

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan salah satu fenomena sosial yang selalu ada di setiap negara berkembang, bahkan negara maju. Masalah kemiskinan ini selalu hangat untuk diperdebatkan dalam tataran teori, konsep hingga sampai metodologisnya untuk menyelesaikan masalah ini. Tidak dapat dipungkiri kemiskinan di Indonesia semakin meningkat dari tahun ketahun. Jerat-jerat kemiskinan masih mengungkung sebagian besar masyarakat Indonesia yang hidup jauh dari kata layak.

Kemiskinan yang terjadi bukan merupakan persoalan yang tunggal, namun begitu kompleks secara struktural dan multidimensional, mencakup politik, sosial, ekonomi, aset dan lain-lain. Sehingga secara umum “Masyarakat Miskin” sebagai suatu kondisi masyarakat yang berada dalam situasi kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian, dan ketidakmampuan untuk menyampaikan aspirasinya. Ketika berbicara usaha dan seberapa besar emansipasi diri dari masyarakat miskin memang merupakan salah satu faktor penyebab kemiskinan, namun ketidakmampuan masyarakat miskin untuk mengakses sumberdaya yang ada yang tendensinya tidak merata ini menjadi faktor yang dominan terjadinya kemiskinan.

Secara teoritis jika dilihat dari Jika dilihat dari teori-teori klasik tentang kemiskinan, setidaknya ada tiga perspektif yang berbeda dalam melihat kemiskinan. Pertama kemiskinan sebagai fenomena transendental. Seseorang

menjadi miskin adalah karena takdir Tuhan menghendaki demikian. Orang menjadi miskin karena sudah ditakdirkan terlahir dari keluarga miskin. Sedangkan untuk mengubahnya manusia hanya diberi satu pilihan, yaitu berdoa memohon pada Tuhan untuk mengubah nasibnya.

Kedua, kemiskinan sebagai fenomena sosial. Dalam perspektif ini orang miskin dilihat sebagai akibat dari mentalitas orang yang bersangkutan. Orang menjadi miskin karena malas, bodoh, tidak mau bekerja keras. Termasuk dalam kategori ini adalah anggapan bahwa orang miskin tidak memiliki etos kerja yang tinggi.

Ketiga, kemiskinan struktural. Perspektif ini melihat kemiskinan akibat dari struktur yang tidak memberi peluang kepada orang miskin untuk meningkatkan taraf hidup mereka. Berbeda dengan dua perspektif di atas, perspektif ini melihat kemiskinan sebagai ciptaan struktur, bukan karena mereka malas bekerja ataupun takdir yang menentukan mereka demikian.

Dari ketiga perspektif diatas, sejatinya perspektif ketigalah yang menjadi titik tolak ataupun landasan mengapa kemiskinan terjadi. Kemiskinan bukan semata-mata fenomena sosial, tetapi lebih kepada fenomena structural. Pemerintah yang masih berkuat pada perspektif yang melihat kemiskinan sebagai fenomena sosial sebetulnya berupaya berkelit dari tugasnya sebagai pihak yang paling bertanggung jawab terhadap fenomena kemiskinan. Argumen yang selalu diulang-ulang adalah bahwa kemiskinan terlalu kompleks untuk diselesaikan dalam waktu singkat dan bahwa kemiskinan adalah masyarakat bersama. Karena itu semua untuk

mengatasinya secara bersama-sama pula. Ini adalah distorsi dan manipulasi dalam bentuk yang sangat halus. Rakyat dipersuasi sedemikian rupa sehingga akhirnya lupa bahwa kemiskinan bukan merupakan fenomena struktural.¹

Secara normatif dan implementasi seyogyanya pemerintah mempunyai kewajiban untuk mensejahterakan rakyatnya. Hal ini juga termaktub dalam pembukaan UUD 1945 alenia ke empat yang salah satu tujuan utama pemerintahan adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Sehingga dapat dikatakan kemiskinan yang terjadi di masyarakat merupakan suatu penzoliman pemerintah kepada rakyatnya serta pengingkaran akan konstitusi negara ketika permasalahan ini tidak bisa diselesaikan. Namun faktanya sangat miris dan ironis ketika kita melihat kondisi yang sebenarnya masyarakat Indonesia. Tingkat kemiskinan yang begitu memilukan. Sebagian masyarakat Indonesia masih hidup di bawah garis kemiskinan. Hal ini merupakan tanggung jawab Pemerintah terhadap rakyatnya.

Kemiskinan yang terjadi di daerah pedesaan maupun sekitar perkotaan menjadi hal yang urgen dan memerlukan penanganan yang serius, tidak terkecuali di kota Yogyakarta. Potret Kota Yogyakarta sebagai kota pelajar juga tidak terlepas dari masalah ini. Bahkan predikat daerah Istimewa yang dilekatkan kepada Provinsi Yogyakarta pun masih menyimpan berbagai solusi akan permasalahan sosial, ketimpangan sosial yang begitu menganga dan menjadi agenda mendesak yang perlu diselesaikan.

¹ Daman Huri, Moh. Miftahusyain, Ronald J Warsa, Sutomo, Yudha Aminta. 2008. Demokrasi dan Kemiskinan. Mojolangu-Malang; Program Sekolah Demokrasi bekerjasama dengan AVVERROES PRESS halaman 28-29.

Berdasarkan data yang ada maret 2010 tingkat kemiskinan kota yogya yang dilansir dari salah satu media massa (Harian Joglo Semar) mencapai 15,24 persen atau 20.456 keluarga. Angka kemiskinan taun 2010 lebih kecil dari pada 2009 yang mencapai 21.228 keluarga atau 16,34 persen². Walaupun ada penurunan secara statisik namun sejatinya ada semacam distorsi yang muncul dan perlu diselesaikan dalam kaitannya dengan kemiskinan di Kota Yogyakarta.

Sebenarnya berbagai program telah disusun oleh Dinas Sosial Propinsi Yogyakarta sebagai perpanjangan tangan pemerintah Propinsi Yogyakarta. Salah satu program yang telah diimplementasikan untuk mengurangi tingkat kemiskinan di kota Yogyakarta yakni program Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Program ini ditujukan kepada masyarakat yang tergolong miskin dan diberdayakan dengan tujuan menanamkan nilai-nilai kewirausahaan dan kebersamaan relasi sosial para Keluarga Binaan Sosial (KBS). Para Keluarga Binaan Sosial (KBS) ini bebas dalam mengembangkan usaha dalam setiap kelompoknya sesuai skill, dan ketrampilan masing-masing. Dinas sosial sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Yogyakarta hanya memfasilitasi dan memberikan modal usaha berupa barang-barang sembako ataupun alat-alat yang diperlukan guna menunjang serta memaksimalkan kegiatan usaha Keluarga Binaan Sosial (KBS).

