

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1.1 Implementasi Kebijakan

1.1.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara etimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana untuk mencapai tujuan kebijakan (Tachjan, 2006:24). Menurut Erwan Agus (2015:21) implementasi intinya yaitu suatu kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*the deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan.

Grindle (1980:7) yang dikutip oleh Haedar Akib (2010:2) memberikan pernyataan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran

George Edward III (1980) dalam Tachjan (2006:25) mengemukakan bahwa : “*Policy implementation is the stage of policy making between the establisbment of policy and the consequences of the policy for the people whom it affects*”. Artinya Implementasi kebijakan adalah tahapan pembuatan

kebijakan antara penetapan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagi orang-orang yang dipengaruhi.

Guntur Setiawan (2004:39) mendefinisikan implementasi merupakan suatu perluasan kegiatan yang di dalamnya terdapat proses penyesuaian terhadap tujuan dan cara untuk bisa menghasilkan hasil yang diharapkan. Dalam proses itu diperlukan wadah pelaksana serta birokrasi yang tepat.

Sedangkan George Edward III dalam A.Wahdnyah yang dikutip dari (Winarno,2008) mengungkapkan bahwa dalam administrasi publik dan kebijakan publik implementasi merupakan hal sangat penting. Dalam implementasi dilakukan proses kebijakan yaitu pembuatan rencana serta konsekuensi atas kebijakan itu dari mereka yang mempengaruhinya.

Tachjan (2006:24) mengartikan implementasi kebijakan publik diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan, disetujui dengan penggunaan sarana untuk mencapai tujuan kebijakan.

1.1.2 Model-Model Implementasi Kebijakan

Menurut Smith (1973) dalam Tachjan (2006:37), didalam proses implementasi ada empat variabel yang perlu diperhatikan, keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan suatu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan yang bisa menyebabkan timbulnya protes-protes,

bahkan aksi fisik dimana hal ini menghendaki penegakan institusi-institusi untuk mewujudkan sasaran kebijakan.

Keempat variabel yang disebut dalam implementasi kebijakan publik tersebut, yaitu ;

1. Kebijakan yang diidealkan, yakni pada pola pola interaksi ideal yang telah mereka definisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan.
2. Kelompok sasaran, yaitu mereka yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.
3. Pelaksana program, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
4. *Environmental factor*, unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, social, ekonomi, dan politik.

Menurut Goggin (1990) dalam (Erwan Agus 2015:89) kebijakan diasumsikan sebagai suatu pesan dari pemerintah federal kepada pemerintah daerah. Keberhasilan implementasi pesan tersebut dengan dipengaruhi oleh 3 hal pokok yaitu :

- Isi kebijakan
- Format kebijakan
- Reputasi aktor

Isi kebijakan meliputi sumber daya, manfaat kebijakan, serta keterlibatan publik. Format kebijakan meliputi kejelasan kebijakan, konsistensi kebijakan, frekuensi serta penerimaan isi kebijakan. Sedangkan reputasi terdiri dari legitimasi dan kredibilitas aktor-aktor pemerintah daerah.

Rondinelli dan Cheena dalam (Erwan Agus 2015:89) mengidentifikasi empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni :

1. Kondisi lingkungan (environmental conditions)
2. Hubungan antar organisasi (inter-organizational relationship)
3. Sumberdaya (resources)
4. Karakter institusi implementor (characteristic implementing agencies).

Warwick mengembangkan model implementasi yang prinsipnya bertolak dari pandangan bahwa guna memahami berbagai masalah pada pelaksanaan kebijakan, melihat keterkaitan antara perencanaan dan implementasi tak dapat diabaikan proses perencanaan tidak dapat dilihat sebagai suatu proses yang terpisah dari pelaksanaan.

1. Tahap perencanaan

Dalam tahap ini diperlukan kemampuan yang meliputi, kemampuan staf perencanaan, kemampuan organisasi perencana, kemampuan teknis analisis, mutu informasi yang dibutuhkan.

2. Tahap Implementasi Program dan Proyek-Proyek Pembangunan

Dalam tahap ini terdapat dua kategori factor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan implementasi :

1. Faktor pendorong, terdiri dari commitment of political leaders, organization capacity, the commitment of implementation.
2. Faktor penghambat terdiri dari, banyaknya pemain (aktor), terdapat komitmen atau loyalitas ganda, kerumitan yang melekat pada proyek itu sendiri, jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak, waktu dan perubahan kepemimpinan.

