

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang senantiasa hadir ditengah-tengah masyarakat, khususnya di negara-negara berkembang. Kemiskinan senantiasa menarik perhatian berbagai kalangan, baik dari kalangan Akademisi maupun Praktisi. Berbagai teori, konsep dan pendekatan pun terus menerus dikembangkan untuk mengetahui seluk-beluk kemiskinan ini. Di Indonesia, masalah kemiskinan merupakan masalah sosial yang senantiasa relevan untuk dikaji terus-menerus, karena ini bukan saja menyangkut masalah kemiskinan yang melanda Indonesia sejak 62 tahun terakhir ini yang di mulai sejak awal kemerdekaan, melainkan pula karena kini gejalanya semakin meningkat sejalan dengan krisis multidimensional yang masih dihadapi oleh bangsa Indonesia akibat dari kemiskinan tersebut. Pemerintah Indonesia sendiri belum menemukan suatu strategi maupun formula yang tepat untuk mengatasi kemiskinan tersebut.

Kondisi ini semakin diperparah dengan beberapa faktor penyebab kemiskinan di Indonesia yang tidak mudah menjelaskannya harus dimulai dari titik mana. Hal ini disebabkan karena kemiskinan itu dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal.¹ **Faktor Internal** merupakan salah satu faktor dimana seseorang berada

¹ Pernyataan Menteri Sosial Dalam Sambutan Penyerahan Bantuan Kepada Anggota KUBE di Sawah Lunto, Sumatera Barat, Di akses Melalui: Situbondo.go.id. [04/02/08]

dalam kondisi ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, ketidakmampuan dalam menampilkan peranan sosial, dan ketidakmampuan dalam mengatasi masalah-masalah sosial yang dihadapinya. Adapun faktor internal yang menyebabkan meningkatnya angka kemiskinan antara lain:

- a. Tingkat pendidikan rendah, dimana biasanya warga miskin tidak mempunyai kemampuan untuk mengakses pendidikan yang tinggi. Selain itu juga adanya anggapan bahwa lebih baik bekerja dari pada bersekolah, memang keadaan hidup mereka menuntut hal tersebut. Kemiskinan berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Kemiskinan muncul karena sumber daya manusia tidak berkualitas, demikian pula sebaliknya. Secara ekonomi, kemiskinan dapat diartikan sebagai kekurangan sumberdaya yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang.
- b. Mentalitas masyarakat yang cenderung *nrino ing pandum* atau *mangan oro mangan sing penting kumpul* (menerima keadaan atau makan atau tidak makan yang penting bersama) diakui atau tidak, ikut memberikan andil tingginya tingkat kemiskinan, karena hal tersebut menyebabkan masyarakat miskin menjadi kurang kreatif dan menimbulkan budaya meminta-minta termasuk memiskinkan diri demi mendapatkan hak sebagai masyarakat miskin.

Sedangkan **Faktor Eksternal** yang menyebabkan meningkatnya angka kemiskinan meliputi;

- a. Kebijakan publik yang belum berpihak kepada penduduk miskin, sehingga menyebabkan warga miskin tidak mempunyai kesempatan untuk mengakses sumber-sumber perekonomian.
- b. Tidak dilindunginya hak atas kepemilikan tanah.
- c. Belum terciptanya sistem ekonomi kerakyatan.
- d. Terbatasnya infrastruktur seperti; ketersediaan listrik, air bersih, sarana transportasi.
- e. Kesenjangan dan ketidakadilan sosial, serta
- f. Dampak pembangunan yang berorientasi pada kapitalisme.

Kondisi masyarakat Indonesia semakin terpuruk pada saat terjadinya krisis ekonomi tahun 1997, dimana krisis tersebut bisa dikatakan benar-benar memporak-porandakan perekonomian negara ini, dan salah satu daerah Indonesia yang sangat merasakan dampak krisis ekonomi tersebut adalah masyarakat di kabupaten Rembang, Jawa Tengah yang mayoritas penduduknya bermata pencarian nelayan dan petani, sehingga membutuhkan biaya operasional yang semakin tinggi saat itu. Oleh karena itu dalam rangka mempercepat penanganan dan pengurangan penduduk fakir miskin, Departemen Sosial sebagai satu-satunya departemen yang mengidentifikasi program untuk meningkatkan kesejahteraan kaum miskin, menggulirkan program unggulannya yaitu Program Pemberdayaan Fakir Miskin (P2FM) melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) yang bertujuan untuk

meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat dalam semangat kebersamaan untuk melaksanakan kegiatan Usaha Ekonomi Produktif (UEP).