Program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) ini jika dilihat dari konsepnya cukup menarik dan progresif, serta merupakan

² <http://harianjoglosemar.com/berita/20000-keluarga-jogja-miskin-37758.html>

program unggulan dari Kemensos. Program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) yang diimplementasikan Dinas sosial ini membidik terlaksananya ekonomi mikro Keluarga Binaan Sosial (KBS) yang targetan dan sasarannya pada usaha kecil untuk pemenuhan kebutuhan konsumen sehari-hari. Program KUBE-FM ini secara tidak langsung, dalam konsepnya akan melatih kemandirian dan meningkatkan jiwa survive para keluarga Binaan Sosial (KBS). Para Keluarga Binaan Sosial (KBS) peserta dari program ini diharapkan dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari dari usaha yang telah dikembangkan. Sehingga para peserta program KUBE ini bisa memenuhi segala kebutuhannya sehari-hari serta dapat meningkatkan jiwa survive mereka di tengah perjalanan hidupnya.

Walaupun program unggulan ini telah dicanangkan dan diimplementasikan, namun dalam faktanya kemiskinan dan pengangguran di kota Yogyakarta masih dapat dikatakan tergolong tinggi. Inilah yang menggugah peneliti dalam mengangkat program ini sebenarnya sejauh mana program unggulan ini dilaksanakan. Apakah hanya progresif di area konsep atau meluas hingga tataran implementasi.

Program KUBE-FM ini bisa dilaksanakan di pedesaan maupun perkotaan. Namun pada penelitian ini penulis lebih memfokuskan penelitian pelaksanaan program ini hanya pada daerah perkotaan saja. Hal ini didasarkan pada suatu alasan letak perkotaan bersinggungan langsung dan dekat secara geografis dengan pemerintah kota Yogyakarta. Seharusnya Pengangguran dan Kemiskinan di perkotaan bisa teratasi dengan maksimal.

Dalam penelitian ini peneliti juga memfokuskan diri mengenai tempat penelitian. Dari keempat belas kecamatan yang ada di kota Yogyakarta, peneliti menentukan tempat penelitian di kecamatan Tegal Rejo. Hal ini diambil dengan estimasi bahwa untuk tahun 2010 KUBE di tataran kota jogja dilaksanakan hanya di dua kecamatan, yakni kecamatan Umbulharjo, dan kecamatan Tegal Rejo. Dua kecamatan tersebutlah tempat pelaksanaan program KUBE kota Yogyakarta tahun 2010.³

Adapun pertimbangan penulis dalam pemilihan studi kasus adalah data yang bersumber dari BPS (Badan Pusat Statistik) yang dapat dijadikan acuan untuk dijadikan tempat penelitian.

³ informasi diperoleh berdasarkan pra survei

Tabel 1.1
Jumlah Keluarga menurut Kecamatan dan Tingkat Kesejahteraan di Kota Yogyakarta
Number of Families By District and Level of Welfare in Yogyakarta

Kecamatan / district	Jumlah KK / Number of head family	Pra Sejahtera / Pre welfare		KS I / Welfare I		KS II / Welfare II		KS III / Welfare III		KS III Plus / Welfare III plus	
		Jml Tot	%	jml tot	%	Jml tot	%	jml tot	%	jml tot	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Mantirejon	8274	680	8.22	1595	19.28	1627	19.66	3623	43.8	750	9.06
Kraton	5140	337	6.56	1428	27.78	962	18.72	2195	42.7	217	4.22
Mergangsan	7292	605	8.3	1763	24.18	1611	22.09	2890	39.6	423	5.8
Umbulharjo	14894	939	6.3	2324	15.6	3348	22.48	6186	41.5	2077	13.95
Kotagede	7631	738	9.67	1459	19.12	2104	27.57	2701	35.4	634	8.31
Gondokusuman	8895	532	5.98	2046	23	1461	16.42	4185	47	671	7.54
Danurejan	4683	470	10.04	1121	23.94	998	21.31	1689	36.1	405	8.65
Pakualaman	2279	150	6.58	474	20.8	449	19.7	942	41.3	264	11.58
Gondomanan	3463	341	9.85	1125	32.49	776	22.41	1004	29	217	6.27
Ngampilan	4110	309	7.52	937	22.8	1124	27.35	1355	33	476	11.58
Wirobrajan	6064	520	8.58	1526	25.16	1563	25.78	1979	32.6	476	7.85
Gedongtengen	4779	390	8.16	1310	27.41	1257	26.3	1449	30.3	386	8.08
Jetis	6341	876	13.81	1749	27.58	967	15.25	2158	34	591	9.32
Tegalrejo	8497	914	10.76	2401	28.26	1249	14.7	3082	36.3	852	10.03
Jumlah / Total	92342	7801	8.45	21258	23.02	19496	21.11	35438	38.4	8439	9.14
2008	88464	9547	10.79	21992	24.86	16861	19.06	32367	36.59	7.697	8.7
2007	86629	8920	10.3	19713	10.3	19660	22.69	31429	36.28	6907	7.97

Sumber Data : Kantor Keluarga Berencana Kota Yogyakarta⁴

⁴ Kota Yogyakarta Dalam Angka 2010

Pemilihan kecamatan Tegal Rejo sebagai tempat penelitian dengan asumsi angka kesejahteraan di Kecamatan Umbul Harjo jika dilihat secara proporsional lebih tinggi dari Kecamatan Tegal Rejo. Hal ini bisa dilihat dari KS II (Welfare II), KS III (Welfare III) dan juga KS IV (Welfare IV). Berdasarkan angka yang tertera dalam tabel di bawah menunjukkan KS II (Welfare II), KS III (Welfare III) di Kecamatan Tegal Rejo lebih rendah dari pada Di Kecamatan Umbul Harjo. Selain itu penulis juga melihat indikator perbandingan letak geografis dari Kecamatan Tegal Rejo dan Kecamatan Umbul Harjo dari pusat Kota Yogyakarta. Secara letak geografis, Kecamatan Tegal Rejo lebih dekat dengan pusat Kota Yogyakarta dari pada kecamatan Umbul Harjo. Hal ini lah yang juga dijadikan indicator penulis dalam pemilihan lokasi penelitian. Dinas sosial sebagai pemegang amanah penuh wakil pemerintah Yogyakarta mempunyai tanggung jawab dalam mensukseskan program Kelompok Usaha Bersama ini.

Dengan adanya argumen-argumen diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Kinerja Dinas Sosial Propinsi Yogyakarta Dalam Program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) di Kecamatan Tegal Rejo Kota Yogyakarta”**.

B. Rumusan Masalah

Dari paparan latar belakang di atas, maka peneliti akan mencoba merumuskan suatu masalah yaitu “bagaimana kinerja Dinas sosial Propinsi Yogyakarta dalam program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) di Kecamatan Tegal Rejo Kota Yogyakarta tahun 2010?

C. Tujuan penelitian

- a. Untuk mengetahui sejauh mana kinerja dinas sosial Yogyakarta sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam kaitannya dengan program KUBE-FM di Kecamatan Tegal Rejo Kota Yogyakarta.
- b. Untuk mengetahui indikator keberhasilan dalam pelaksanaan program Kelompok Usaha Bersama fakir Miskin (KUBE-FM) di Kecamatan Kota Yogyakarta.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dan kegunaan, diantaranya :

1. Secara Teoritis tujuan penelitian ini tendensinya mengarah kepada kajian sosial, politik dan ekonomi lebih eksplisit lagi berkaitan dengan kinerja dinas sosial Propinsi Yogyakarta dalam pelaksanaan program KUBE-FM. Sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan menjadi tambahan khasanah pengetahuan bagi pihak-pihak terkait yang ingin meneliti dan mengkaji hal yang serupa.

