantitatif dengan teknik quisioner dan wawancara dengan aspek pengaruh peranan	a. Subjek Penelitian b. Lokasi Penelitian

		Kuantan Singingi	UP2K sebagai aspek yang diteliti	
4	Ulfa Nabila dkk	Efektivitas Program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga-Pemberdayaan Dan Kesejahteraan Keluarga (UP2K-PKK) Dalam Meningkatkan Pendapatan Keluarga	Pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik wawancara dan obserasi kepada 9 informan yang berfokus pada mekanisme dan efektivitas proram sebagai aspek yang diteliti	a. Subjek Penelitian b. Lokasi Penelitian

Berdasarkan hasil tinjauan literatur dari tabel di atas, perbedaan antara penelitian saat ini dan penelitian sebelumnya terletak pada fokusnya. Penelitian terkini lebih menitikberatkan pada analisis mendalam dan terperinci terkait implementasi atau pelaksanaan kegiatan dari program UP2K dengan pendekatan kualitatif. Tujuan penelitian saat ini adalah untuk mengungkapkan secara menyeluruh kedalaman program UP2K dengan meneliti aspek yang berbeda yang sebelumnya belum teridentifikasi di penelitian-penelitian lain. Maka dari itu diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan dan referensi baru dalam upaya penanggulangan kemiskinan di tingkat lokal melalui pemanfaatan program UP2K itu sendiri.

## 2.2 Teori yang Relevan dengan Penelitian

### 2.2.1 Tinjauan Tentang Implementasi

Menurut Webster's Dictionary (1979) seperti yang dikutip oleh Tachjan (2006), implementasi berasal dari kata kerja "*to implement*" yang berasal dari

bahasa Latin *implementum*, yang berasal dari kata "*impere*" dan "*plere*". "*Implere*" berarti "*to fill up; to fill in*", yang mengindikasikan mengisi penuh atau melengkapi, sementara "*plere*" berarti "*to fill*", yang berarti mengisi. Implementasi, secara etimologis, dapat diartikan sebagai aktivitas yang melibatkan penyelesaian suatu pekerjaan dengan menggunakan sarana atau alat untuk mencapai hasil yang diinginkan (Tachjan, 2006).

Van Meter dan Van Horn dalam Akib (2010) mengartikan implementasi sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat, atau kelompok baik dari sektor publik maupun swasta, yang bertujuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Sementara itu, menurut Lane dalam Akib (2010), implementasi dapat didefinisikan sebagai konsep yang terbagi menjadi dua aspek, yaitu sebagai kesesuaian dari maksud, output, dan outcome. Dengan demikian, konsep implementasi merujuk pada proses yang meliputi tujuan, hasil sebagai produk, dan akibat dari tindakan yang dilakukan.

Pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program. Secara sederhana, implementasi kebijakan adalah proses menerjemahkan sebuah kebijakan administratif yang awalnya hanya berupa pernyataan umum tentang tujuan dan sasaran, serta berbagai sarana yang diperlukan, menjadi program-program operasional yang konkret. Menurut Grindle (1980) dalam Tachjan (2006), program-program operasional ini haruslah jelas dan mudah dipahami oleh pelaksana. Mereka tidak hanya mendefinisikan tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah, tetapi juga menetapkan secara rinci alokasi sumber daya yang dibutuhkan, metode kerja yang harus digunakan, serta standar yang harus dipatuhi.

Implementasi kebijakan atau program diperlukan karena pada tahap ini penting untuk mengevaluasi sejauh mana berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilannya dapat disesuaikan. Alasan ini sejalan dengan pendapat Korten dan Syahrir (1980) dalam Akib (2010) bahwa keberhasilan kebijakan atau program tergantung pada sejauh mana program tersebut sesuai dengan kebutuhan penerima manfaat, sejauh mana program tersebut sesuai dengan struktur organisasi pelaksana, dan sejauh mana kecocokan antara kebutuhan kelompok penerima manfaat dengan struktur organisasi

Dalam penjelasan Akib (2010), berhasilnya pelaksanaan kebijakan atau program juga dapat dievaluasi melalui dua perspektif, yaitu perspektif proses dan perspektif hasil. Dari segi proses, keberhasilan program pemerintah tergantung pada sejauh mana pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan yang ditetapkan oleh pembuat program, termasuk tata cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran, dan manfaat program. Sementara itu, dari segi hasil, keberhasilan program dinilai berdasarkan dampak yang dihasilkan sesuai dengan yang diinginkan. Meskipun suatu program dapat dianggap berhasil dari segi proses, namun mungkin gagal jika dampak yang dihasilkan tidak sesuai harapan, atau sebaliknya. Dengan kata lain, kesuksesan implementasi kebijakan dapat diukur melalui konsistensi antara proses yang dilalui dengan hasil yang dicapai.

Menurut Kasmad (2013), studi implementasi adalah upaya untuk mengeksplorasi atau menjawab berbagai pertanyaan yang timbul mengenai bagaimana kebijakan nasional yang sama dapat diimplementasikan dengan hasil yang bervariasi di berbagai pemerintahan daerah, mengapa beberapa berhasil dan

beberapa tidak, dan yang berhasil memiliki tingkat variasi yang berbeda. Studi ini juga mencari alasan mengapa jenis kebijakan tertentu lebih cenderung sukses daripada kebijakan lainnya. Peter de Leon (2011) mengidentifikasi pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik yang dibagi menjadi tiga generasi yakni generasi pertama, kedua, dan ketiga. Setiap generasi memiliki tantangan dan kontribusi tersendiri dalam upaya memahami fenomena implementasi ini.

#### 1. Generasi Pertama (1970-an) Generasi menggunakan Studi Kasus.

Pada generasi pertama, mereka memandang implementasi kebijakan sebagai permasalahan yang terjadi antara kebijakan dan pelaksanaannya. Generasi ini tidak dapat dipisahkan dari kebingungan para ahli terhadap realitas yang mereka hadapi dalam praktik kebijakan publik. Akademisi atau ilmuwan administrasi publik memahami bahwa kebijakan publik adalah tindakan kolektif yang dianggap sebagai instrumen paling efektif untuk menyelesaikan masalah publik, terutama ketika mekanisme pasar gagal melakukannya.

Namun, secara teoritis, alat yang dianggap paling efektif untuk menyelesaikan masalah publik tidak selalu mampu berfungsi sebagaimana yang diharapkan di lapangan. Implementasi kebijakan seringkali menimbulkan kekhawatiran karena menciptakan jurang yang lebar antara gagasan awal dan kondisi ideal yang diharapkan saat kebijakan dirumuskan. Hal ini terjadi karena perspektif para ahli dalam memahami kebijakan publik.