Schneider (1982:718) dalam Erwan Agus (2015:19) mengatakan ada lima faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: kelangsungan hidup (viability), integritas teori (theoretical integrity), cakupan (scope), kapasitas (capacity), konsekuensi yang tidak diinginkan (unintended consequences).

Sabatier dan Mazmanian(1983) dalam Tachjan (2006:57) mengembangkan kerangka implementasi kebijakan, mengidentifikasi tiga variabel bebas (independen variabel) yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu :

1. mudah atau sulitnya mengendalikan masa lah yang di hadapi, meliputi indikator

(i) keragaman perilaku kelompok sasaran,

(ii) kesukaran teknis

(iii) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

(iv) dan presentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, Variabel

2. kemampuan dalam kebijakan untuk mensistematisasikan proses dalam implementasinya, dengan indikator

- (i) kejelasan dan konsistensi tujuan,
- (ii) keterpaduan hirarki 13 dalam dan diantara lembaga pelaksana,
- (iii) aturan keputusan dari badan pelaksana
- (iv) ketepatan alokasi sumber daya,
- (v) rekrutmen pejabat pelaksana,
- (vi) akses pihak luar secara formal.

3. pengaruh langsung variabel politik/kepentingan terhadap tujuan yang termuat dalam kebijakan, meliputi indikator

- (i) dukungan politik,
- (ii) kondisi sosial ekonomi dan teknologi,
- (iii) dukungan dari pejabat atasan,
- (iv) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok,
- (v) serta komitmen dan kemampuan pejabat pelaksana

Model Edwards III (1980) mempertimbangkan empat faktor kritis atau variabel di dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu: faktor-faktor internal organisasi ini berpengaruh secara langsung terhadap implementasi, tetapi juga saling tergantung satu dengan yang lainnya. Edward menilai bahwa masalah utama administrasi publik rendahnya perhatian terhadap implementasi. Secara tegas dikatakan bahwa „without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully“. Edward III melihat empat isu pokok (faktor penentu) yang perlu mendapatkan perhatian agar

implementasi kebijakan menjadi efektif. Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan tentang konservasi energy adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. implementasi dapat dimulai melalui kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan public yaitu komunikasi (Communications), sumber daya (Resources), sikap (dispositions atau attitudes) dan struktur birokrasi (bureaucratic structure).

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Tachjan, 2006:55) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Grindle menyimpulkan bahwa implementasi adalah proses administrasi dan politik. Proses kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum yang telah diperinci, programprogram aksi telah dirancang dan sejumlah dan/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut. Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang

telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh Content of Policy (isi kebijakan) dan Context of Implementation (konteks implementasinya). Grindle merumuskan model implementasi sebagai berikut.

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

- 1) Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (interest affected)
- 2) Jenis manfaat yang dihasilkan (type of benefit)
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan (extent of change envisioned)
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan (site of decision making)
- 5) Para pelaksana program (program implementators)
- 6) Sumber daya yang dikerahkan (resources committed)

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

- 1) Kekuasaan (power) dan strategi aktor yang terlibat (interest strategy of actors involved)
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa (institution and regime characteristics)
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (compliance and responsiveness).

Menurut Grindle kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang saling berbeda lebih sulit diimplementasikan, sehingga konten kebijakan

Penelitian ini menggunakan teori dari Merilee S. Grindle yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Penggunaan teori tersebut dapat membantu peneliti untuk menganalisis implementasi Program Keluarga Harapan di Desa Kasturi secara lebih mendalam.

1.2 Program

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), program adalah suatu kegiatan yang dirancang secara khusus sehingga seseorang atau organisasi melakukan fungsi tertentu. Menurut Terry (1977) dalam Tachjan (2006:32) Program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar, dan budget.

Menurut setiawan (2015:17) Program yaitu rancangan mengenai asas serta usaha (dalam ketatanegaraan, perekonomian dan sebagainya) yang akan dijalankan. Sedangkan program komputer yaitu urutan perintah yang diberikan pada komputer untuk membuat fungsi atau tugas tertentu.

Menurut Purba (dalam Listya 2010) indikator sebuah program/proyek dikatakan berhasil adalah kesesuaian bentuk prasarana dengan rencana yang telah ditetapkan, kesesuaian aktor yang terlibat, memperoleh rekomendasi kebijaksanaan, serta membangun sitem monitoring untuk program pebangunan selanjutnya.