2. Secara praksis

- a. Bagi penulis

Dapat menambah wawasan dan pengalaman tentang bagaimana teori yang selama ini didapat dari bangku kuliah dapat diterapkan dalam penelitian yang ekspektasinya bisa bermanfaat bagi khalayak publik.

b. Bagi Pemerintah maupun pihak yang terkait.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang maksimal, serta menjadi tambahan literatur bagi Pemerintah maupun pihak yang terkait dalam menyusun dan mengimplementasikan suatu kebijakan publik, lebih eksplisit lagi kebijakan yang berkaitan dengan penanggulangan, maupun pengentasan kemiskinan. Sehingga kebijakan yang disusun secara eksternalitas menyentuh masyarakat level *grass root*. Selain itu dengan penelitian ini maka harapannya dapat dijadikan sebagai contoh ataupun titik acuan bagi kabupaten, kota atau daerah lain untuk mengikuti dan melaksanakan program KUBE-FM.

E. Kerangka Dasar Teori

Dalam penelitian ini teori merupakan suatu hak yang akan digunakan untuk mendukung dan memecahkan masalah-masalah yang akan muncul. Sebelum peneliti mengemukakan teori- teori apa saja yang akan digunakan dalam penelitian ini ada baiknya penyusun mendefinikan”teori” terlebih dahulu. Masri Singaribun dan Sofian Efendi menyatakan: *“Teori adalah saran pokok untuk mengungkapkan hubungan sistematis antar fenomena sosial maupun alami yang hendak di teliti”*⁵.

Menurut Koentjaraningrat: *“Teori sebagai serangkaian asumsi konsep, kontrak definisi proporsi dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”*⁶.

⁵ Sofian Efendi, *Unsur-Unsur Penelitian Ilmiah*.LP3S, Jakarta,1985, Hal 18

⁶ Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT gramedia, Jakarta,1991, Hal 9

Dari beberapa pendapat diatas dapat diketahui bahwa teori-teori pada dasarnya merupakan penjelasan hubungan sistematis antara fenomena sebagai pola pikir yang sistematis yang dapat menjelaskan fenomena atau gejala yang selalu berkaitan. Jika satu fenomena merupakan suatu masalah, maka teori dapat digunakan sebagai pemecah masalah, teori dapat dikatakan sebagai informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatnya suatu masalah.

Teori juga dapat digunakan untuk meruntutkan masalah yang terjadi di permukaan. Sehingga dalam penganalisisan masalahpun terjadi secara koheren, serta pemetaan-pemetaan masalahpun dapat digunakan dengan efektif serta efisien dalam pencarian sebuah solusi dari suatu masalah. Teori diharapkan menjadi pisau analisis dan modal awal dalam melihat suatu realitas konflik yang muncul di permukaan.

Adapun dalam penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa kerangka teori sebagai dasar penganalisisan suatu pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang senantiasa hadir di tengah-tengah masyarakat, khususnya di negara-negara berkembang. Kemiskinan senantiasa menarik perhatian berbagai kalangan, baik para akademisi maupun para praktisi. Sudah jamak ketika berbicara mengenai kemiskinan maka yang dimaksud adalah kemiskinan material. Definisi ini mengategorikan seseorang bisa dikatakan miskin apabila tidak mampu memenuhi standar minimum kebutuhan pokoknya agar dapat hidup secara layak. ini yang sering disebut kemiskinan konsumsi.

Namun definisi ini tidak dapat dipakai secara lebih general karena berbagai alasan. Pertama pengertian ini sering tidak bisa menggambarkan secara utuh realitas kehidupan orang miskin yang muram. Kedua, konklusi ini dapat membiaskan bagaimana cara untuk menanggulangi kemiskinan, penyelesaian kemiskinan tak cukup menyediakan bahan makanan. Ketiga, pengambilan keputusan berdasarkan definisi ini tidak sampai menjamah ke akar masalah, tentang bagaimana kemiskinan terjadi.

Fakta menyebutkan kemiskinan tidak hanya terkait dengan ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan materi dasar, tetapi kemiskinan terkait dengan berbagai dimensi lain kehidupan manusia, misalnya kesehatan, pendidikan, jaminan masa depan dan peranan sosial. Oleh sebab itu kemiskinan hanya dapat dipahami secara utuh apabila dimensi-dimensi lain kehidupan manusia juga diperhitungkan.

Menurut Sar A. Lavitan, mendefinisikan kemiskinan adalah kekurangan barang-barang dan pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai standar hidup yang layak. Karena standar hidup itu berbeda-beda, maka tidak ada definisi kemiskinan yang diterima secara universal.⁷

Menurut Bradley R. Schiller, kemiskinan adalah ketidak sanggupan untuk mendapatkan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial yang terbatas.⁸

Dan oleh Emile Salim, dikatakan bahwa kemiskinan biasanya dilukiskan

⁷ Sar A. Levitan, Program in Aid of the Poor for the 1980's Policy Studies in employment and welfare, No 1. Fourth Edition, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1980, hal 2

⁸ Clarence N. Stone, Robert K. Whelen, William J. Murin, Urban Policy and Politics in a Bureaucratic Age, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J. 1979, hal 214.

sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok.⁹

Menurut John Friedman, kemiskinan didefinisikan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Basis kekuasaan sosial meliputi (tidak terbatas pada) : modal yang produktif atau assets (misalnya tanah, perumahan, peralatan, kesehatan, dan lain-lain) ; sumber-sumber keuangan (income dan kredit yang memadai) ; organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (partai politik, sindikat, koperasi dan lain-lain) ; network atau jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang, dan lain-lain ; pengetahuan dan ketrampilan yang memadai ; dan informasi yang berguna untuk memajukan kehidupannya.¹⁰

Jika dilihat dari teori-teori klasik tentang kemiskinan, setidaknya ada tiga perspektif yang berbeda dalam melihat kemiskinan. Pertama kemiskinan sebagai fenomena transendental. Seseorang menjadi miskin adalah karena takdir Tuhan menghendaki demikian. Orang menjadi miskin karena sudah ditakdirkan terlahir dari keluarga miskin. Sedangkan untuk mengubahnya manusia hanya diberi satu pilihan, yaitu berdoa memohon pada Tuhan untuk mengubah nasibnya.

Kedua, kemiskinan sebagai fenomena sosial. Dalam perspektif ini orang miskin dilihat sebagai akibat dari mentalitas orang yang

⁹ Emil Salim, *Perencanaan Pembangunan dan Pemerataan Pendapatan*, Yayasan Idayu, Jakarta, 1980, hal 41.

¹⁰John Friedman, *Urban Poverty in Latin Ameica, some theoretical Considerations*, dimuat dalam :*Development dialogue*, Vol 1, April 1979, hal 101.

bersangkutan. Orang menjadi miskin karena malas, bodoh, tidak mau bekerja keras. Termasuk dalam kategori ini adalah anggapan bahwa orang miskin tidak memiliki etos kerja yang tinggi.