Dinas Sosial kabupaten Rembang sebagai pelaksana program KUBE ini memberikan modal usaha bagi Keluarga Binaan Sosial (KBS) sesuai dengan apa yang mereka butuhkan, tetapi tentunya hal tersebut harus sesuai dengan ketrampilan atau kemampuan para KBS. Nantinya diharapkan kepada para KBS yang telah menerima barang bantuan dapat memaksimalkan bantuan tersebut, dan hasilnya dapat digunakan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan sosialnya. Sehingga para KBS dapat hidup secara mandiri tanpa terus-menerus tergantung pada bantuan pemerintah, baik itu dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah setempat.

Adapun mekanisme pemberian bantuan kepada masyarakat yang termasuk dalam P2FM ini dilakukan dengan cara membagi KUBE tersebut dalam beberapa kelompok keluarga binaan sosial, dimana setiap kelompoknya terdiri atas 10 orang kepala keluarga yang diharapkan nantinya akan dapat terus mengembangkan usaha tersebut, dan sekarang ini di kabupaten Rembang telah dibentuk 40 KUBE dari 400 KK miskin yang tersebar di beberapa desa di kecamatan Bulu, Sluke dan Sarang. Namun, fokus penelitian ini hanya pada kecamatan Bulu. Penulis menilai potensi dan luas wilayah yang memadai pada kecamatan ini. Selain itu lokasi wilayah yang terjangkau oleh penulis menjadi pertimbangan tersendiri.

Melalui KUBE, masyarakat kecamatan Bulu diharapkan mampu meningkatkan produktivitas produksinya dalam memenuhi kebutuhan hidup selayaknya, dan KUBE bisa diandalkan sebagai program yang mampu memecahkan masalah sosial yang dialami oleh masyarakat Rembang pada umumnya dan menjadi wadah pengembangan usaha bersama.

Untuk itu, dalam penelitian ini penulis mencoba memaparkan bagaimana implementasi Program Pemberdayaan Fakir Miskin (P2FM) melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dengan konsentrasi kegiatan penggemukan sapi di kecamatan Bulu, kabupaten Rembang tahun 2006.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah diatas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut:

“Bagaimana Implementasi Program Pemberdayaan Fakir Miskin (P2FM) melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kecamatan Bulu, Kabupaten Rembang tahun 2006?”

C. Tujuan Penelitian

Pelaksanaan kegiatan penelitian harus mempunyai tujuan yang jelas, dengan harapan arah tujuan dari penelitian mampu menuntun dan tidak melenceng dari yang diinginkan. Untuk itu tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi program pemberdayaan fakir miskin melalui kelompok usaha bersama dengan konsentrasi kegiatan dalam bentuk penggemukan sapi potong di kecamatan Bulu, kabupaten Rembang tahun 2006.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi kinerja program pemberdayaan fakir miskin melalui kelompok usaha bersama dengan konsentrasi kegiatan penggemukan sapi potong di kecamatan Bulu, kabupaten Rembang tahun 2006.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

1. Akademis
 - a. Melalui penelitian ini, diharapkan akan dapat digunakan sebagai referensi bagi kajian-kajian wacana kemiskinan di Indonesia.
 - b. Dapat mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dari program pemberdayaan fakir miskin melalui KUBE dengan konsentrasi kegiatan penggemukan sapi potong di Kecamatan Bulu Kabupaten Rembang.

2. Praktis

Secara praktis, diharapkan penelitian ini dapat meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang implementasi program pemberdayaan fakir miskin melalui kelompok usaha bersama di Kecamatan Bulu Kabupaten

Rembang dan dapat memberikan rekomendasi kebijakan bagi pemerintah Kabupaten Rembang untuk pengembangan baik saat ini maupun untuk masa yang akan datang.

E. Kerangka Dasar Teori

Dalam penelitian sosial, teori merupakan suatu hal yang dapat digunakan untuk mendukung dan memecahkan permasalahan yang muncul. Masri Singarimbun dalam bukunya yang berjudul “Metode Penelitian Survei” memberikan definisi sebagai berikut :

Teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang berkaitan dan bertujuan memberikan gambaran sistematis tentang fenomena. Gambaran yang sistematis itu dijabarkan dengan variabel lainnya, dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut.²

Sehubungan dengan itu, konsep-konsep yang berhubungan dengan penelitian ini adalah:

1. Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan Publik menurut Thomas Dye adalah apapun pilihan Pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang

² Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3S, Jakarta, 1987, Hal. 37.

harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Harrold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat. Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.³

Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan dan sebagainya. Implementasi kebijakan juga merupakan tahapan yang paling sulit dilakukan sehingga untuk mewujudkan proses implementasi dengan baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Kesulitan implementasi biasanya juga disebabkan adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik adalah sebagai berikut:⁴

1. Persetujuan, dukungan dan kepercayaan rakyat.

³ AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori Dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, Hal. 2-3.