1.3 Program Keluarga Harapan (PKH)

1.3.1 Pengertian Program Keluarga Harapan (PKH)

Program keluarga harapan (PKH) merupakan program bantuan sosial bersyarat dari pemerintah yang diberikan kepada rumah tangga sangat miskin (RTSM) dengan kualifikasi tertentu yang bertujuan untuk mengubah perilaku

miskin. Bantuan yang diberikan pada program ini yaitu bantuan uang tunai, bagi keluarga RTSM yang menerima bantuan ini wajib melakukan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan. Program bantuan ini mulai dilakukan pada tahun 2007, PKH bukanlah program lanjutan dari program bantuan langsung tunai yang bertujuan membantu rumah tangga miskin dalam menjaga daya beli ketika pemerintah sedang menyesuaikan harga BBM, tetapi PKH lebih ditujukan untuk membangun perlindungan dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Bagi RTSM yang telah terdaftar menjadi peserta program keluarga harapan memiliki kewajiban dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia yakni bidang kesehatan dan pendidikan. Kewajiban dalam bidang kesehatan seperti melakukan pemeriksaan kandungan bagi ibu hamil, pemberian asupan gizi serta imunisasi bagi balita agar dapat mengurangi angka kematian pada ibu dan balita, dan pemeriksaan kesehatan lainnya. Dalam bidang Pendidikan kewajiban yang harus dilakukan oleh RTSM yang menerima PKH, yaitu menyekolahkan anak dari sekolah dasar (SD) sampai sekolah menengah (SMA). Tidak terkecuali anak disabilitas. Selain itu, anak atau peserta didik PKH harus memiliki jumlah kehadiran 85% yang telah ditetapkan dalam program. Dengan adanya program ini diharapkan dapat membantu mengurangi beban terutama dalam pengeluaran keluarga miskin jangka pendek serta dapat memutus rantai kemiskinan dalam jangka panjang.

Program keluarga harapan termasuk program kluster pertama dalam strategi yang dilakukan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan.

Hubungan dalam program ini akan berkontribusi kedalam strategi mempercepat untuk mencapai tujuan pembangunan millennium atau sering disebut dengan *Millenium Development Goals*. Terdapat lima poin MDGs dalam program ini, yakni penanggulangan kemiskinan ekstrim dan kelaparan, pencapaian pendidikan dasar untuk semua, kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, pengurangan angka kematian anak, dan peningkatan kesehatan ibu. Kurangnya atau rendahnya penghasilan rumah tangga sangat miskin akan membuat keluarga tersebut tidak bisa mencukupi kebutuhan Pendidikan dan kesehatan. Pemeliharaan atau pengecekan kesehatan ibu hamil pada keluarga sangat miskin sering kali disepelekan yang akhirnya menyebabkan buruknya kesehatan bayi Ketika dilahirkan dan bahkan dapat berdampak pada tingkat kematian bayi. Program PKH akan membawa dampak lebih baik pada perubahan perilaku rumah tangga sangat miskin (RSTM) dan keluarga sangat miskin (KSM) dalam kesadaran akan pentingnya Kesehatan dan Pendidikan.

PKH tercantum dalam Peraturan Menteri Sosial No.1 Tahun 2018 tentang program keluarga harapan, dan dasar hukum pemberian PKH adalah Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Masyarakat Miskin, Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2010 tentang program pembangunan yang berkeadilan. Sedangkan dalam pelaksanaan programnya, dasar hukum nya ada pada keputusan menteri koordinator bidang kemiskinan

No. 31/KEP/MENKO/KESRA/IX/Tahun 2007 tentang “tim pengendalian program keluarga harapan” tanggal 21 september 2007.

1.3.2 Latar Belakang Program Keluarga Harapan

Pemerintah telah melakukan berbagai cara dan strategi dalam menaggulangi masalah kemiskinan di Indonesia, salah satunya yaitu program keluarga harapan (PKH). Program ini dilaksanakan mulai tahun 2007 dengan tahap awal dilakukan di 7 provinsi di Indonesia yakni : Jawa Barat, Gorontalo, Sumatera Barat, DKI Jakarta, Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur dan Sulawesi Utara. Tahap awal ini dilakukan tahap uji coba dengan menguji indikator-indikator yang dibutuhkan dalam pelaksanaan program keluarga harapan, indikator atau instrument itu meliputi : sasaran, verifikasi persyaratan, mekanisme pembayaran, serta pengaduan dari masyarakat. Pada tahun 2008 terdapat penambahan 6 provinsi penyaluran PKH yaitu : Banten, Aceh, Kalimantan Selatan, Sumatera Utara, Nusa Tenggara Barat, DKI Jakarta, dengan jumlah penerima PKH yaitu 700.000 KSM pada 13 Provinsi.