Ketiga, kemiskinan struktural. Perspektif ini melihat kemiskinan akibat dari struktur yang tidak memberi peluang kepada orang miskin untuk meningkatkan taraf hidup mereka. Berbeda dengan dua perspektif di atas, perspektif ini melihat kemiskinan sebagai ciptaan struktur, bukan karena mereka malas bekerja ataupun takdir yang menentukan mereka demikian.

Di Indonesia pendefinisian memasuki babak baru. Sejak diratifikasinya Kovenan Internasional tentang hak-hak ekonomi, Sosial dan budaya lewat UU No. 11/2005, Pemerintah Indonesia menggunakan definisi kemiskinan yang berbasis hak. Hal ini pula yang diperlihatkan dalam dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang menyebut bahwa kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang ataupun kelompok orang, laki-laki dan perempuan dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Meski tidak berbeda jauh dengan intisari dari UUD 1945, berlakunya Undang-Undang dan SNPK ini memberi nafas baru bagi kelompok

kelompok marjinal. Perbedaan pandangan mengenai kemiskinan tentu akan berdampak pada cara yang dilakukan untuk menyelesaikannya.¹¹

Menurut Mubyarto, kemiskinan adalah situasi kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh miskin melainkan karena tidak dapat dihindari oleh kekuatan apapun atau kemampuan yang ada padanya. Kemiskinan itu sendiri ditandai dengan sikap dan tingkahlaku yang menerima keadaan seakan-akan tidak dapat berubah, yang tercermin dalam lemahnya kemampuan untuk maju, rendahnya produktifitas, terbatasnya modal yang dimiliki, rendahnya pendapatan, penghasilan, serta kesempatan dalam berpartisipasi dalam pembangunan.¹²

Kemiskinan merupakan konsep dan fenomena yang berwujud wajah, bermatra multidimensional. SMERU, misalnya menunjukkan bahwa kemiskinan memiliki beberapa ciri

- a. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar (pangan, sandang dan papan).
- b. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi).
- c. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga).
- d. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun massal.

¹¹ Daman Huri, Moh. Miftahusyain, Ronald J Warsa, Sutomo, Yudha Aminta. 2008. Demokrasi dan Kemiskinan. Mojolangu-Malang; Program Sekolah Demokrasi bekerjasama dengan AVVERROES PRESS halaman 28-30..

¹² Mubyarto, program IDT dan pemberdayaan rakyat. Aditya Media. Yogyakarta. 1994. Halaman 17

- e. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan keterbatasan sumber alam.
- f. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat.
- g. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan.
- h. Karena cacat fisik maupun mental.
- i. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil).

Dengan menggunakan perspektif yang lebih luas lagi, David Cox membagi kemiskinan kedalam beberapa dimensi :

- a. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi menghasilkan pemenang dan yang kalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju. Sedangkan negara-negara berkembang sering kali semakin terminggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi.
- b. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Kemiskinan subsistem (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan pedesaan (kemiskinan akibat peminggiran pedesaan dalam proses pembangunan), kemiskina perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan).
- c. Kemiskinan sosial. Kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak dan kelompok minoritas.

d. Kemiskinan konsekuensial. Kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal di luar simiskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk.

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

Ellis menyatakan bahwa dimensi kemiskinan menyangkut aspek ekonomi, politik dan sosial-psikologis. Secara ekonomi kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kekurangan sumberdaya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan orang banyak. Sumberdaya dalam konteks ini menyangkut tidak hanya aspek finansial, melainkan pula semua jenis kekayaan (*wealth*) yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam arti luas. Berdasarkan konsep ini, maka kemiskinan dapat diukur secara langsung dengan menetapkan persediaan sumberdaya yang dimiliki melalui penggunaan standar baku yang dikenal dengan garis kemiskinan (*poverty line*). Cara seperti ini sering disebut dengan metode pengukuran kemiskinan absolut.

Kemiskinan pada umumnya didefinisikan dari segi ekonomi, khususnya pendapatan dalam bentuk uang ditambah keuntungan-

keuntungan non material yang diterima oleh seseorang. Namun secara luas kemiskinan juga kerap didefinisikan sebagai kondisi yang ditandai oleh serba kekurangan : kekurangan pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk dan kekurangan transportasi yang diperlukan masyarakat.

Secara politik, kemiskinan dapat dilihat dari tingkat akses terhadap kekuasaan (*power*). Kekuasaan dalam pengertian ini mencakup tatanan sistem politik yang dapat menentukan kemampuan sekelompok orang dalam menjangkau dan menggunakan sumberdaya. Ada tiga pertanyaan mendasar yang berkaitan dengan akses terhadap kekuasaan ini, yaitu (a) bagaimana orang dapat memanfaatkan sumberdaya yang ada dalam masyarakat, (b) bagaimana orang dapat turut ambil bagian dalam pembuatan keputusan penggunaan sumberdaya yang tersedia dan (c) bagaimana kemampuan untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan. Dalam konteks politik ini, Friedman kemiskinan dalam kaitannya dengan ketidaksamaan kesempatan dalam mengakumulasikan basis kekuasaan sosial yang meliputi : (a) modal produktif atau aset (tanah, perumahan, alat produksi, kesehatan), (b) sumber keuangan (pekerjaan,kredit), (c) organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk untuk mencapai kepentingan bersama (koperasi, partai politik, organisasi sosial), (d) jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang, dan jasa, (e) pengetahuan dan ketrampilan, dan (f) informasi yang berguna untuk kemajuan hidup.

Kemiskinan secara sosial-psikologis menunjuk pada kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan peningkatan produktivitas. Dimensi kemiskinan ini juga dapat diartikan sebagai kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor penghambat yang mencegah atau merintangai seseorang dalam memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang ada di masyarakat. Faktor-faktor penghambat itu secara umum meliputi faktor internal dan eksternal. Faktor internal datang dari si miskin itu sendiri, seperti rendahnya pendidikan, atau ada hambatan budaya. “Teori kemiskinan budaya” (*cultural poverty*) yang dikemukakan oscar lewis, misalnya menyatakan bahwa kemiskinan dapat muncul sebagai akibat adanya nilai-nilai atau kebudayaan yang dianut oleh orang-orang miskin, seperti malas, mudah menyerah pada nasib, kurang memiliki etos kerja dan sebagainya. Faktor eksternal datang dari luar kemampuan orang yang bersangkutan, seperti birokrasi atau perundang-undangan resmi yang dapat menghambat seseorang dalam memanfaatkan sumberdaya. Kemiskinan ini seringkali diistilahkan dengan kemiskinan struktural.¹³

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

- a. Kekurangan nilai gizi makanan yang jauh di bawah nilai normal/ bukan kurang makan.
- b. Hidup yang serba *morat-marit*.
- c. Kondisi kesehatan yang menyedihkan.

¹³Soeharto Edi,Phd. Membangun masyarakat Memberdayakan Rakyat. Refika Aditama Bandung: .2009hal 132-135

- d. Pakaian yang selalu kumal dan tidak teratur.
- e. Tempat tinggal yang jauh dari memenuhi syarat kebersihan (*sanitary*) dan kesehatan memadai.
- f. Keadaan anak-anak yang tidak terurus / 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)¹⁴.