⁴ *Ibid.*

2. Isi dan tujuan kebijaksanaan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu. Disini pelaksana kebijakan harus dapat melakukan interpretasi terhadap kebijakan yang tepat.
3. Pelaksana harus mempunyai cukup informasi terutama tentang kondisi dan kesadaran masyarakat yang dikenai kebijakan.
4. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan. Ini berarti perlu pengorganisasian yang baik.
5. Pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan.
6. Pemberian tugas dan kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Apabila dalam pelaksanaan sebuah kebijakan menemui kegagalan (tujuan yang dikehendaki tidak tercapai), maka akan menimbulkan pertanyaan tentang penyebab kegagalan tersebut, pengetahuan tentang penyebab kegagalan tersebut akan dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya kebijakan tersebut dilaksanakan.⁵

Implementasi berarti mewujudkan suatu rencana ke dalam tindakan. Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut "*street level bureaucrats*" untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai

⁵ Skripsi Eny prihayanti, Implementasi Program Dana BOS di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2005-2006.

implementator. Sebaliknya, untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa.

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.

Berikut faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi, menurut :

George C. Edward III (1980)

Dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.⁶

1. Komunikasi :

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh

⁶ *Ibid*, Hal. 90-92.

kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumberdaya :

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas dan dokumen saja.

3. Disposisi :

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur birokrasi :

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya

prosedur yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

2. Pemberdayaan

Secara konseptual, pemberdayaan atau pemberkuasaan (*empowerment*), berasal dari kata “power”. Karenanya, ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan. Kekuasaan seringkali dikaitkan dengan kemampuan kita untuk membuat orang lain melakukan apa yang kita inginkan, terlepas dari keinginan dan minat mereka. Ilmu sosial tradisional menekankan bahwa kekuasaan berkaitan dengan pengaruh dan kontrol. Pengertian ini mengasumsikan bahwa kekuasaan sebagai sesuatu yang tidak berubah atau tidak dapat dirubah. Kekuasaan sesungguhnya tidak terbatas pada pengertian di atas. Kekuasaan tidak vakum dan terisolasi. Kekuasaan senantiasa hadir dalam konteks relasi sosial antar manusia. Kekuasaan tercipta dalam relasi sosial. Karena itu, kekuasaan dan hubungan kekuasaan dapat berubah. Dengan pemahaman kekuasaan seperti ini, pemberdayaan sebagai sebuah proses perubahan kemudian memiliki konsep yang bermakna. Dengan kata lain, kemungkinan terjadinya proses pemberdayaan sangat tergantung pada dua hal:

- a. Bahwa kekuasaan dapat berubah. Jika kekuasaan tidak dapat berubah, pemberdayaan tidak mungkin terjadi dengan cara apapun.
- b. Bahwa kekuasaan dapat diperluas. Konsep ini menekankan pada pengertian kekuasaan yang tidak statis melainkan dinamis.

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuasaan atau kemampuan dalam:

- a. Memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan dalam arti bukan saja bebas memukakan pendapat melainkan bebas dari kelaparan, kebodohan dan bebas dari kesakitan.
- b. Menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan.
- c. Berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Definisi pemberdayaan menurut Suharto, yaitu pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung.⁷ Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya. Tujuan utama pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat khususnya kelompok lemah yang memiliki ketidakberdayaan,

⁷Edi Suharto, *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*, Lembaga Studi Pembangunan STKS, Bandung, 1997, Hal 210.

baik karena kondisi internal (misalnya persepsi mereka sendiri), maupun karena kondisi eksternal (misalnya ditindas oleh struktur sosial yang tidak adil). Beberapa kelompok yang dapat dikategorikan sebagai kelompok lemah atau tidak berdaya meliputi:

- a) Kelompok lemah secara struktural, baik lemah secara kelas, gender maupun etnis.
- b) Kelompok lemah khusus, seperti manula, anak-anak dan remaja, penyandang cacat, serta masyarakat terasing.