Wilson (1887) dalam Kasmad (2013) menyampaikan ide kepada pendukung pandangan dikotomi politik-administrasi, yang berpendapat bahwa bagian paling sulit dari siklus kebijakan publik adalah tahap politik (penyusunan agenda,



formulasi, dan legitimasi). Sementara itu, tahap implementasi dianggap mudah karena dianggap hanya sebagai kegiatan administrasi. Namun, fenomena yang ada menunjukkan bahwa banyak program pemerintah gagal dalam tahap implementasi. Kegagalan ini mendorong Pressman dan Wildavsky untuk melakukan kajian tentang implementasi, yang kemudian diikuti oleh ilmuwan lain yang tertarik dengan bidang ini.

Pendekatan generasi pertama terbatas pada studi kasus dengan metode deskriptif yang melakukan investigasi mendalam terhadap implementasi kebijakan publik di lokasi tertentu. Tujuannya adalah untuk memahami mengapa implementasi kebijakan tersebut gagal. Dari berbagai studi ini, muncul istilah *missing link* yang digunakan untuk menjelaskan kegagalan pemerintah dalam mengubah niat baik menjadi kebijakan yang efektif. Hal ini menunjukkan bahwa niat baik saja tidak cukup untuk menghasilkan kebijakan yang baik (P. delon dalam Kasmad, 2013). Secara sederhana, niat baik pemerintah tidak akan menghasilkan hasil positif jika mereka tidak mampu merancang dan mengimplementasikan kebijakan program dengan baik.

Dengan pendekatan studi kasus, generasi pertama menghasilkan banyak laporan tentang kegagalan implementasi. Mereka menggunakan metode deskriptif untuk menggambarkan kebijakan yang diteliti secara mendalam, rinci, dan penuh ilustrasi, membuat hasil penelitian mereka menarik untuk dibaca. Setelah mendeskripsikan kegagalan implementasi dan mengidentifikasi penyebabnya, para peneliti memberikan solusi masing-masing tentang cara mengatasi masalah implementasi kebijakan. Namun, solusi ini belum mampu menghasilkan teori

umum tentang implementasi, yaitu penjelasan hubungan sebab-akibat tentang kegagalan atau keberhasilan implementasi yang bisa diterapkan di mana saja. Sebagai studi kasus, hasil penelitian generasi pertama memiliki keterbatasan, di mana proposisi yang dihasilkan hanya berlaku di lokasi studi kasus tersebut.

Meskipun generasi pertama memiliki kelemahan, kerja akademik mereka menjadi fondasi penting bagi generasi-generasi berikutnya untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang implementasi kebijakan/program.

## 2. Generasi kedua (1980-an), Generasi yang Membangun Model.

Generasi kedua mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan dari perspektif atas ke bawah (*top-down*), yang berfokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Generasi ini banyak membangun teori dan model implementasi untuk diuji di lapangan, berkat kontribusi para peneliti dari generasi pertama. Studi implementasi generasi kedua lebih kompleks dan menggunakan metode ilmiah yang ketat. Peneliti generasi kedua menggunakan hipotesis tentang model implementasi yang ideal dan mengujinya dengan data empiris yang dikumpulkan di lapangan. Mereka cenderung menggunakan metode positivistik dengan data kuantitatif.

Dalam menjelaskan masalah implementasi, generasi kedua terbagi menjadi dua pendekatan yakni *Top-Down* dan *Bottom-Up* menurut Hogwood and Gunn dalam Kasmad (2013).

### 1) Pendekatan *Top-Down*

Pendekatan ini menggunakan logika dari atas ke bawah untuk memetakan keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan. Peneliti memulai

dengan keputusan kebijakan dan memeriksa sejauh mana tujuan yang ditetapkan tercapai dan mengapa. Pendekatan ini juga disebut "*policy centered*" karena fokus pada kebijakan dan mencari fakta apakah kebijakan tersebut mencapai tujuannya saat diimplementasikan.

Beberapa ahli yang menggunakan pendekatan ini adalah Nakamura dan Smallwood (1980), Edward III (1980), dan Grindle (1980). Mereka bekerja dengan cara memahami kebijakan dan menilai pencapaian tujuannya di lapangan, sering disebut pendekatan "*command and control*" yang berarti memberikan perintah dan mengawasi pelaksanaannya.

Barrett (2004) dalam Kasmad (2013) menjelaskan bahwa tujuan utama pendekatan *top-down* adalah "mengidentifikasi penyebab masalah implementasi atau kegagalan dan menyarankan cara untuk meningkatkan kemungkinan mencapai tujuan kebijakan," yang melibatkan strategi komunikasi yang lebih baik, koordinasi, manajemen sumber daya, dan pengendalian agen pelaksana. Pendekatan ini sering disebut pesimistis karena fokusnya pada kegagalan implementasi.

Pendekatan ini didasarkan pada asumsi bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah dari atasan kepada bawahan dan bagaimana atasan mengawasi pelaksanaan perintah tersebut. Kejelasan perintah ini terkait dengan pendefinisian tujuan kebijakan, yang diinterpretasikan oleh atasan sebagai instruksi kerja. Keberhasilan implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh kemampuan atasan mengawasi pelaksanaan instruksi tersebut. Peneliti seperti Van Meter dan Van Horn (1975) mencoba membuat model

implementasi ideal dengan pendekatan *top-down*. Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Kasmad (2013) menyusun model komprehensif yang mensintesis sekitar 17 variabel dari penelitian sebelumnya.

Variabel-variabel tersebut dikelompokkan menjadi tiga jenis: *Tractability of the problem*: Tingkat kesulitan masalah yang harus dipecahkan. Semakin sulit masalah, semakin kecil peluang keberhasilan implementasi. *Ability of statute to structure implementation*: Kemampuan kebijakan merespons masalah. Semakin jelas tujuan dan dukungan sumber daya, semakin besar peluang keberhasilan implementasi. *Non-statutory variables*: Variabel konteks atau lingkungan kebijakan. Semakin baik dukungan lingkungan, semakin besar peluang keberhasilan implementasi kebijakan.

## 2) Pendekatan *Bottom-up*

Para peneliti dari generasi kedua yang menggunakan pendekatan *top-down* telah memberikan kontribusi signifikan dalam memperdalam pemahaman tentang implementasi kebijakan. Namun, beberapa di antara mereka merasa kurang puas dengan pendekatan ini karena dianggap terlalu memudahkan masalah dan terlalu terfokus pada efektivitas pelaksanaan kebijakan. Mereka berpendapat bahwa realitas implementasi kebijakan jauh lebih kompleks dan tidak hanya terkait dengan efektivitas atau efisiensi semata.