Faktor-faktor penyebab kemiskinan antara lain :

- a. Faktor biologis cultural (*individual 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.

- b. Faktor structural (*system blame approach*).

Seseorang dapat menjadi miskin karena berada pada lingkungan masyarakat dengan karakteristik sebagai berikut : distribusi penguasaan resources yang timpang, gagal dalam mewujudkan pemerataan

¹⁴. Mulyanto Sumardi dan Hans-Dietere Evers ed, Kemiskinan dan kebutuhan Pokok : CV Rajawali Jakarta, 1985. Halaman 80-81.

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 system atau struktur.

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

2. Pembangunan kesejahteraan sosial

Istilah kesejahteraan sosial bukanlah hal yang baru, baik dalam wacana global maupun nasional. PBB memberi batasan kesejahteraan sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisir yang bertujuan untuk membantu individu ataupun masyarakat guna memenuhi kebutuhan – kebutuhan dasarnya dan meningkatkan kesejahteraan selaras dengan kepentingan keluarga dan masyarakat. Definisi ini menekankan bahwa kesejahteraan sosial adalah suatu institusi atau bidang kegiatan yang melibatkan aktivitas terorganisir yang diselenggarakan baik oleh lembaga-lembaga pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mencegah, mengawasi atau memberikan kontribusi terhadap pemecahan masalah sosial, dan peningkatan kualitas hidup individu, kelompok dan masyarakat.

UU RI nomor 6 tahun 1974 tentang kekuatan-kekuatan pokok kesejahteraan sosial, merumuskan kebijakan sosial sebagai suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir dan batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniyah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak atau kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Kesejahteraan sosial memiliki beberapa makna yang relatif berbeda, meskipun substansinya tetap sama. Kesejahteraan sosial pada intinya mencakup tiga konsepsi yaitu:

- a. Kondisi kehidupan atau keadaan sejahtera, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniyah dan sosial.
- b. Institusi, arena atau bidang kegiatan yang melibatkan lembaga kesejahteraan sosial dan berbagai profesi kemanusiaan yang menyelenggarakan usaha kesejahteraan sosial dan pelayanan sosial.
- c. Aktivitas, yakni suatu kegiatan-kegiatan atau usaha yang terorganisir untuk mencapai kondisi sejahtera.

Kesejahteraan sosial juga sebagai salah satu tujuan akhir pembangunan. Pembangunan kesejahteraan sosial adalah usaha yang terencana dan melembaga yang meliputi berbagai bentuk intervensi sosial dan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, mencegah dan mengatasi masalah sosial, serta memperkuat institusi-institusi sosial.

Tujuan pembangunan kesejahteraan sosial adalah untuk meningkatkan kualitas hidup manusia secara menyeluruh yang mencakup:

- a. Peningkatan standar hidup, melalui seperangkat pelayanan sosial dan jaminan sosial segenap lapisan masyarakat, terutama kelompok-kelompok masyarakat yang kurang beruntung dan rentan yang sangat memerlukan perlindungan sosial.
- b. Peningkatan keberdayaan melalui penetapan sistem dan kelembagaan ekonomi, sosial dan politik yang menjunjung harga diri dan martabat kemanusiaan.
- c. Penyempurnaan kebebasan melalui perluasan aksesibilitas dan pilihan-pilihan kesempatan sesuai dengan aspirasi, kemampuan dan standar kemanusiaan.

Pembangunan kesejahteraan sosial juga erat kaitannya dengan pembangunan nasional. Apabila fungsi pembangunan disederhanakan, maka ia dapat dirumuskan kedalam tiga tugas utama yang mesti dilakukan oleh sebuah negara-bangsa(nation-state), yakni pertumbuhan ekonomi (*ekonomi growth*), perawatan masyarakat (*community care*) dan pengembangan manusia (*human development*). Fungsi pertumbuhan ekonomi mengacu pada bagaimana melakukan “wirausaha” (misalnya melalui industrialisasi, penarikan pajak) guna memperoleh pendapatan finansial yang diperlukan untuk membiayai kegiatan pembangunan. Fungsi perawatan masyarakat menunjuk pada bagaimana merawat dan melindungi warga negara dari berbagai macam risiko yang mengancam kehidupannya

(misalnya menderita sakit, terjerembab kemiskinan, atau tertimpa bencana alam dan sosial). Sedangkan fungsi pengembangan manusia mengarah pada peningkatan kompetensi Sumber Daya Manusia yang menjamin tersedianya angkatan kerja berkualitas yang mendukung mesin pembangunan. Agar pembangunan nasional berjalan optimal dan mampu bersaing di pasar global, ketiga aspek tersebut harus dicakup secara seimbang.¹⁵

2.1 Pengembangan masyarakat

Pengembangan masyarakat adalah salah satu metode pekerjaan sosial yang tujuan utamanya untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat melalui pendayagunaan sumber-sumber yang ada pada mereka serta menekankan pada prinsip partisipasi sosial. Sebagai sebuah metode pekerjaan sosial, Pengembangan masyarakat menunjuk pada interaksi aktif antara pekerja sosial, dan masyarakat dengan mana mereka terlibat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi suatu program pembangunan kesejahteraan sosial, atau usaha kesejahteraan sosial.

Sebagaimana asal katanya, yakni pengembangan masyarakat, pengembangan masyarakat terdiri dari dua konsep, yaitu “pengembangan dan masyarakat”. Secara singkat secara singkat pembangunan ataupun pengembangan masyarakat merupakan usaha bersama dan terencana untuk meningkatkan kualitas kehidupan

¹⁵ Soeharto Edi, Phd. 2009. Membangun masyarakat Memberdayakan Rakyat. Bandung: Refika Aditama hal 1-5

manusia. Bidang-bidang pembangunan biasanya meliputi beberapa sektor, yaitu ekonomi, pendidikan, kesehatan dan sosial-budaya.

Secara teoritis, pengembangan masyarakat dapat dikatakan sebagai sebuah pendekatan pekerjaan sosial yang dikembangkan dari dua perspektif yang berlawanan, yakni aliran kiri (*sosialis-marxis*) dan kanan (*capital-demokratis*) dalam spectrum politik. Dewasa ini, terutama dalam konteks menguatnya sistem ekonomi pasar bebas dan swastanisasi kesejahteraan sosial, pengembangan masyarakat semakin menekankan pentingnya swadaya dan keterlibatan informal dalam mendukung strategi penanganan kemiskinan dan penindasan, maupun dalam memfasilitasi partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.

Twelvetrees membagi perspektif teoritis pengembangan masyarakat ke dalam dua bingkai, yakni pendekatan profesional dan pendekatan radikal. Pendekatan professional menunjuk pada upaya untuk meningkatkan kemandirian dan memperbaiki sistem pemberian pelayanan dalam kerangka relasi-relasi sosial. Sementara itu, berpijak pada teori struktural neo-marxis, feminim dan analisis anti-rasis pendekatan radikal lebih terfokus pada upaya mengubah ketidak seimbangan relasi-relasi yang ada melalui pemberdayaan kelompok-kelompok lemah, mencari sebab-sebab kelemahan mereka, serta menganalisis sumber-sumber ketertindasan.