Kelompok lemah secara personal, yakni mereka yang mengalami masalah pribadi atau keluarga. Keberhasilan pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari keberdayaan mereka yang menyangkut kemampuan ekonomi, kemampuan mengakses manfaat kesejahteraan dan kemampuan kultural politis. Ketiga aspek tersebut dikaitkan dengan empat dimensi kekuasaan, yaitu kekuasaan di dalam (*power within*), kekuasaan untuk (*power to*), kekuasaan atas (*power over*), dan kekuasaan dengan (*power with*). Beberapa indikator pemberdayaan yang menunjukkan seseorang itu tidak berdaya, yaitu :

- a. Kebebasan mobilitas:

Kemampuan individu untuk pergi ke luar rumah atau wilayah tempat tinggalnya, seperti ke pasar, fasilitas medis, bioskop, rumah ibadah, ke rumah tetangga. Tingkat mobilitas ini dianggap tinggi jika individu mampu pergi sendirian.

b. Kemampuan membeli komoditas “kecil”:

Kemampuan individu untuk membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari (beras, minyak tanah, minyak goreng, bumbu); kebutuhan dirinya (minyak rambut, sabun mandi, rokok, bedak, sampo). Individu dianggap mampu melakukan kegiatan ini terutama jika ia dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin pasangannya; terlebih jika ia dapat membeli barang-barang tersebut dengan menggunakan uangnya sendiri.

c. Kemampuan membeli komoditas “besar”:

Kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder atau tersier, seperti lemari pakaian, TV, radio, koran, majalah, pakaian keluarga. Seperti halnya indikator di atas, poin tinggi diberikan terhadap individu yang dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin pasangannya; terlebih jika ia dapat membeli barang-barang tersebut dengan menggunakan uangnya sendiri.

d. Terlibat dalam pembuatan keputusan-keputusan rumah tangga:

Mampu membuat keputusan secara sendiri maupun bersama suami atau istri mengenai keputusan-keputusan keluarga, misalnya mengenai renovasi rumah, pembelian kambing untuk ditenak, memperoleh kredit usaha.

e. Kebebasan relatif dari dominasi keluarga:

Responden ditanya mengenai apakah dalam satu tahun terakhir ada seseorang (suami, istri, anak-anak, mertua) yang mengambil uang, tanah,

perhiasan dari dia tanpa ijinnya; yang melarang mempunyai anak; atau melarang bekerja di luar rumah.

f. Kesadaran hukum dan politik:

Mengetahui nama salah seorang pegawai pemerintah desa atau kelurahan; seorang anggota DPRD setempat; nama presiden; mengetahui pentingnya memiliki surat nikah dan hukum-hukum waris.

g. Keterlibatan dalam kampanye dan protes-protes:

Seseorang dianggap “berdaya” jika ia pernah terlibat dalam kampanye atau bersama orang lain melakukan protes, misalnya, terhadap suami yang memukul istri; istri yang mengabaikan suami dan keluarganya; gaji yang tidak adil; penyalahgunaan bantuan sosial; atau penyalahgunaan kekuasaan polisi dan pegawai pemerintah.

h. Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga:

Memiliki rumah, tanah, asset produktif dan tabungan. Seseorang dianggap memiliki poin tinggi jika ia memiliki aspek-aspek tersebut secara sendiri atau terpisah dari pasangannya.

Dalam kaitannya dengan masyarakat miskin, lima aspek pemberdayaan dapat dilakukan melalui lima strategi pemberdayaan yang dapat disingkat menjadi 5P, yaitu: Pemungkinan, Penguatan, Perlindungan, Penyokongan dan Pemeliharaan:⁸

⁸ Melalui: Edi Suharto, *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran, Lembaga Studi Pembangunan STKS*, Bandung, 1997, *Op.cit*, hal. 218-219.

1. Pemungkinan:

Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat miskin berkembang secara optimal. Pemberdayaan harus mampu membebaskan masyarakat miskin dari sekat-sekat kultural dan struktural yang menghambat.

2. Penguatan:

Memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat miskin dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pemberdayaan harus mampu menumbuh-kembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri masyarakat miskin yang menunjang kemandirian mereka.

3. Perlindungan:

Melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang antara yang kuat dan lemah, dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah. Pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan segala jenis diskriminasi dan dominasi yang tidak menguntungkan rakyat kecil.

4. Penyokongan:

Memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat miskin mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupannya. Pemberdayaan harus mampu menyokong masyarakat miskin agar tidak terjatuh ke dalam keadaan dan posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan.

5. Pemeliharaan :

Memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Pemberdayaan harus mampu menjamin keselarasan dan keseimbangan yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan berusaha.

Pemberdayaan melalui KUBE merupakan kegiatan peningkatan kualitas melalui pelatihan dan belajar usaha bersama agar mereka menjadi warga masyarakat yang produktif.

Tujuan pemberdayaan ini adalah :

1. Fakir Miskin dapat meningkatkan kualitas hidupnya melalui pelatihan-pelatihan.
2. Meningkatkan taraf kesejahteraan fakir miskin.
3. Meningkatkan usaha sosial ekonomi fakir miskin
4. Meningkatkan aksesibilitas fakir miskin terhadap pelayanan sosial dasar, fasilitas pelayanan publik dan sistem jaminan kesejahteraan sosial.
5. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah masalah kemiskinan.
6. Fakir miskin menjadi warga masyarakat yang produktif dalam memanfaatkan peluang usaha.