Sabatier (1984) dalam Kasmad (2013) mencatat empat kritik utama terhadap pendekatan *top-down* oleh para peneliti implementasi seperti Hjern dan Hull (1982), Barrett dan Fudge (1981), serta Elmore (1979), yang menjelaskan

bahwa pendekatan ini memiliki keterbatasan dalam memahami dinamika yang lebih luas dari implementasi kebijakan.

3. Generasi ketiga (1990-an) dikembangkan oleh Malocom L.Gogging.

Pada dekade 1990-an, generasi ketiga penelitian implementasi kebijakan dikembangkan oleh Malcom L. Goggin. Generasi ini menekankan bahwa perilaku aktor pelaksana lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pendekatan kontinjensi (situasional) lahir pada masa ini, berargumen bahwa keberhasilan implementasi sangat bergantung pada kondisi spesifik setiap kebijakan.

Generasi ketiga disebut sebagai generasi pembaharu karena mereka berusaha menerapkan metodologi yang lebih kuat sehingga hasil penelitian lebih dapat dipercaya. Mereka melanjutkan pendekatan bottom-up dari generasi sebelumnya, namun juga berupaya mengembangkan studi implementasi ke arah yang lebih ilmiah (Kasmad, 2013). Menurut Goggin et al. (1990) untuk meningkatkan kualitas penelitian implementasi, peneliti perlu:

- 1) Memperjelas konsep-konsep yang digunakan, terutama konsep implementasi.
- 2) Memperbanyak kasus yang akan diteliti untuk memberikan penjelasan yang lebih baik mengenai fenomena implementasi.
- 3) Membangun model dan indikator untuk menguji hipotesis.
- 4) Berani memperbaiki penggunaan konsep dan pengukuran yang dihadapi oleh peneliti sebelumnya.

Hal yang membedakan generasi ketiga dari pendahulunya adalah dorongan untuk mengadopsi penelitian kuantitatif dengan meningkatkan kualitas indikator pengukuran, baik untuk variabel dependen (kinerja implementasi) maupun variabel prediktor (faktor-faktor yang menjelaskan kinerja implementasi).

Meskipun minat terhadap studi implementasi kebijakan meningkat, banyak yang masih belum memahami prosesnya dengan baik, yang berdampak negatif pada dua hal. Pertama, kurangnya pemahaman ini menghambat upaya memahami proses kebijakan secara keseluruhan. Kedua, kondisi ini membuka peluang untuk memberikan saran yang kurang tepat kepada pembuat kebijakan (Kasmad, 2013).

Levine dalam Kasmad (2013) menyimpulkan bahwa kesulitan dalam kebijakan perang melawan kemiskinan seringkali tidak berasal dari sifat program itu sendiri, tetapi dari kesenjangan antara maksud kebijakan dan pelaksanaannya. Ada beberapa alasan mengapa studi implementasi kebijakan sering diabaikan

- 1) Asumsi Naif: Banyak yang berasumsi bahwa setelah kebijakan dibuat, implementasinya akan berjalan sesuai rencana.
- 2) Fokus pada Pembuat Keputusan: Pada tahun 1960-an, penyusunan program dan perencanaan hanya fokus pada pilihan metode untuk mencapai tujuan, mengabaikan peran pelaksana.
- 3) Kesulitan Metodologis: Kompleksitas proses implementasi membuatnya sulit untuk diteliti secara rinci, karena memerlukan banyak variabel yang sulit diukur.

Gagasan peneliti generasi ketiga menyatakan bahwa implementasi kebijakan yang dirancang oleh pemerintah pusat cenderung gagal saat diimplementasikan

oleh pemerintah daerah. Hal ini sering terlihat dalam kebijakan dan program pembangunan yang dirancang dengan baik tetapi tidak berhasil di lapangan. Misalnya, berbagai program penanggulangan kemiskinan sering gagal diimplementasikan secara efektif karena berbagai faktor, termasuk kurangnya dukungan dari pemerintah daerah dan rendahnya pengetahuan kelompok sasaran (Kasmad, 2013).

Berdasarkan ulasan dari berbagai ahli mengenai teori implementasi dari generasi pertama hingga ketiga, penelitian ini mengadopsi teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn, yang merupakan pandangan kunci dari generasi kedua peneliti implementasi. Teori ini menyediakan kerangka analisis yang komprehensif untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi program. Teori Van Meter dan Van Horn yang dikutip dalam Kasmad (2013) memberikan kerangka analisis yang mencakup berbagai variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan atau program. Hal ini termasuk tujuan dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik dan sikap agen pelaksana, serta kondisi sosial dan ekonomi.

Salah satu kelebihan teori generasi kedua, termasuk Van Meter dan Van Horn, adalah pengakuannya terhadap kompleksitas implementasi program. Mereka tidak hanya melihat program sebagai instrumen teknis tetapi juga sebagai proses yang dipengaruhi oleh berbagai aktor dan konteks (Kasmad, 2013). Hal ini membantu peneliti memahami dinamika yang terjadi di lapangan, termasuk tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh pelaksana program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga (UP2K) di Kelurahan Cigending sebagai lokasi penelitian saat ini.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Kasmad (2013) ada lima variabel yang memengaruhi kinerja implementasi suatu program, yakni: (1) standar dan sasaran kebijakan, (2) sumberdaya, (3) komunikasi antarorganisasi kemitraan (4) karakteristik dan sikap agen pelaksana dan (5) kondisi sosial dan ekonomi dengan penjelasan sebagai berikut.

1. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.
2. Sumberdaya. Implementasi kebijakan atau program perlu dukungan Sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*nonhuman resources*). Dalam berbagai kasus program pemerintah, seperti Program Jaring Pengaman Sosial untuk kelompok miskin di pedesaan kurang berhasil karena keterbatasan kualitas aparat pelaksana.
3. Hubungan antar Organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
4. Karakteristik dan sikap agen pelaksana. Karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.
5. Kondisi sosial, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan,



sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

### **2.2.2 Tinjauan Tentang Program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga**

Program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga (UP2K) merupakan bagian dari program pokok Tim Penggerak Kesejahteraan Keluarga (TP PKK) yang dibagi ke dalam empat Kelompok Kerja (Pokja) dan UP2K masuk ke dalam bagian program pokja dua. Sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2017 Tentang Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga, PKK diakui sebagai salah satu lembaga kemasyarakatan di tingkat desa dan kelurahan, berfungsi sebagai mitra bagi pemerintah dan organisasi kemasyarakatan. PKK memiliki tanggung jawab untuk mendukung pemerintah Desa dan Kelurahan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan lahir dan batin, dengan tujuan menciptakan keluarga yang berbudaya, bahagia, sejahtera, maju, mandiri, dan harmonis. PKK juga berperan dalam mengembangkan potensi dan peran perempuan untuk meningkatkan pendapatan keluarga. Selain itu, perannya sebagai penggali dan pengembang potensi masyarakat, terutama dalam konteks keluarga, sebagai pembina, motivator, serta sebagai pendorong inisiatif gotong royong dan swadaya perempuan, menjadi bagian integral dalam mewujudkan pembangunan yang bersifat partisipatif.