Model-model Pengembangan Masyarakat menurut Jack Rohtman dalam karya klasiknya yang terkenal *Three models of*

community Organization Practice (1968) mengembangkan tiga model yang berguna dalam memahami konsepsi tentang pengembangan masyarakat local : (1) pengembangan masyarakat local (*Locality development*) (2) perencanaan sosial (*sosial planning*) dan (3) aksi sosial (*social action*).

Paradigma ini merupakan format ideal ideal dikembangkan terutama untuk tujuan analisis dan konseptualisasi. Dalam praktiknya, ketiga model tersebut saling bersentuhan sama lain. Setiap komponennya dapat digunakan secara kombinasi dan simultan sesuai dengan kebutuhan dan situasi yang ada. Mengacu kepada perspektif yang dikemukakan di atas, model pertama dan kedua lebih sejalan dengan perspektif professional, sedangkan model ketiga lebih dekat dengan perspektif radikal.

Pengembangan masyarakat lokal adalah proses yang ditujukan untuk menciptakan kemajuan sosial dan ekonomi bagi masyarakat melalui partisipasi aktif serta inisiatif anggota masyarakat itu sendiri. Anggota masyarakat dipandang bukan sebagai sistem klien yang bermasalah melainkan sebagai masyarakat yang unik dan memiliki potensi, hanya saja potensi tersebut belum sepenuhnya dikembangkan.

Perencanaan sosial menunjuk pada proses pragmatis untuk menentukan keputusan dan menetapkan tindakan dalam memecahkan masalah sosial tertentu seperti kemiskinan, pengangguran, kenakalan remaja, kebodohan (buta huruf), kesehatan masyarakat yang buruk dll.

Berbeda dengan pengembangan masyarakat local, perencanaan sosial lebih berorientasi pada “tujuan tuga” (*task goal*).

Tujuan dan sasaran utama aksi sosial adalah perubahan-perubahan fundamental dalam kelembagaan dan struktur masyarakat melalui proses pendistribusian kekuasaan (*distribution of power*), sumber, (*distribution of resource*) dan pengambilan keputusan (*distribution of decision making*). Pendekatan aksi sosial didasari suatu pandangan bahwa masyarakat adalah siste klien yang sering kali menjadi “korban ketidakadilan struktur.”¹⁶

2.2 Pemberdayaan masyarakat.

Menurut Ife pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Kekuasaan disini diartikan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit melainkan kekuasaan atau penguasaan klien atas :

- a. Pilihan-pilhan personal dan kesempatan-kesempatan hidup, kemampuan dalam membuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal, dan pekerjaan.
- b. Pendefinisian kebutuhan, kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya.
- c. Ide ataupun gagasan, kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan gagasan dalam suatu forum ataupun diskusi secara bebas dan tanpa tekanan.

¹⁶ Soeharto Edi, Phd. 2009. Membangun masyarakat Memberdayakan Rakyat. Bandung: Refika Aditama hal 37-44

- d. Lembaga-lembaga, kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata masyarakat, seperti lembaga-lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan.
- e. Sumber-sumber, kemampuan memobilisasi, sumber-sumber formal, informal dan kemasyarakatan.
- f. Aktivitas ekonomi, kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi, dan pertukaran barang dan jasa.
- g. Reproduksi, kemampuan dalam kaitannya dengan proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Dengan demikian, pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan.

Tujuan utama pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat, khususnya kelompok lemah yang memiliki ketidakberdayaan, baik karena kondisi internal (misal persepsi mereka sendiri), maupun karena kondisi eksternal (ditindas oleh struktur sosial yang tidak adil).

Menurut Kiffer, pemberdayaan mencakup tiga dimensi yang meliputi kompetensi kerakyatan, kemampuan sosiopolitik, dan kompetensi partisipatif. Parson juga mengajukan tiga dimensi pemberdayaan yang merujuk pada :

- a. Sebuah proses pembangunan yang bermula dari pertumbuhan individual yang kemudian berkembang menjadi sebuah perubahan sosial yang lebih besar.
- b. Sebuah keadaan psikologis yang ditandai oleh rasa percaya diri, berguna dan mampu mengendalikan diri dan orang lain.
- c. Pembebasan yang dihasilkan dari sebuah gerakan sosial, yang dimulai dari pendidikan dan politisasi orang-orang lemah tersebut untuk memperoleh kekuasaan dan mengubah struktur-struktur yang masih menekan.¹⁷

3. Kinerja

Menurut Suyadi Prawirosentoso (1999) Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal dan tidak melanggar hukum sesuai dengan moral maupun etika.¹⁸

Dalam bahasa Inggris pada kata untuk istilah kinerja yaitu “*performance*” Menurut The Scribner Batam Dictionary (1979) Kinerja berasal dari kata “*to performance*” yang mempunyai beberapa istilah “*entries*” sebagai berikut:¹⁹

¹⁷ Soeharto Edi, Ph.D. 2009. Membangun masyarakat Memberdayakan Rakyat. Bandung: Refika Aditama hal 57-63

¹⁸ Suyadi Prawirosentoso, Manajemen Sumber Daya Manusia “Kebijakan Kinerja Karyawan” BPFE, Yogyakarta, 1999, Hal, 2.

¹⁹ Ibid.

- a. Melakukan, Menjalankan, Melaksanakan.
- b. Memenuhi atau menjalankan kewajiban dalam suatu permainan.
- c. Menggambarkan dengan sarana atau alat musik.
- d. Melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab.
- e. Melakukan sesuatu yang di harapkan oleh seorang atau mesin.
- f. Memainkan (pertunjukan musik).

Jadi pengertian kinerja adalah usaha yang dicapai oleh seorang yang diharapkan dapat bekerja sama untuk mencapai misi dan tujuan organisasi. Kinerja dan prestasi yang diraih oleh suatu organisasi dapat dilihat dari berapa aspek sebagai berikut:²⁰

1. Aspek Produktivitas (*Productivity*).

Produktivitas adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh masyarakat.

2. Aspek Kualitas Pelayanan (*quality of service*).

Aspek ini dapat dilihat sebagai aspek efektifitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi kepada para konsumennya.

3. Aspek Responsivitas (*responsiveness*).

Yang di maksud dengan responsivitas adalah kemampuan provider untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program

²⁰ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. *Manajemen Pelayanan*. Penerbit. Pustaka Pelajar. tahun 2005. hal, 179.

pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap *providers* terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan *customers*.

4. Aspek Responsibilitas (*responsibility*).

Aspek ini adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan hukum atau peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan.

5. Aspek Profesionalisme (*professionalism*).

Untuk mewujudkan visi dan misi yang telah ditetapkan, diperlukan adanya sumber daya manusia yang profesional. Hal ini berarti bahwa dalam menjalankan tugasnya, mereka harus memiliki kapabilitas, berdisiplin pada pelaksanaan tugas, berorientasi pada hasil dan memiliki integritas yang tinggi dalam rangka mengemban visi dan misi organisasi. Aspek Profesionalisme, meliputi :

- a. Komitmen dan konsistensi (terhadap visi dan misi dan tujuan organisasi).
- b. Wewenang dan tanggung jawab.
- c. Integritas dan profesional.
- d. Disiplin dan keteraturan kerja.
- e. Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi.