3. Kemiskinan

Kemiskinan adalah suatu kondisi dimana serba memiliki keterbatasan hidup dan serba kekurangan dan tidak bisa memenuhi kebutuhan pokoknya secara maksimal. Kemiskinan biasanya ditandai dengan suatu sikap bahwa dirinya tidak bisa mengubah nasib agar menjadi lebih baik, karena biasanya mereka mempunyai anggapan ataupun pandangan bahwa untuk mengubah kehidupannya dia tidak memiliki modal yang cukup dan memadai untuk memulai suatu usaha baru. Serta adanya pandangan bahwa apa yang dilakukan untuk mengubah nasib merupakan hal yang sangat mustahil, sehingga muncul rasa tidak percaya diri yang berlebihan dan kesempatan untuk ikut berpartisipasi dalam lingkungan masyarakat menjadi sangat terbatas.

Pada prinsipnya, masalah kemiskinan ini merupakan salah satu masalah “klasik“ yang dihadapi oleh setiap Negara khususnya untuk Negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia. Masalah-masalah “klasik” tersebut antara lain masalah yang berkaitan dengan kesenjangan antar pelaku ekonomi, antar manusia, kesenjangan antar daerah dan kesenjangan antar sektor ekonomi. Untuk mengentaskan masalah kemiskinan ini maka diperlukan adanya kebijaksanaan, komitmen, organisasi, dan program serta pendekatan yang tepat, efektif dan efisien untuk menyentuh sasarannya.

Selain itu pula juga diperlukan suatu sikap yang tidak memberlakukan orang miskin sebagai objek utama tetapi juga sebagai subjek. Orang miskin bukanlah orang yang tidak memiliki sesuatu, tetapi ia memiliki suatu kemampuan walaupun hanya

sedikit untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal ini sesuai dengan tujuan pembangunan Repalita VI,⁹ yaitu menumbuhkan sikap dan tekad kemandirian manusia dan masyarakat Indonesia dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin yang lebih selaras, adil dan merata.

Menurut Mubyarto, kemiskinan adalah situasi kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin melainkan karena tidak dapat dihindari oleh kekuatan apa pun atau kemampuan yang ada padanya.¹⁰ Kemiskinan itu sendiri ditandai dengan sikap dan tingkah laku yang menerima keadaan seakan-akan tidak dapat berubah, yang tercermin dalam lemahnya kemampuan untuk maju, rendahnya produktivitas, terbatasnya modal yang dimiliki, rendahnya pendapatan atau penghasilan, serta kesempatan dalam berpartisipasi dalam pembangunan.

Adapun bentuk-bentuk dan ciri-ciri dari kemiskinan antara lain:¹¹

- a. Kekurangan nilai gizi makanan yang jauh dibawah nilai normal.
- b. Hidup yang serba morat-marit.
- c. Kondisi kesehatan yang menyedihkan.
- d. Pakaian yang selalu kumal dan tidak teratur.
- e. Tempat tinggal yang jauh dari memenuhi syarat kebersihan dan kesehatan yang memadai.

⁹ GBHN, Ketetapan MPR No. II/MPR/1993, BP-7 Pusat, 1993, Hal. 87.

¹⁰ Mubyarto, *Program IDT dan Pemberdayaan Masyarakat*, Aditya Media, Yogyakarta, 1994.

¹¹ Mulyanto Sumardi dan Hans-Dietere Evers (ed.), *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*, CV Rajawali, Jakarta, 1985, Hal. 80-81.

- f. Keadaan anak-anak yang tidak terurus atau dibiarkan bergelandangan untuk memenuhi kebutuhannya masing-masing.
- g. Tidak mampu untuk mendapatkan pendidikan formal ataupun non formal karena keterbatasan biaya yang hanya cukup untuk makan (lemah kecerdasan).

Faktor-faktor penyebab kemiskinan, antara lain :¹²

1. Faktor biologis kultural (*individu blame approach*). Kemiskinan adalah kondisi yang disebabkan karena beberapa kekurangan dan kecacatan individual baik dalam bentuk kelemahan biologis, psikologis, maupun cultural yang menghalangi seseorang memperoleh kemajuan dalam kehidupannya.
Kemiskinan merupakan akibat cacat dan kelemahan individual, dari sifat malas, kurangnya kemampuan intelektual, kelemahan fisik, kurangnya ketrampilan dan rendahnya kemampuan adaptasi lingkungan, budaya kemiskinan dan rendahnya *need for achievement*.
2. Faktor struktural, seseorang dapat menjadi miskin karena berada pada lingkungan masyarakat dengan karakteristik sebagai berikut:
distribusi penguasaan *resources* yang timpang, gagal dalam mewujudkan pemerataan kesempatan pendidikan, institusi sosial yang melahirkan berbagai bentuk diskriminasi, perkembangan industri dan teknologi yang kurang membuka peluang kesempatan kerja. Jadi kemiskinan terjadi karena sumber masalah yang berada pada level sistem atau struktur.