UP2K adalah segala kegiatan ekonomi yang diusahakan oleh keluarga, baik, secara perorangan maupun kelompok, yang modalnya bersumber dari swadaya masyarakat, bantuan pemerintah, bantuan luar negeri, swasta, serta sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Program ini umumnya diarahkan kepada keluarga yang berada dalam kondisi ekonomi rendah atau rentan terhadap kemiskinan. Sesuai amanat Permendagri No 36 Tahun 2020 yang dikutip dalam Nurmasari, dkk (2023) Tujuan umum dari Program UP2K ini adalah membina dan mengembangkan kegiatan usaha keluarga yang tergabung dalam kelompok atau perorangan sehingga secara bertahap mampu menjadi wiraswata dan memungkinkan timbulnya kegiatan yang bersifat koperatif. Sementara tujuan khusus dari program UP2K diantaranya:

1. Membantu modal usaha bagi usaha ekonomi lemah untuk menumbuhkan kewiraswataan
2. Membantu pengembangan usaha bagi usaha yang membutuhkan penambahan modal
3. Membantu modal usaha untuk usaha perkreditan guna memenuhi kebutuhan modal dan mengurangi ketergantungan dari para pelepas uang
4. Menumbuh kembangkan kegiatan usaha yang bersifat komperatif

Prinsip manajemen usaha yang dikelola oleh kelompok UP2K adalah sebagai berikut

1. Setiap kelompok terdiri dari minimal 5 keluarga, setiap keluarga diwakili oleh satu orangorang.
2. Syarat menjadi anggota kelompok adalah keluarga yang mau berusaha maupun yang sudah memiliki usaha mikro dan kecil.

3. Satu kelompok terdiri dari seorang sebagai ketua dan lainnya sebagai anggota.
4. Susunan kepengurusan kelompok disesuaikan dengan kebutuhan.yaitu.
5. Pembentukan kelompok harus disahkan dengan Surat Keputusan Kepala Kelurahan

Tahapan pengembangan usaha dalam program UP2K meliputi tiga tahapan kelompok sesuai dengan kelengkapannya yang dijabarkan sebagai berikut.

1. Kelompok UP2K Pemula

Kelompok UP2K Pemula baru dibentuk dengan kepengurusan yang belum lengkap dan administrasi yang belum tersusun rapi. Produksi barang atau jasa masih sederhana, baik dari segi kualitas maupun kemasan, dan pemasaran hanya mencakup lingkungan sekitar rumah kelompok. Skor klasifikasi nilai pengembangan untuk kelompok ini berkisar antara 50 hingga 600.

2. Kelompok UP2K Madya

Kelompok UP2K Madya memiliki kepengurusan yang hampir lengkap, meskipun pembagian tugas belum jelas. Admiistrasi, akuntansi, dan keuangan sudah lengkap. Produk atau jasa yang dihasilkan telah memiliki kualitas dan kemasan yang baik, dan jangkauan pemasaran sudah meluas hingga keluar lingkungan domisili kelompok. Skor klasifikasi nilai pengembangan untuk kelompok ini berada di antara 601 hingga 700.

3. Kelompok UP2K Utama

Kelompok UP2K Utama memiliki kepengurusan yang lengkap dengan pembagian tugas yang jelas. Administrasi serta akuntansi dan keuangan sudah lengkap. Produksi barang atau jasa mengalami peningkatan dalam hal kualitas,

kuantitas, dan kemasan. Pemasaran barang telah meluas, bahkan mencapai swalayan. Kelompok ini juga sudah menjalin usaha dengan pihak lain dan memiliki legalitas usaha, minimal izin domisili dan izin usaha. Produksi dan pelayanan jasa dilakukan secara berkelanjutan, serta kelompok mulai merintis badan hukum. Skor klasifikasi nilai pengembangan untuk kelompok ini berkisar antara 701 hingga 1200.

#### 4. Kelompok UP2K Mandiri

Kelompok UP2K Mandiri memiliki kepengurusan yang lengkap dengan pembagian tugas yang jelas. Administrasi, akuntansi, dan keuangan sudah lengkap. Kelompok ini sudah melakukan transaksi melalui layanan bank, dan produksi barang atau jasa semakin berkualitas serta berkembang dalam kuantitas. Proses produksi menggunakan teknologi tepat guna, pemasaran semakin meluas, dan teknik pemasaran sudah menggunakan media. Kelompok ini juga sudah berbisnis dengan pihak lain dan memiliki legalitas usaha yang lengkap, termasuk izin domisili, izin usaha, dan amdal.

### **2.2.3 Tinjauan Tentang Kemiskinan**

#### **2.2.3.1 Definisi Kemiskinan**

Kemiskinan umumnya dipahami dalam konteks ekonomi sebagai kurangnya pendapatan uang dan keuntungan non-material lainnya yang diterima oleh seseorang (Suharto, 2017). Namun, kemiskinan juga sering digambarkan sebagai kondisi keterbatasan yang mencakup kurangnya akses pendidikan, buruknya kondisi kesehatan, dan kurangnya sarana transportasi penting bagi masyarakat. Definisi kemiskinan yang berfokus pada aspek kebutuhan dasar ini

digunakan oleh Kementerian Sosial, khususnya dalam merumuskan konsep fakir miskin. Fakir miskin didefinisikan sebagai mereka yang tidak memiliki cukup sumber daya untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, dan tempat tinggal yang layak. Kementerian Sosial menggunakan kriteria berbasis pendapatan dan aset untuk mengidentifikasi fakir miskin, dengan memperhatikan bahwa mereka memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan atau kurangnya kepemilikan aset yang mencukupi untuk mencapai tingkat kehidupan yang layak.