6. Aspek Akuntabilitas (*accountability*).

Aspek ini adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

7. Aspek Keterbukaan / transparansi.

Yang dimaksud dengan keterbukaan atau transparansi adalah bahwa prosedur / tatacara, penyelenggaraan pemerintahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah di ketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

Dari beberapa aspek-aspek tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai suatu kinerja atau prestasi kerja yang baik maka suatu organisasi dalam hal ini pemerintah Kabupaten Sleman, harus seimbang dalam produktivitasnya baik itu output maupun input, di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat baik di kantor maupun diluar kantor harus dilayani dengan baik sesuai dengan kepentingan dan kebutuhannya sehingga dalam melaksanakan tugasnya dapat bekerja secara efektif dan efisien.

Untuk mencapai kinerja yang baik sudah seharusnya para aparatur pemerintahan memberikan tanggapan atau respon yang sebaik-baiknya kepada masyarakat terhadap permasalahan yang dihadapinya. Sehingga dengan sikap cepat tanggap terhadap apa yang

diinginkan oleh masyarakat tersebut dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

F. Definisi Konseptual

1. Kemiskinan

Suatu kondisi yang dialami seseorang, individu ataupun kelompok dalam masyarakat dimana adanya keterbatasan ataupun serba kekurangan, tidak bisa memenuhi dalam hidupnya baik kebutuhan ekonomi, pendidikan, sosial maupun bidang lainnya. Sehingga kemiskinan dipandang secara multidimensional.

2. Pembangunan Kesejahteraan

Pembangunan kesejahteraan merupakan usaha pemerintah, pekerja sosial ataupun pihak yang terkait dalam usahanya memenuhi membangun kesejahteraan masyarakat secara umum. Sedangkan kesejahteraan sendiri merupakan suatu keadaan dimana individu ataupun masyarakat mampu mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari, mencakup kebutuhan jasmani, rohani ataupun kebutuhan sosialnya dalam masyarakat. Pembangunan kesejahteraan dapat dilakukan dengan cara pengembangan masyarakat, pemberdayaan masyarakat.

3. Kinerja

Kinerja adalah usaha yang dicapai oleh seorang yang diharapkan dapat bekerja sama untuk mencapai misi dan tujuan organisasi. Kinerja Organisasi adalah hasil kerja yang dapat di capai oleh seseorang atau

sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya untuk mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal tidak melanggar hukum dan sesuai dengan etika, kinerja setiap anggota dapat mempengaruhi kinerja organisasi atau instansi secara keseluruhan.

G. Definisi Operasional

Menurut Sofyan Efendi, definisi operasional adalah unsure penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana mengukur suatu variable.²¹

Menurut Koentjaraningrat yang di maksud dengan definisi operasional adalah “usaha mengubah konsep-konsep yang berupa *construct* dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain”.²²

Dalam penelitian ini definisi operasionalnya adalah sebagai berikut:

1. Peran Dinas Sosial Propinsi Yogyakarta dalam program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) “Berhati Nyaman yaitu sebagai pembuat kebijakan program KUBE-FM, sebagai pemberi modal usaha (fasilitator) dalam pelaksanaan program KUBE dan juga sebagai Pembina pada proses kegiatan bimbingan motivasi dalam pelaksanaan program

²¹ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, Op.cit,hal 46

²² Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT .Gramedia, Jakarta 1974, hal 75

KUBE-FM. Sedangkan tahapan-tahapan pelaksanaan program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) diantaranya :

- a. Tahapan persiapan
 - b. Tahapan Pelaksanaan
2. Indikator kinerja organisasi dapat dilihat dari
- a. Aspek Produktivitas (*Productivity*)

Aspek ini berkaitan dengan perbandingan antara maksimum (input) dan keluaran (output) suatu organisasi. Dan aspek ini dapat diukur dari indikator sebagai berikut :

 1. Terealisasinya kegiatan.
 2. Ketercapaian tujuan berdasarkan observasi (efektifitas).
 - b. Aspek Kualitas Pelayanan (*quality of service*)
 1. Kecepatan dan ketepatan pelayanan Dinas Sosial Propinsi Yogyakarta.
 - c. Aspek Responsivitas (*responsiveness*)
 1. Daya tanggap pengelola organisasi terhadap kritik.
 2. Kemampuan organisasi cepat tanggap terhadap keluhan yang disampaikan masyarakat.
 - d. Aspek Profesionalisme (*professionalisme*)
 1. Tingkat pendidikan pegawai/karyawan.

H. Metode Penelitian

Menurut Winarno Surachmad (1978) bahwa :

*“Metode merupakan cara utama untuk mencapai tujuan . Dengan menggunakan tehnik data dan alat-alat tertentu. Cara utama itu diperoleh setelah penyidik memperhitungkan atau ditinjau dari tujuan penyidik serta dari suatu penyelidikan.”*²³

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk mengungkapkan gejala-gejala, fakta yang muncul, serta fenomena yang terjadi pada masyarakat secara obyektif sehingga dapat dipahami dan direduksi hal-hal yang sebenarnya terjadi. Berkaitan dengan hal tersebut maka peneliti menggunakan jenis penelitian kualitatif. Karena dengan penelitian kualitatif fenomena, gejala-gejala yang muncul kepermukaan dapat diinterpretasikan secara naratif dan disimpulkan menjadi suatu permasalahan global yang urgensinya mendesak dan perlu diselesaikan secara bersama.

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif . Karena metodologis penelitian kualitatif memusatkan diri pada pemecahan problema actual dan ia merupakan representative obyektif dari fenomena yang ditangkap. Dalam konteks penelitian ini peneliti mencoba mengungkap dan mendeskripsikan peranan dinas sosial Propinsi Yogyakarta dalam pelaksanaan program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) di kota Yogyakarta.

²³ Winarno Surachmand, Dasar dan Tehnik Reseach, Tarsito Bandung, 1978, hal 131

2. Lokasi penelitian

Penelitian mengenai kinerja dinas sosial dalam program KUBE ini ini akan dilaksanakan di Dinas sosial Yogyakarta sendiri, dan juga di Kelurahan Kricak, Kecamatan Tegal Rejo. Kecamatan ini dipilih sebagai obyek observasi dan penelitian langsung oleh peneliti dengan estimasi diantara dua kecamatan tempat pelaksana program KUBE-FM penumbuhan tahun 2010. Dua kecamatan itu adalah kecamatan Tegal Rejo dan kecamatan Umbulharjo. Estimasi tingkat kesejahteraan yang lebih rendah di kecamatan Tegal Rejo dari pada kecamatan Umbulharjo juga dipakai sebagai acuan penentuan tempat penelitian.

3. Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam dalam penelitian ini adalah

a. Data primer

Merupakan data yang didapat langsung dari objek penelitian dengan cara mengamati langsung kegiatan instansi yang mencakup aspek-aspek penelitian. Data tersebut bertujuan untuk mendapatkan data yang akurat dan berfakta. Data yang tergolong data primer ini akan diambil dari :

- 1) Data atau informasi yang didapat dari hasil wawancara dengan dinas sosial propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai peranannya dalam pelaksanaan program KUBE. Data juga didapatkan dari hasil wawancara dengan Dinas Sosnakertrans Kota Yogyakarta selaku implementator program KUBE-FM penumbuhan.