¹² *Ibid*

Masyarakat, sistem dan strukturnya yang dianggap sebagai penyebab kemiskinan yaitu kondisi sosial yang menghadirkan ketimpangan, baik ketimpangan dalam distribusi pendapatan, ketimpangan desa-kota, antar lapisan masyarakat, termasuk antar jenis kelamin.

3. Faktor *individual blame* dapat disebut *physical and ecological explanation* atau kemiskinan alamiah (*natural Poverty*). Kemiskinan terjadi karena lingkungan fisik dan lingkungan alam yang miskin, kemiskinan timbul sebagai akibat sumber-sumber daya yang langka jumlahnya atau karena tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah, lingkungan yang kritis, tidak subur. Kemiskinan terjadi sebagai akibat tidak meratanya penguasaan sumber daya dalam masyarakat.

Indikator-indikator kemiskinan adalah sebagai berikut:¹³

- a. Jumlah penghasilan yang kurang memadai untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari, kurang lebih <Rp 10.000/ hari.
- b. Tidak bisa memiliki pakaian yang berbeda untuk setiap aktivitas yang dilakukannya sehari-hari dalam mencari nafkah.
- c. Luas lantai rumah yang kurang dari delapan meter persegi untuk setiap penghuni rumah.
- d. Kualitas dan pemanfaatan pelayanan yang tidak dapat dipenuhi secara maksimal.

¹³ *Petunjuk Teknis Program Pemberdayaan Fakir Miskin Wilayah Pedesaan di Kabupaten Rembang, Rembang, 2006, Hal. 10.*

- e. Kualitas pendidikan yang tidak sesuai.

4. Kelompok Usaha Bersama (KUBE)

Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan kelompok warga atau Keluarga Binaan Sosial (KBS) yang dibentuk oleh warga atau Keluarga Binaan Sosial yang telah dibina melalui proses kegiatan PROKESOS (program kesejahteraan sosial) yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial untuk melaksanakan kegiatan kesejahteraan sosial dan usaha ekonomi dalam semangat kekeluargaan dan kebersamaan sebagai sarana untuk meningkatkan taraf kesejahteraan sosialnya. Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan suatu bentuk metode pendekatan yang terintegrasi dan keseluruhan proses PROKESOS dalam rangka memantapkan program menghapus kemiskinan yang merupakan kebijaksanaan untuk melanjutkan, meningkatkan, memperluas dan mempercepat upaya penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan.

Program KUBE merupakan salah satu strategi Departemen Sosial untuk memberdayakan keluarga miskin guna meningkatkan pendapatan keluarga mereka melalui kegiatan ekonomi produktif dan pembentukan lembaga keuangan mikro. Program itu dilakukan dengan pemberian modal usaha, pelatihan usaha, peningkatan ketrampilan, bimbingan motivasi usaha dan pendampingan.

Sifat pembentukan KUBE adalah dibentuk, tumbuh dan berkembang atas dasar prakarsanya sendiri, saling berinteraksi, antara satu dengan yang lain dan tinggal dalam satu wilayah tertentu dengan tujuan untuk meningkatkan

kesejahteraan, produktivitas, modal sosial, pemenuhan kebutuhan anggota, memecahkan masalah sosial, dan menjadi wadah pengembangan usaha bersama. KUBE harus diwujudkan dalam bentuk kerjasama yang berlangsung secara terus menerus, bukan hanya untuk jangka pendek tetapi jangka panjang. Kerjasama yang tulus biasanya hanya dapat diwujudkan bila dilandasi oleh dengan semangat kekeluargaan, kegotongroyongan, dan kesetiakawanan sosial.

Tujuan dari program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ini lebih diarahkan pada suatu upaya untuk mengurangi tingkat kemiskinan, melalui:¹⁴

1. Peningkatan kemampuan berusaha para anggota KUBE secara bersama dalam kelompok.
2. Peningkatan pendapatan/ penghasilan.
3. Pengembangan usaha.
4. Peningkatan kepedulian dan kesetiakawanan sosial diantara para anggota KUBE dengan masyarakat sekitar.