Menurut Friedman dalam Suharto (2017), secara politik, kemiskinan bisa dipahami dari seberapa besar akses terhadap kekuasaan (pengaruh). Pengaruh dalam konteks ini meliputi struktur politik yang mempengaruhi kemampuan suatu kelompok untuk mengakses dan memanfaatkan sumber daya. Sementara secara sosial-psikologis, kemiskinan mencerminkan kekurangan dalam jaringan dan struktur sosial yang mendukung upaya untuk meningkatkan produktivitas.

Banyak pandangan lain yang mendefinisikan kemiskinan dengan beragam diantaranya sebagai berikut.

1. Berdasarkan Bappenas (2004), kemiskinan adalah kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang mengalami ketidakmampuan untuk memenuhi hak-hak dasar mereka guna menjaga dan meningkatkan kualitas kehidupan mereka secara layak.
2. Menurut Badan Pusat Statistik (2010), kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kondisi di mana seseorang tidak memiliki kemampuan ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan dan kebutuhan lainnya, yang diukur berdasarkan tingkat pengeluaran.

3. Menurut Badrul Munir (2002), suatu negara dapat dikategorikan sebagai miskin apabila memiliki pendapatan per kapita yang rendah, tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi (lebih dari 2 persen per tahun), mayoritas tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian, dan terjebak dalam lingkaran kemiskinan yang sulit untuk ditinggalkan.

Berdasarkan penjelasan beberapa ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kemiskinan adalah suatu kondisi sosial ekonomi yang melibatkan tidak terpenuhinya hak-hak dasar individu atau kelompok untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Kemiskinan dapat dikatakan sebagai salah satu persoalan mendasar yang menjadi pusat perhatian pemerintah di negara manapun.

#### **2.2.3.2 Batas Kemiskinan**

Setiap negara menggunakan batas garis kemiskinan yang bervariasi karena perbedaan geografis dan standar hidup yang berbeda-beda. Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia, misalnya, menetapkan batas minimum pengeluaran per kapita per bulan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan non-makanan. Standar kebutuhan minimum makanan ditetapkan pada 2.100 kalori per hari, sementara pengeluaran untuk kebutuhan non-makanan mencakup biaya untuk perumahan, pakaian, dan berbagai barang dan jasa lainnya.

Garis kemiskinan (GK) menurut definisi Badan Pusat Statistik (BPS) terdiri dari dua bagian, yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Nonmakanan (GKNM). Dengan demikian, secara formulatif dapat dinyatakan bahwa  $GK = GKM + GKNM$ . Penghitungan garis kemiskinan

dilakukan secara terpisah untuk wilayah perkotaan dan pedesaan. Penduduk dikategorikan sebagai miskin jika rata-rata pengeluaran per kapita per bulannya berada di bawah garis kemiskinan tersebut.

Menurut standar BPS, ketika pemerintah mencatat penurunan garis kemiskinan, Bank Dunia justru memiliki pendekatan yang berbeda. Bank Dunia menggunakan basis penghitungan yang melibatkan 40 persen penduduk Indonesia dalam kategori miskin, dengan mengacu pada paritas daya beli (purchasing power parities/PPP) tahun 2017. Konsep ini memungkinkan Bank Dunia untuk menyesuaikan angka pendapatan domestik bruto (PDB) yang berbeda-beda di tiap negara. Dengan asumsi kurs Rp4.852,35 per dolar AS PPP, maka batas untuk kelas pendapatan menengah ke atas setara dengan Rp33.238,59 per kapita per hari atau Rp997.157 per bulan. Menggunakan patokan BPS bahwa rata-rata ada 4,71 orang per rumah tangga, maka rumah tangga dianggap miskin jika pendapatannya kurang dari Rp4.696.613 per bulan..

### **2.2.3.3 Dimensi Kemiskinan**

Menurut Bappenas (2004), kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu kemiskinan relatif dan kemiskinan absolut. Kemiskinan relatif merujuk pada kondisi di mana seseorang memiliki pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, tetapi masih lebih rendah dibandingkan dengan standar hidup masyarakat sekitarnya, sehingga orang tersebut dianggap miskin. Faktor penentu utama dalam kemiskinan relatif adalah perbandingan dengan lingkungan sekitarnya daripada kondisi pribadi individu. Di sisi lain, kemiskinan absolut mengacu pada kondisi di mana pendapatan atau sumber daya seseorang tidak mencukupi untuk

memenuhi kebutuhan minimum yang diperlukan untuk bertahan hidup. Konsep kemiskinan absolut ini lebih sering digunakan untuk menetapkan kriteria orang atau kelompok yang dianggap miskin. Tantangan dalam mengukur kemiskinan absolut termasuk menentukan komposisi dan tingkat kebutuhan minimum, yang dipengaruhi tidak hanya oleh kebiasaan lokal tetapi juga oleh tingkat perkembangan ekonomi dan faktor-faktor ekonomi lainnya.

Menurut Undang-Undang No 25 Tahun 2000, kemiskinan dapat dibagi menjadi dua bentuk utama. Pertama, kemiskinan kronis atau struktural, yang terjadi secara berkelanjutan dan disebabkan oleh kondisi sosial-budaya yang tidak mendukung produktivitas, keterbatasan sumber daya, isolasi geografis di daerah-daerah dengan sumber daya alam terbatas, serta rendahnya pendidikan dan kesehatan, serta akses terhadap lapangan kerja. Kedua, kemiskinan sementara, yang disebabkan oleh perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal ke krisis ekonomi, faktor musiman seperti dalam sektor nelayan dan pertanian pangan, serta dampak bencana alam atau kebijakan yang mempengaruhi kesejahteraan masyarakat.

Pandangan lain dari David Cox (2004) dalam Suharto (2017) membagi kemiskinan kedalam beberapa dimensi:

1. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi menyebabkan polarisasi ekonomi di mana negara-negara maju umumnya menjadi pemenang, sementara negara-negara berkembang sering kali terpinggirkan akibat persaingan dan pasar bebas yang merupakan inti dari globalisasi.
2. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Kemiskinan terkait dengan pembangunan dapat dibagi menjadi beberapa jenis, antara lain kemiskinan



subsisten yang terjadi karena rendahnya tingkat pembangunan, kemiskinan pedesaan yang disebabkan oleh marginalisasi pedesaan dalam proses pembangunan, dan kemiskinan perkotaan yang muncul akibat karakteristik dan laju pertumbuhan perkotaan.

3. Kemiskinan sosial, mencakup kondisi kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak, dan kelompok minoritas dalam masyarakat.
4. Kemiskinan konsekuensial, adalah jenis kemiskinan yang disebabkan oleh peristiwa atau faktor eksternal di luar kendali individu miskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya pertumbuhan populasi.