Program PKH tidak sama dengan program bantuan langsung tunai (BLT) yang telah ada sebelumnya. Program keluarga harapan lebih bertujuan untuk membangun sistem pembangunan yang ditujukan pada masyarakat sangat miskin agar dapat mempertahankan kesejahteraan sosial serta sebagai salah satu strategis dalam mamutus rantai kemiskinan di Indonesia.

1.3.3 Tujuan Program Keluarga Harapan

Pada intinya tujuan dibuatnya PKH yaitu untuk mengurangi beban keluarga miskin dalam pengeluaran jangka pendek serta untuk jangka Panjang diharapkan dapat memotong rantai kemiskinan. Tujuan lain dibuatnya PKH antara lain :

1. Mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan keluarga miskin dan rentan
2. Meningkatkan taraf hidup keluarga penerima PKH dalam bidang kesehatan, pendidikan, serta kesejahteraan sosial.
3. Menciptakan perubahan perilaku dan kemandirian keluarga penerima manfaat dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan serta kesejahteraan sosial
4. Mengurangi kesenjangan dan kemiskinan
5. Mengenalkan produk dan jasa keuangan formal kepada keluarga penerima manfaat PKH.

1.3.4 Sasaran Program Keluarga Harapan

PKH ditujukan kepada keluarga miskin dan rentan yang telah terdaftar pada Data Kesejahteraan Sosial Terpadu. Keluarga wajib memiliki tiga komponen PKH yang telah ditetapkan yaitu : kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial. Dikutip dari laman resmi Kementerian Sosial, berikut kriteria penerima PKH 2021:

Tabel 2.1
Kriteria Penerima PKH

Jenis Komponen	Kriteia Penerima PKH
Kesehatan	• Ibu hamil, maksimal dua kali kehamilan. • Anak usia 0 sampai dengan 6 tahun, maksimal dua anak.
Pendidikan	• Anak Sekolah Dasar (SD), Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau sederajat. • Anak Sekolah Menengah Pertama (SMP), Madrasah Tsanawiyah (Mts) atau sederajat. • Anak Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah atau sederajat. • Anak usia 6 s/d 21 tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 tahun.
Kesejahteraan Sosial	• Lanjut usia mulai 60 tahun ke atas, maksimal 1 orang dan berada dalam keluarga. • Penyandang disabilitas diutamakan penyandang disabilitas berat, maksimal 1 orang dan berada dalam keluarga.

1.4 Kesejahteraan

1.4.1 Pengertian Kesejahteraan

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, bahwa kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan

fungsi sosialnya. Menurut Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial “bahwa untuk memberikan jaminan sosial yang menyeluruh, negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial Nasional bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Menurut Hukom (2014) dalam (Krisna, Suyana:2019) kesejahteraan merupakan hal yang ingin dicapai semua orang, walaupun untuk mencapainya seseorang harus bekerja keras. Kesejahteraan memiliki banyak dimensi, yakni dapat dilihat dari dimensi materi dan dimensi non materi. Dari sisi materi dapat diukur dengan pendekatan pendapatan dan konsumsi. Kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan dan upaya yang dilakukan pemerintah melalui upaya-upaya seperti peningkatan pertumbuhan ekonomi Edogbanya et al (2013) dalam (Krisna, Suyana:2019) sesuai dengan itu, Menurut (Artana Yasa dan Arka:2015) juga mengatakan bahwa Kesejahteraan masyarakat yang dimaksud dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatannya.

Kesejahteraan Penduduk akan menunjukkan ukuran hasil pembangunan masyarakat dalam mencapai kehidupan yang lebih baik meliputi antara lain: pertama, meningkatnya kemampuan dan meratanya distribusi kebutuhan dasar seperti makanan, perumahan, kesehatan dan perlindungan. Kedua, meningkatnya tingkat kehidupan, tingkat pendapatan, pendidikan yang jauh lebih baik dan peningkatan atensi terhadap budaya dan nilai-nilai kemanusiaan. Ketiga, meluasnya skala ekonomi dan ketersediaan pilihan sosial dari individu

dan bangsa (Todaro, Michael Paul dan Smith, 2006) yang dikutip oleh Ida, Setyo (2022:11)

Dalam UU No 10 tahun 1992 Bab I Pasal 1 Ayat 11 menyebutkan bahwa Keluarga Sejahtera adalah keluarga yang dibentuk berdasarkan atas perkawinan yang sah, mampu memenuhi kebutuhan hidup sprituil, dan materiil yang layak, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki hubungan yang serasi, selaras dan seimbang antar anggota dan antara keluarga dengan masyarakat dan lingkungan.