Jenis kegiatan yang dilakukan KUBE adalah jenis kegiatan yang terqualifikasi dalam jenis kegiatan Usaha Ekonomi Produktif (UEP), seperti: pertanian, peternakan, perikanan, industri rumah tangga, kerajinan rakyat, perdagangan dan jasa. Perangkat organisasi KUBE terdiri dari ketua, sekretaris dan bendahara yang proses

¹⁴ Laporan Evaluasi Program Pemberdayaan Fakir Miskin Melalui UEP KUBE di Kabupaten Rembang, Rembang, 2006, Hal. 2.

pemilihannya dilakukan secara musyawarah mufakat oleh anggota KUBE. Ketua, sekretaris dan bendahara bekerja sukarela dan tidak dibayar.

F. Definisi Konsepsional

Yang dimaksud dengan definisi konsepsional adalah suatu usaha untuk menjelaskan mengenai pembatasan pengertian antara satu konsep dengan konsep yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman. Definisi konsepsional yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi Kebijakan:

Cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

2. Pemberdayaan:

Suatu cara dimana rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai kehidupan.

3. Kemiskinan:

Merupakan suatu kondisi atau keadaan dimana seseorang mengalami serba kekurangan dan keterbatasan baik secara ekonomi, kemampuan serta akses untuk keluar yang sangat minimal.

4. Kelompok Usaha Bersama (KUBE):

Merupakan himpunan dari keluarga yang tergolong fakir miskin dibentuk, tumbuh dan berkembang atas dasar prakarsanya sendiri, saling berinteraksi antara satu dengan yang lain dan tinggal dalam satu wilayah tertentu dengan tujuan untuk meningkatkan produktivitas anggotanya, meningkatkan relasi sosial yang harmonis, memenuhi kebutuhan anggota, memecahkan masalah sosial yang dialami dan menjadi modal pengembangan usaha bersama.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan langkah yang penting dalam suatu penelitian. Menurut Saifudin Anwar Definisi Operasional adalah batasan atau definisi suatu variabel agar tidak terjadi ambiguitas yaitu memiliki makna ganda atau tidak jelas.¹⁵ Jadi definisi operasional adalah indikator-indikator yang dibutuhkan dalam penelitian yang akan digunakan untuk mendeskripsikan tentang hal-hal yang akan diteliti.

1. Implementasi Program Pemberdayaan Fakir Miskin melalui Kelompok Usaha Bersama di Kecamatan Kabupaten Rembang.
 - a. Pendataan terhadap sasaran program
 - b. Sosialisasi pelaksanaan program dengan masyarakat terkait
 - c. Pendampingan sosial untuk anggota Kelompok Usaha Bersama(KUBE)
2. Mekanisme pelaksanaan program KUBE
 - a. Mekanisme penyaluran dana KUBE dan penggunaannya
 - b. Monitoring, evaluasi dan pelaporan.

¹⁵ Saifudin Anwar, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, 2003, Hal. 72.

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program KUBE

- a. Sumber daya meliputi: sumber dana, SDM
- b. Struktur birokrasi meliputi: koordinasi, tingkat kewenangan
- c. Sikap pelaksana program
- d. Kondisi lingkungan

H. Metode Penelitian

Di dalam upaya untuk memecahkan masalah yang penulis kemukakan pada identifikasi masalah di muka, diperlukan metode menurut Winarno Surahmad:

”Metode adalah suatu cara yang paling utama dipergunakan untuk mencapai tujuan.”¹⁶

1. Jenis penelitian

Dalam penelitian ini akan digunakan metode penelitian *deskriptif kualitatif*, dimana dalam penelitian ini bermaksud membuat deskripsi mengenai situasi-situasi dan kejadian-kejadian.¹⁷ Penelitian deskriptif juga dapat diartikan sebagai tertujunya pada sesuatu pemecahan masalah yang ada pada masa yang sekarang dengan berusaha mencari pemecahan melalui analisa hubungan sebagai akibat yakni yang

¹⁶ Winarno Surahmad, *Dasar dan Teknik Research*, CV. Trsito, Bandung, 1978, Hal. 30.

¹⁷ Sunardi Suryobrata, *Metode Penelitian*, Rajawali, Jakarta, 1992, Hal. 18.

meneliti faktor-faktor tertentu yang berhubungan dengan sesuatu atau fenomena yang diselidiki dan membandingkan satu faktor dengan faktor yang lain.¹⁸

Ciri-ciri metode deskriptif adalah:

1. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang dan pada masa aktual.
2. Data-data yang dikumpulkan mual-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.