#### **2.2.3.4 Faktor Penyebab Kemiskinan**

Menurut pandangan Suharto (2013) faktor yang menyebabkan masalah kemiskinan diantaranya faktor individu, sosial, kultur, dan struktural dengan penjelasan sebagai berikut.

1. Faktor individual dalam konteks kemiskinan meliputi aspek patologis seperti kondisi fisik dan psikologis individu yang berpengaruh terhadap kondisi mereka yang miskin. Kemiskinan sering kali diatribusikan pada perilaku, pilihan hidup, atau kemampuan individu dalam menghadapi tantangan kehidupan.
2. Faktor sosial mencakup kondisi lingkungan sosial yang dapat mempersempit seseorang ke dalam kemiskinan. Contohnya adalah diskriminasi berdasarkan usia, jenis kelamin, atau etnis yang dapat menyebabkan seseorang terpinggirkan secara ekonomi. Faktor ini juga meliputi kondisi sosial dan ekonomi keluarga yang mempengaruhi kemiskinan antar generasi.

3. Faktor kultural mengacu pada kondisi atau nilai budaya yang dapat menyebabkan atau mempertahankan kemiskinan. Konsep kemiskinan kultural menyoroti bagaimana nilai-nilai budaya atau subkultur tertentu yang dimiliki oleh orang miskin bisa berbeda dengan mayoritas masyarakat. Sikap-sikap negatif seperti fatalisme atau kecenderungan untuk menyerah pada nasib seringkali diidentifikasi sebagai bagian dari dampak negatif dari faktor kultural terhadap kemiskinan.
4. Faktor struktural berkaitan dengan struktur atau sistem yang tidak merata, tidak sensitif, dan sulit diakses yang dapat menyebabkan individu atau kelompok tertentu terjebak dalam kemiskinan. Sebagai contoh, sistem ekonomi neoliberal yang diterapkan di Indonesia telah menyebabkan sektor-sektor seperti pertanian, perikanan, dan pekerjaan informal terhimpit oleh kebijakan pajak dan kondisi investasi yang lebih menguntungkan bagi golongan kaya.

Menurut Kuncoro (2004) yang dikutip oleh Pratiwi (2022), masalah kemiskinan disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, perbedaan pola kepemilikan sumber daya yang mengakibatkan distribusi pendapatan yang tidak merata. Kedua, perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia. Ketiga, adanya teori lingkaran setan kemiskinan (*Vicious Circle of Poverty*).

## **2.2.4 Tinjauan Tentang Praktik Pekerja Sosial dengan Kemiskinan**

### **2.2.4.1 Definisi Pekerjaan Sosial**

Pekerjaan sosial adalah kegiatan profesional yang bertujuan membantu individu, kelompok, dan masyarakat dalam meningkatkan atau memperbaiki kemampuan mereka untuk berfungsi sosial serta menciptakan kondisi masyarakat

yang mendukung tujuan tersebut (Zastrow, 2017). Sebagai aktivitas profesional, pekerjaan sosial didasarkan pada tiga komponen utama yang secara terpadu membentuk profil dan pendekatan pekerjaan sosial: kerangka pengetahuan (*body of knowledge*), kerangka keahlian (*body of skills*), dan kerangka nilai (*body of values*). Ketiga komponen ini dikembangkan secara eklektik dari berbagai ilmu sosial, termasuk sosiologi, psikologi, antropologi, filsafat, politik, dan ekonomi.

Dalam Konferensi Dunia di Montreal, Kanada, pada Juli tahun 2000, *International Federation of Social Workers (IFSW)*, yang dikutip dalam Suharto (2017), mendefinisikan pekerjaan sosial sebagai profesi yang berfokus pada pemecahan masalah yang berkaitan dengan hubungan antarmanusia, perubahan sosial, pemberdayaan, pembebasan individu, serta perbaikan masyarakat. Profesi ini menggunakan teori-teori perilaku manusia dan sistem-sistem sosial. Pekerjaan sosial melakukan intervensi pada titik di mana individu berinteraksi dengan lingkungannya.

Suharto (2017) menjelaskan bahwa ilmu dan metode penyembuhan sosial dalam pekerjaan sosial dapat dibagi menjadi dua pendekatan, yaitu mikro dan makro. Pendekatan mikro berkaitan dengan keterlibatan pekerja sosial dalam menangani masalah individu, keluarga, dan kelompok. Biasanya, masalah sosial yang dihadapi melibatkan aspek psikologis, seperti stres, depresi, hambatan dalam hubungan, penyesuaian diri, kurangnya kepercayaan diri, alienasi, kesepian, keterasingan, apati, hingga gangguan mental. Dalam konteks mikro, dua metode utama yang sering digunakan oleh pekerja sosial adalah terapi perseorangan

(*casework*) dan terapi kelompok (*groupwork*), yang mencakup berbagai teknik penyembuhan atau terapi psikososial.

Sebaliknya, pendekatan makro mencakup penggunaan metode dan teknik pekerjaan sosial untuk mengatasi masalah yang mempengaruhi masyarakat dan lingkungan, seperti kemiskinan, penelantaran, ketidakadilan sosial, dan eksploitasi sosial. Tiga metode utama dalam pendekatan makro adalah terapi masyarakat (*community work*), manajemen pelayanan kemanusiaan (*human service management*), dan analisis kebijakan sosial (*social policy analysis*).

#### **2.2.4.2 Paradigma Kemiskinan dalam Perspektif Pekerjaan Sosial**

Masalah kemiskinan pada dasarnya adalah isu klasik yang telah ada sejak zaman dahulu. Sampai sekarang, belum ada rumusan atau formula yang dianggap paling efektif dan sempurna untuk mengatasi kemiskinan. Ada banyak teori yang mencoba memahami fenomena kemiskinan. Bila dipetakan, literatur mengenai kebijakan sosial dan pekerjaan sosial menunjukkan dua paradigma atau teori besar (*grand theory*) mengenai kemiskinan: yakni paradigma neo liberal dan demokrasi-sosial (Suharto, 2017).

##### **1. Teori Neo Liberal**

Teori neo-liberal berakar pada karya politik klasik yang ditulis oleh Thomas Hobbes, John Locke, dan John Stuart Mill. Menurut pandangan Spicker (1995) yang dikutip oleh Suharto (2017), para pendukung neo-liberal berpendapat bahwa kemiskinan adalah masalah individual yang disebabkan oleh kelemahan atau pilihan pribadi. Mereka berargumen bahwa kemiskinan akan menghilang jika kekuatan pasar diperluas semaksimal mungkin dan pertumbuhan ekonomi didorong

sekuat mungkin. Secara langsung, strategi penanggulangan kemiskinan harus bersifat "residual", sementara, dan hanya melibatkan keluarga, kelompok swadaya, atau lembaga keagamaan. Peran negara hanyalah sebagai "penjaga malam" yang baru akan terlibat ketika lembaga-lembaga tersebut tidak mampu lagi menjalankan tugasnya. Penerapan program-program *structural adjustment*, seperti program jaringan pengaman sosial (*social safety net programs*) di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, merupakan contoh konkret dari pengaruh *neo-liberal* dalam penanggulangan kemiskinan ini.