1.4.2 Indikator Kesejahteraan Menurut BKKBN

Untuk menentukan apakah sebuah keluarga dapat dikatakan sejahtera Badan Koordinasi Keluarga Berencana (BKKBN) memberikan acuan atau indikatornya yang terdiri dari 21 indikator, dimana tahapan keluarga menurut BKKBN dibagi menjadi 5, yaitu sebagai berikut :

- 1.) Indikator Tahapan Keluarga Pra Sejahtera
 - Belum dapat memenuhi satu atau lebih dari 6 indikator KSI
- 2.) Indikator Tahapan Keluarga Sejahtera KS I
 - Makan dua kali sehari atau lebih
 - Memiliki pakaian yang berbeda
 - Rumah yang ditempati memiliki atap, lantai dan dinding yang baik
 - PUS ingin ber KB ke sarana pelayanan kontrasespsi
 - Semua anak umur 7-15 tahun dalam keadaan bersekolah.
- 3.) Indikator Tahapan Keluarga Sejahtera KS II

- Melaksanakan ibadah agama dan kepercayaan masing-masing
- Paling kurang sekali dalam seminggu makan daging/ikan/telur
- Memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru dalam setahun
- Luas lantai rumah paling kurang 8m² untuk setiap penghuni rumah
- Tiga bulan terakhir keluarga dalam keadaan sehat.
- Ada anggota keluarga yang bekerja atau memperoleh penghasilan
- Seluruh anggota keluarga umur 10-60 tahun bisa baca tulisan latin
- PUS dengan anak 2 atau lebih menggunakan alat kontrasepsi.

4.) Indikator Tahapan Keluarga Sejahtera KS III

- Keluarga berupaya meningkatkan pengetahuan agama
- Sebagian penghasilan ditabung dalam bentuk uang maupun barang
- Makan bersama paling kurang sekali seminggu untuk berkomunikasi
- Mengikuti kegiatan masyarakat
- Memperoleh informasi dari surat kabar, radio, TV, majalah.

5.) Indikator Tahapan Keluarga Sejahtera KS III Plus

- Memberikan sumbangan materiil secara teratur
- Aktif sebagai pengurus organisasi kemasyarakatan.

1.5 Kemiskinan

1.5.1 Pengertian Kemiskinan

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) kemiskinan ialah ketidakmampuan sekelompok orang dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi

pengeluaran, karena objek kemiskinan yaitu manusia sebagai makhluk sosial maka yang dikatakan penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita per bulan di bawah garis kemiskinan.

Supriatna (1997:90) yang dikutip oleh Yulianto menyatakan bahwa kemiskinan adalah situasi yang serba terbatas yang terjadi bukan atas kehendak orang yang bersangkutan. Suatu penduduk dikatakan miskin bila ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan dan gizi serta kesejahteraan hidupnya, yang menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan. Kemiskinan bisa disebabkan oleh terbatasnya sumber daya manusia yang ada, baik lewat jalur pendidikan formal maupun nonformal yang pada akhirnya menimbulkan konsekuensi terhadap rendahnya pendidikan informal.

Lalu Kotze (dalam Hikmat, 2004:6) yang dikutip oleh Yulianto menyatakan bahwa masyarakat miskin memiliki kemampuan yang relatif baik untuk memperoleh sumber melalui kesempatan yang ada. Kendatipun bantuan luar kadang-kadang digunakan, tetapi tidak begitu saja dapat dipastikan sehingga masyarakat bergantung pada dukungan dari luar.

Nurwati (2008) mengatakan bahwa kemiskinan merupakan masalah sosial yang terus ada dimasyarakat sampai saat ini, unsur utama dalam permasalahan kemiskinan terkait berbagai macam karakter kehidupan manusia. Masalah kemiskinan bersifat global oleh karena itu menjadi perhatian dunia dan pasti ada di setiap negara. Tetapi walaupun di setiap negara terdapat permasalahan kemiskinan namun dampak dari kemiskinan itu berbeda di setiap negara.