2) Data ataupun informasi yang didapat dari hasil wawancara dengan masyarakat miskin peserta KUBE-FM di Kelurahan Kricak, Kecamatan Tegal Rejo.

b. Data sekunder

Merupakan data yang didapat langsung dari kajian-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 sampling

Dalam suatu penelitian tidaklah selalu meneliti semua individu dalam populasi, karena disamping memakan banyak biaya, juga membutuhkan waktu yang cukup lama. Hal ini sesuai dengan pendapat yang diungkapkan oleh Winarno Surachmad sebagai berikut :

“Karena tidak mungkin selalu langsung menyelidiki segenap/ seluruh populasi, padahal tujuan penyelidikan adalah untuk menemukan generalisasi yang dapat langsung secara umum, karena itu penyelidikan sering menggunakan sebagian saja dari populasi, yakni sebuah sampel yang dipandang representative terhadap penelitian ini”.²⁴

Sekarang yang menjadi permasalahan adalah berapa besar sampel yang dipandang dapat mewakili dari populasi tersebut. Sutrisno Hadi

²⁴ Winarno Surachmad th 1973, hal 91

menyatakan bahwa sebenarnya tidak ada ketetapan yang mutlak beberapa persen suatu sampel harus diambil dari populasi.²⁵

Teknik sampling yang digunakan adalah purposive sampling, yaitu pemilihan sampel yang dilakukan peneliti untuk mendapatkan informasi yang dianggap faham dan dapat dipercaya yang didasarkan pada kriteria-kriteria tertentu (mengerti) apa yang dimaksud. Dalam teknik ini, siapa saja yang akan diambil sebagai anggota diserahkan pada pertimbangan pengumpul data yang menurut dia sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian.

5. Teknik pengumpulan data

a. Wawancara (Interview)

Wawancara (interview) adalah mengadakan wawancara langsung dan terstruktur dengan pihak yang dapat dinilai memberikan keterangan ataupun informasi yang diperlukan untuk mencari data tentang kinerja Dinas Sosial Yogyakarta Dalam program KUBE-FM tahun 2010. Wawancara dilakukan langsung dengan aparat pelaksana program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) dari Dinas sosial Propinsi Yogyakarta (Ibu Endang Sriyanti) selaku Kasi Pemberdayaan Fakir Miskin, Dinas Sosnakertrans Kota Yogyakarta (Bapak Haryanto selaku staf bagian yang menangani bidang social dinas Sosnakertrans Kota Yogyakarta). Wawancara juga dilakukan

²⁵ Sutrisno Hadi th 1984, hal 73.

dengan Ibu Sri Sofiantini selaku petugas Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK).

Selain itu untuk menunjang validitas data di lapangan, wawancara juga dilakukan dengan representasi Kelompok Binaan Sosial (KBS) di Kelurahan Kricak Kecamatan Tegal Rejo. Perwakilan responden yang diwawancarai dari pihak Keluarga Binaan Sosial (KBS) diantaranya : bapak Suwanto (ketua KUBE-FM “Sejahtera Berhati Nyaman 13), Bapak Suryanto (Ketua KUBE-FM “Sejahtera Berhati Nyaman 16), Bapak Paryadi (Sejahtera Ketua KUBE-FM “ Sejahtera Berhati Nyaman” 19), Bapak Paijo (Ketua KUBE-FM “ Sejahtera Berhati Nyaman 15”).

Hal ini ditempuh demi mendapatkan proses penelitian yang maksimal dengan melihat dan berdialog secara langsung mengenai kondisi KBS peserta KUBE dan melihat hasil, kemajuan secara langsung setelah program KUBE ini dilaksanakan.

b. Observasi

Observasi adalah tehnik pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan secara langsung terhadap permasalahan yang akan diangkat. Dan kemudian hasil pengamatan tersebut dianalisis sesuai dengan indikator-indikator yang menunjang keberhasilan dan pelaksanaan program tersebut. Hal ini dilakukan untuk memperoleh deskripsi secara langsung bagaimana kinerja Dinas sosial dalam

program Penumbuhan KUBE- FM di Kelurahan Kricak, Kecamatan Tegal Rejo Kota Yogyakarta tahun 2010.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah cara mengadakan penelaahan dan mentafsirkan hal-hal yang berkaitan dengan penelitian yaitu melalui catatan-catatan, buku, dan laporan ataupun dokumen-dokumen yang ada kaitannya dengan tujuan penelitian. Dalam studi dokumentasi penelitian ini akan mengkaji data-data yang didapatkan dari Dinas Sosial dari tahap perencanaan awal kaitannya tujuan program Kelompok Usaha Bersama fakir Miskin (KUBE-FM), formulasi, hingga pada tahap implementasi program Kelompok Usaha Bersama tersebut. Sehingga diekspektasikan akan memperlihatkan sejauh mana kinerja program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) ini dilaksanakan dan tepat sasaran.

6. Unit analisis

Untuk menuju pada proses penelitian yang maksimal, dan mengacu pada permasalahan yang menjadi pokok pembahasan sentral dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah Dinas Sosial Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan masyarakat Miskin dikota Yogyakarta. Adapun jenis responden yang akan diambil yaitu :

- a. Perwakilan dari Dinas Sosial Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam hal ini Ibu Endang Sriyanti Kasi Pemberdayaan Fakir Miskin. Wawancara juga dilakukan dengan perwakilan dari Dinas

Sosnakertrans Kota Yogyakarta dalam hal ini Bapak Haryanto selaku staf bagian yang menangani bidang social Dinas Sosnakertrans Kota Yogyakarta.

- b. Kelompok masyarakat peserta KUBE-FM di kelurahan Kricak, Kecamatan Tegal Rejo kota Yogyakarta, dalam hal bapak Suwanto (ketua KUBE “ Sejahtera Berhati Nyaman 13), Bapak Suryanto (Ketua KUBE “ Sejahtera Berhati Nyaman 16), Bapak Paryadi (Ketua KUBE “ Sejahtera Berhati Nyaman” 19), Bapak Paijo (Ketua KUBE “ sejahtera Berhati Nyaman 15”).
- c. Tokoh masyarakat di wilayah pelaksanaan KUBE dalam hal ini Ibu Endang selaku yang mewenangi kecamatn Tegal Rejo, kaitannya dengan Kesejahteraan Masyarakat, wawancara juga dilakukan dengan Ibu Sri Sofiantini selaku petugas Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) Tegal Rejo.

7. Teknik Analisis Data

Tekhnik analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan dasar.²⁶

Tekhnik analisa data yang digunakan adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh berupa kata-kata tertulis ataupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Dikualifikasikan, kemudian diolah dengan cara data diseleksi, dipetakan secara sistemats, logis guna mendapatkan

²⁶ Patton, dalam Lexy J Moleong, Metodologi Penelitian Sosial, penerbit Remaja Rosda Karya. Bandung, 2001.

deskripsi secara umum dan validitas data demi memaksimalkan proses penelitian ini.