## 2. Teori Demokrasi Sosial

Teori ini didasarkan pada analisis Karl Marx dan Frederick Engels, para pendukung teori ini melihat bahwa kemiskinan bukanlah masalah individual, melainkan masalah struktural. Kemiskinan disebabkan oleh ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakat akibat tersumbatnya akses kelompok tertentu terhadap berbagai sumber daya masyarakat. Teori ini berpusat pada prinsip-prinsip *mixed economy* dan "ekonomi manajemen-permintaan" yang muncul sebagai respons terhadap depresi ekonomi yang terjadi pada tahun 1920-an dan awal 1930-an.

Dalam perspektif demokrasi-sosial, pendekatan untuk mengatasi kemiskinan seharusnya bersifat institusional atau melembaga. Contoh dari strategi anti-kemiskinan yang diadopsi di Amerika Serikat, Eropa Barat, dan Jepang mencerminkan prinsip demokrasi-sosial. Program jaminan sosial dan bantuan sosial, seperti pemberian tunjangan pendapatan atau dana pensiun, dianggap sebagai strategi yang dapat meningkatkan kebebasan karena mampu menyediakan

penghasilan dasar yang memungkinkan individu untuk memenuhi kebutuhan dan membuat pilihan-pilihan. Sebaliknya, ketiadaan layanan dasar tersebut dapat menyebabkan ketergantungan karena individu kehilangan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dan membuat pilihan-pilihan (Suharto, 2017).

Kesimpulannya, teori neo-liberal dan demokrasi-sosial memberikan perspektif yang berbeda mengenai kemiskinan dan peran pekerja sosial. Neo-liberal menekankan kemiskinan sebagai masalah individual yang bisa diatasi dengan perluasan pasar dan pertumbuhan ekonomi, sehingga pekerja sosial berfokus pada pemberdayaan individu dan keluarga melalui keterampilan dan motivasi. Sementara itu, demokrasi-sosial melihat kemiskinan sebagai masalah struktural yang memerlukan intervensi institusional, sehingga pekerja sosial berperan dalam advokasi kebijakan dan program jaminan sosial untuk memastikan akses yang adil terhadap sumber daya dan layanan. Pekerja sosial harus mengintegrasikan kedua pendekatan ini untuk menangani kemiskinan secara menyeluruh.

#### **2.2.4.1 Peran Pekerja Sosial dalam Pengentasan Kemiskinan**

Sejak zaman kuno, pekerjaan sosial telah terlibat dalam upaya untuk mengurangi kemiskinan. Perkembangan pekerjaan sosial dari kegiatan amal menjadi profesi tidak terlepas dari usaha untuk mengatasi masalah kemiskinan. Implementasi Undang-Undang Elizabeth Poor di Inggris sebagai respons terhadap kemiskinan selama Depresi Besar pada tahun 1930-an dianggap sebagai salah satu titik penting dalam sejarah perkembangan profesi pekerjaan sosial (Suharto, 2017). Dalam perspektif konseptual, pekerjaan sosial memandang kemiskinan sebagai

masalah yang kompleks, melibatkan aspek ekonomi-sosial serta struktural dan individual.

Strategi penanggulangan kemiskinan dalam pekerjaan sosial menurut Suharto (2017) berfokus pada meningkatkan kemampuan individu miskin untuk menghadapi tugas-tugas kehidupan sesuai dengan kondisinya. Karena konsep tugas-tugas kehidupan dan status bersifat dinamis dan bervariasi, intervensi pekerjaan sosial selalu mempertimbangkan bahwa individu yang menjadi sasaran perubahan, dalam hal ini orang miskin, tidak dapat dipisahkan dari lingkungan dan situasi yang mereka hadapi. Pendekatan ini dikenal sebagai "*person-in-environment*" dan "*person-in-situation*".

Menurut teori Oscar Lewis (1966) yang dikutip dalam Marcelino (2019), pekerja sosial berperan dalam meningkatkan kualitas hidup individu miskin dan mengintegrasikan mereka ke dalam lapisan tengah masyarakat, terutama di negara-negara dengan jumlah penduduk miskin yang besar. Namun, pandangan ini hanya mencerminkan sudut pandang konservatif tentang kemiskinan, yang menganggapnya sebagai akumulasi dari penyakit serta defisit dalam hal psikologis, moral, perilaku, dan budaya dari orang-orang miskin.

Marcelino (2019) mengemukakan bahwa pekerja sosial sebagai pemangku kepentingan dalam mengatasi kemiskinan kultural dapat meningkatkan perannya dengan cara berikut:

1. Mengubah perspektif terhadap orang miskin dan masalah yang dihadapi. Pekerja sosial perlu mengembangkan kesadaran akan kemiskinan. Individu, keluarga, atau masyarakat yang mengalami kemiskinan kultural memiliki

potensi untuk mengubah mentalitas dan budaya mereka yang memiskinkan. Peran pekerja sosial adalah membantu menggali potensi tersebut melalui teknik atau pendekatan tertentu.

2. Banyak pekerja sosial terlibat langsung dalam program pengentasan kemiskinan, seperti menjadi pendamping dalam Program Keluarga Harapan (PKH). Untuk meningkatkan efektivitas masyarakat dalam keluar dari kemiskinan, peran pendamping PKH sangat penting, terutama dalam melakukan intervensi terhadap keluarga atau kelompok masyarakat yang terpengaruh oleh faktor-faktor kemiskinan kultural. Ini dapat mencakup pengembangan nilai-nilai budaya yang positif, sebagaimana tercermin dalam nilai-nilai dasar dan kemajuan komposit, seperti yang dilakukan dalam sesi-sesi pengembangan keluarga seperti *Family Development Session* (FDS). Sebelumnya, pekerja sosial pendamping PKH perlu menjalani pendidikan dan pelatihan tentang nilai-nilai dasar dan kemajuan komposit. Dalam konteks ini, pekerja sosial berperan sebagai pendidik dan fasilitator.