Menurut kuncoro (dalam Asri Prichatin:2019) memberikan pendapatnya bahwa kemiskinan merupakan ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup minimumnya. Kemiskinan ialah kegagalan suatu sistem pada sekelompok masyarakat guna mengalokasikan sumber dayanya dan dananya secara merata terhadap anggota masyarakat.

Sedangkan Amarta sen (1987) (dalam Haughton dan Shahidur 2012) mengatakan bahwa kemiskinan dihubungkan guna melaksanakan sebuah fungsi dalam masyarakat. Menurut Haughton dan Shahidur (2012:3) kemiskinan selalu berhubungan dengan ketimpangan, dan kerentanan karena orang yang tidak dianggap miskin bisa saja sewaktu-waktu menjadi miskin jika mengalami permasalahan misalkan krisis finansial, dan penurunan harga usaha pertanian.\

Kelompok penduduk miskin yang berada di masyarakat pedesaan dan perkotaan, umumnya berprofesi sebagai buruh tani, petani gurem, pedagang kecil, nelayan, pengrajin kecil, buruh, pedagang kaki lima, pedagang asongan, pemulung, gelandangan dan pengemis (gepeng), dan pengangguran.

1.5.2 Sebab-Sebab Terjadinya Kemiskinan dan Karakteristiknya

1. Terjadinya Kemiskinan

Tidak sedikit penjelasan mengenai sebab-sebab kemiskinan. Kemiskinan massal yang terjadi di banyak negara yang baru saja merdeka setelah Perang Dunia II memfokuskan pada keterbelakangan dari perekonomian negara tersebut sebagai akar masalahnya (Hardiman dan Midgley, dalam Kuncoro, 1997:131). .

Sharp, et.al (dalam Kuncoro, 1997:131) mencoba mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi. Pertama, secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. Kedua, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumberdaya manusia. Kualitas sumberdaya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi, atau karena keturunan. Ketiga, kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*) menurut Nurkse (dalam Kuncoro, 1997:132) dalam Yulianto, adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktifitas. Rendahnya produktivitasnya mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi.

2. Karakteristik Kemiskinan

Masyarakat miskin sesuai karakteristiknya menurut Kartasasmita (1993:4) yang dikutip oleh Yulianto, umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan

terbatas aksesnya pada kegiatan ekonomi, sehingga semakin tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi.

Sementara itu Soemardjan (dalam Sumodingrat 1999:81), mendeskripsikan berbagai cara pengukuran kemiskinan dengan standar yang berbeda-beda, dengan tetap memperhatikan dua kategori tingkat kemiskinan, sebagai berikut:

Pertama, kemiskinan absolut adalah suatu kondisi dimana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan; Kedua, kemiskinan relatif adalah penghitungan kemiskinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Kemiskinan jenis ini dikatakan relatif karena berkaitan dengan distribusi pendapatan antar lapisan sosial.

Chamber (1983:109) mengemukakan lima karakteristik sebagai ketidak beruntungan (disadvantages) yang melingkupi orang miskin atau keluarga miskin antara lain:

- a. poverty,
- b. physical weakness,
- c. isolation,
- d. powerlessness.

Moeljarto (1995:98) mengemukakan tentang Poverty Profile sebagaimana berikut: Masalah kemiskinan bukan saja masalah welfare akan tetapi mengandung enam buah alasan antara lain :

- a. Masalah kemiskinan adalah masalah kerentanan.

- b. Kemiskinan berarti tertutupnya akses kepada berbagai peluang kerja karena hubungan produksi dalam masyarakat tidak memberi peluang kepada mereka untuk berpartisipasi dalam proses produksi.
- c. Masalah ketidakpercayaan, perasaan impotensi, emosional dan sosial dalam menghadapi elit desa dan para birokrat yang menentukan keputusan menyangkut dirinya tanpa memberi kesempatan untuk mengaktualisasikan diri, sehingga membuatnya tidak berdaya.
- d. Kemiskinan juga berarti menghabiskan sebagian besar penghasilannya untuk konsumsi pangan dalam kualitas dan kuantitas terbatas.
- e. Tingginya rasio ketergantungan, karena jumlah keluarga yang besar.
- f. Adanya kemiskinan yang diwariskan secara terus menerus.