Sedangkan tujuan dipergunakannya penelitian deskriptif ini adalah untuk memberi gambaran dari suatu sifat-sifat individual, keadaan gejala, serta yang menerangkannya sebab masalah dari suatu gejala dengan yang lainnya dalam masyarakat.¹⁹

2. Unit Analisis

Karena penelitian ini menyangkut tentang implementasi program pemberdayaan fakir miskin melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE), maka unit analisisnya adalah kelompok masyarakat kecamatan Bulu sebagai penerima bantuan.

¹⁸ Winarno Suralahmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah Metodologi dan Teknik*, Tarsito, Bandung, 1982, Hal. 139-140.

¹⁹ Kartini Kartono, *Pengertian Metodologi Riset Sosial*, Madan Maju, Bandung, 1990, Hal. 17.

3. Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Data Primer

Merupakan data yang didapat langsung dari objek penelitian dengan cara mengamati langsung kegiatan yang mencakup aspek-aspek penelitian.

- a. Data atau informasi yang didapat dari hasil wawancara dengan Dinas Sosial kabupaten Rembang mengenai implementasi program KUBE untuk masyarakat miskin di kabupaten Rembang.
- b. Data atau informasi yang didapat dari hasil wawancara dengan masyarakat penerima bantuan KUBE di kecamatan Bulu, kabupaten Rembang.

2. Data Sekunder

Merupakan data yang didapat dari kajian sumber-sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam menganalisa masalah yang terkait dengan penelitian. Data yang didapat dari buku-buku, arsip, dan pencarian informasi melalui internet.

4. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Natsir, teknik pengumpulan data didefinisikan sebagai prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan.²⁰ Sesuai dengan definisi tersebut, teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi observasi, wawancara dan dokumentasi.

²⁰ Moh. Natsir, Ibid, Hal. 211.

a. Observasi

Observasi adalah pengamatan dan pencatatan sesuatu obyek dengan sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki.²¹ Dengan observasi dapat menghasilkan data yang lebih rinci mengenai perilaku subyek, benda atau kejadian (obyek). Hasil dari pengamatan tersebut dianalisis sesuai dengan indikator-indikator yang menunjang keberhasilan dari pelaksanaan program tersebut serta disebutkan pula peran serat yang menangani program tersebut.

b. *Interview*

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara tatap muka dan mengadakan tanya jawab kepada responden yang dijadikan unit analisis. Wawancara langsung dengan aparat pelaksana dari program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dari Dinas Sosial Kabupaten Rembang mengenai hal-hal yang berkaitan dengan program KUBE UEP penggemukan sapi potong di Kecamatan Bulu Tahun 2006.

c. Dokumentasi

Basuki mendefinisikan dokumentasi adalah sebagai kegiatan yang menyangkut dokumen.²² Dokumen adalah wahana seperti buku, citra, foto atau

²¹ Prof. Ir. Sukandarrumidi, *Metodelogi Penelitian: Petunjuk Praktis Untuk Penelitian Pemula*, Gajah Mada University Press, 2002, hal. 69.

²² Sulistiyo Basuki, *Teknik Dan Jasa komunikasi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, jakarta, 1992, Hal. 1.

rekaman suara sebagai rekaman komunikasi langsung.²³ Dokumentasi dalam penelitian ini lebih difokuskan untuk memperoleh data-data sekunder yang dibutuhkan untuk mendukung data primer.

Data dokumen dibatasi oleh ruang dan waktu yang telah tersedia dan dikumpulkan dengan tujuan-tujuan tertentu. Data ini biasanya terdapat dalam terbitan surat kabar, majalah, jurnal, artikel, arsip dan lain-lain.

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis ini menggunakan teknik analisis kualitatif. Dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif maka data yang dihasilkan atau diperoleh itu akan diinterpretasikan sesuai dengan tujuan penelitian.

Langkah-langkah atau prosedur dalam pengumpulan data yang penulis gunakan adalah sebagai berikut :

1. Mengumpulkan data atau informasi di lapangan baik yang bersifat primer maupun sekunder yang berkaitan dengan masalah penelitian.
2. Mendeskripsikan serta menganalisis dan menginterpretasikan data yang telah terkumpul.
3. Mengambil keputusan.

Awalnya proses pengumpulan data berlangsung, dimana setiap informasi dan data yang ditemukan dicocokkan dengan komentar responden. Data yang terkumpul disaring dan disusun dalam kategori-kategori dan saling dihubungkan. Melalui proses

²³ *Ibid.*

inilah penyimpulan dibuat dengan tujuan untuk memperkokoh dan memperluas bukti yang dijadikan landasan.²⁴

²⁴ Skripsi Fahrul Rozi, *Faktor Yang Mempengaruhi Kemenangan Irwandi Yusuf-Muhammad Nazar Di Pilkada Langsung Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, 2006.