#### **2.2.5 Tinjauan Tentang Praktik Pekerja Sosial dengan Komunitas**

Pekerja sosial dengan komunitas merupakan salah satu metode dalam pekerjaan sosial yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dengan memanfaatkan sumber daya yang ada di dalam komunitas mereka, serta menekankan pada prinsip partisipasi sosial (Suharto, 2017).

Metode pekerja sosial makro atau metode *community development/community organization* dapat digunakan untuk menangani masalah



komunitas dengan banyak model pendekatan yang tersedia. Berikut adalah model pendekatan intervensi makro, menurut Rothman dan Tropman dalam Adi (2013).

1. Model Pengembangan Masyarakat. Model ini berpendapat bahwa partisipasi dan kontribusi aktif dari masyarakat lokal adalah cara terbaik untuk mengubah atau mengembangkan suatu masyarakat.
2. Model Perencanaan Sosial. Model ini berfokus pada proses teknis dalam memecahkan masalah. Perencanaan Sosial meyakini bahwa masalah yang dihadapi masyarakat dan lingkungannya sangat kompleks dan memerlukan seorang perencana yang dapat membimbing masyarakat melalui proses perubahan yang rumit.
3. Model Aksi Sosial. Model ini mempunyai persepsi bahwa di setiap masyarakat akan ada kelompok yang tidak mampu dan perlu bantuan, dan mereka harus diorganisasikan untuk menekan struktur kekuasaan yang menindas mereka. Langkah-langkah ini diambil untuk mendapatkan sumber yang lebih baik.

Menurut Zastrow dalam Adi (2008), terdapat tujuh peran utama yang dapat dikembangkan oleh seorang pekerja komunitas antara lain sebagai berikut.

1. Pemercepat Perubahan (Enabler)

Pekerja komunitas bertanggung jawab untuk mendorong masyarakat mengungkapkan kebutuhan mereka, menemukan masalah yang dihadapi, dan meningkatkan kemampuan mereka dalam menangani masalah tersebut secara efisien. Peran ini mencakup membantu masyarakat menyadari kondisi mereka, melakukan intervensi komunitas, membangun organisasi dalam masyarakat,

mengembangkan hubungan interpersonal, dan memfasilitasi perencanaan yang efektif.

2. Perantara (Broker)

Peran ini melibatkan menghubungkan individu atau kelompok yang membutuhkan bantuan dengan lembaga yang dapat menyediakan layanan tersebut.

3. Pendidik (Educator)

Pekerja komunitas diharapkan menyampaikan informasi secara efektif dan mudah dipahami, serta memiliki pemahaman yang memadai tentang topik yang dibahas. Mereka juga harus terus belajar agar tidak terjebak dalam perspektif yang tidak relevan.

4. Tenaga Ahli (Expert)

Sebagai ahli, pekerja komunitas memberikan saran dan dukungan dalam berbagai bidang. Mereka membantu masyarakat atau organisasi dalam proses pengambilan keputusan dengan memberikan rekomendasi yang perlu dipertimbangkan.

5. Perencana Sosial (Social Planner)

Peran ini melibatkan pengumpulan data tentang masalah sosial, analisis data, dan penyajian solusi alternatif. Mereka mengembangkan program, mencari sumber dana, dan membangun konsensus di antara kelompok.

6. Advokat (Advocate)

Berperan dalam membela kelompok masyarakat yang membutuhkan bantuan, seringkali melalui lembaga nonpemerintah yang menuntut pemerintah untuk

memenuhi hak-hak masyarakat, seperti biaya pendidikan atau ganti rugi yang memadai bagi mereka yang digusur.

#### 7. Aktivis

Seorang aktivis mencoba melakukan perubahan institusional yang mendasar, sering kali dengan tujuan mengalihkan sumber daya atau kekuasaan kepada kelompok yang kurang beruntung.

Menurut Brager (1987) dan Holloway (1978) dalam Adi (2013), terdapat tiga jenis teknik dalam metoda COCD sebagai berikut.

##### 1. Kolaborasi (Kerjasama)

Kolaborasi dilakukan ketika sistem sarannya setuju dengan sistem kegiatan mengenai perlunya perubahan dan dukungan sumber daya. Terdapat dua jenis teknik kolaborasi yakni

- 1) Implementasi: Digunakan saat sistem kegiatan dan sistem sasaran bekerja sama dalam kesepakatan tentang perubahan yang diinginkan serta adanya dukungan pengambil keputusan mengenai alokasi dana yang dibutuhkan.
- 2) Membangun Kapasitas (*Capacity Building*): Dilakukan melalui partisipasi, yaitu melibatkan anggota sistem klien dalam usaha perubahan.

- ##### 2. Kampanye (Penyuluhan Sosial):
- Teknik ini digunakan ketika target sistem tidak memungkinkan untuk berkomunikasi dengan sistem kegiatan, atau kesepakatan mengenai perlunya perubahan belum tercapai, atau sistem sasaran mendukung perubahan tetapi tidak ada sumber daya untuk perubahan tersebut. Teknik kampanye terdiri dari:

- 1) Teknik Pendidikan: Melibatkan interaksi antara sistem perubahan dan sistem sasaran dengan menyajikan berbagai persepsi, sikap, opini, data, dan informasi tentang perubahan yang diinginkan, dengan tujuan meyakinkan sistem sasaran untuk mengubah cara berpikir atau bertindak.
- 2) Teknik Persuasi: Melibatkan seni meyakinkan orang lain untuk menerima dan mendukung pandangan atau persepsi mengenai suatu masalah. Terdapat beberapa metode dalam teknik persuasi:
  - 3) Kooptasi: Meminimalkan penolakan dengan melibatkan anggota sistem sasaran ke dalam sistem kegiatan."
  - 4) Lobi: Bentuk persuasi yang bertujuan mengubah kebijakan melalui kegiatan yang diarahkan pada elit pembuat kebijakan.
  - 5) Penggunaan Media Massa: Mengembangkan cerita-cerita bernuansa berita untuk media elektronik dan cetak guna mempengaruhi pendapat umum dan mendesak pengambil keputusan menyepakati cara-cara memecahkan masalah.
3. Kontes: Teknik ini digunakan ketika sistem sasaran tidak setuju dengan perubahan atau alokasi sumber daya, namun masih terbuka untuk komunikasi mengenai ketidaksepakatan tersebut. Kegiatan dalam kategori ini meliputi:
  - 1) Tawar-menawar dan Negosiasi: Proses dialog antara pihak-pihak untuk mencapai kesepakatan.
  - 2) Aksi Masyarakat (*Social Action*): Tindakan kolektif yang diambil oleh masyarakat untuk mencapai tujuan perubahan yang diinginkan.