

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### 2.1 Pengertian Kesejahteraan Sosial

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 1998 menyebutkan, kesejahteraan sosial adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial baik material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, ketentraman lahir dan batin yang memungkinkan bagi setiap warga Negara untuk mengadakan pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani, dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak dan kewajiban asasi manusia sesuai dengan Pancasila. Kesejahteraan sosial bisa diartikan sebagai sebuah ilmu karena dalam kajiannya mencakup konsep-konsep, teori, metode, dan paradigma.

Harold L. Wilensky dan Charles dalam Sugeng Pujileksono mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai suatu sistem yang terorganisir daripada usaha-usaha pelayanan sosial dan lembaga - lembaga sosial, untuk membantu individu - individu dan kelompok - kelompok dalam mencapai tingkat hidup serta kesehatan yang memuaskan. Kesejahteraan sosial adalah mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai tingkat kehidupan masyarakat yang lebih baik. Merujuk pada Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson, dan Suharto dalam Pipit Febrianti pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna, terdiri dari:

a. Sebagai kondisi sejahtera (well-being). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (social welfare) sebagai kondisi terpenuhinya

kebutuhan material dan non-material.

b. Sebagai pelayanan sosial. Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (social security), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (personal social services).

c. Sebagai tunjangan sosial yang, diberikan kepada orang miskin karena sebagian besar penerima welfare adalah orang-orang miskin, cacat, penganggur, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “social illfare” ketimbang “social welfare”.

d. Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga - lembaga sosial, masyarakat maupun badanbadan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian ke dua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga). Menurut Gertrude Wilson dalam Sugeng Pujileksono kesejahteraan sosial adalah usaha yang terorganisir dari semua untuk semua. Defenisi semacam ini menunjukkan bahwa usaha - usaha untuk mencapai kesejahteraan sosial itu adalah usaha yang dilakukan secara terencana dan terorganisir dengan melihat unsur-unsur atau potensi-potensi yang ada di masyarakat. Kesejahteraan sosial sebagai suatu aktivitas biasanya disebut sebagai Usaha kesejahteraan sosial (UKS), di Indonesia dikenal dengan Pembangunan Kesejahteraan sosial (PKS) yaitu 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. Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa kesejahteraan sosial adalah pelayanan sosial yang ditunjukkan kepada warga negara (khususnya warga miskin) melalui usaha kesejahteraan sosial dengan melihat potensi yang ada pada masyarakat.

## 2. Pelayanan Kesejahteraan Sosial

Pelayanan Kesejahteraan Sosial adalah serangkaian kegiatan pelayanan yang ditunjukkan untuk membantu individu, keluarga, kelompok, organisasi dan masyarakat yang membutuhkan atau mengalami permasalahan sosial, baik yang bersifat pencegahan, perlindungan, pemberdayaan, pelayanan dan rehabilitasi sosial maupun pengembangan guna mengatasi permasalahan yang dihadapi dan atau memenuhi kebutuhan secara memadai, sehingga mereka mampu melakukan fungsi sosial. Menurut Alfred J. Khan dalam Pipit Febrianti (2014: 33) pelayananpelayanan yang diberikan oleh lembaga kesejahteraan sosial disebut dengan “pelayanan kesejahteraan sosial”. Di Negara-negara berkembang tertentu, pelayanan kesejahteraan sosial dimaksudkan sebagai pelayanan yang difokuskan pada bantuan untuk perorangan atau keluarga yang mengalami masalah penyesuaian diri dan pelaksanaan fungsi sosial, atau ketelantaran. Di Negara lainnya digunakan istilah “pelayanan sosial” untuk mencakup apa yang terkandung dalam pengertian pelayanan kesejahteraan sosial di atas ditambah dengan :

- a. Bantuan sosial, yaitu dengan ditekankan pada pemberian bantuan uang dan atau barang.
- b. Program-program kesehatan yang tidak tercakup oleh program yang dikembangkan oleh swasta.
- c. Pendidikan
- d. Perumahan rakyat
- e. Program-program ketenagakerjaan

f. Fasilitas Umum Secara ideologis, pelayanan kesejahteraan sosial didasari keyakinan bahwa tindakan sosial dan pengorganisasian sosial merupakan suatu wujud nyata dari kebijakan sosial sebagai representasi kehendak publik dalam mempromosikan kesejahteraan warga Negara. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan kesejahteraan sosial suatu kegiatan untuk memberikan pemenuhan kebutuhan dan pemecahan masalah yang dialami individu, kelompok, keluarga, dan komunitas agar mereka memiliki harga diri dan kepercayaan sehingga mampu menjalankan fungsi sosial dengan baik dalam kehidupan bermasyarakat.

## 2.2 Pengertian Keluarga Miskin

Berbicara tentang kemiskinan berarti berbicara tentang harkat dan martabat manusia. Jika ditinjau dari pihak yang mempersoalkan dan mencoba mencari solusi atas masalah kemiskinan, dapat dikemukakan bahwa kemiskinan merupakan masalah pribadi, keluarga, masyarakat, negara, bahkan dunia. Demikian halnya dengan negara, baik ditingkat pusat maupun daerah, melalui berbagai kementerian, dinas maupun badan memiliki berbagai program penanggulangan masalah kemiskinan. Kemiskinan identik dengan suatu penyakit. Oleh karena itu langkah pertama penanggulangan masalah kemiskinan adalah memahami kemiskinan sebagai suatu masalah. Masalah kemiskinan dipandang dalam dua aspek yakni sebagai suatu kondisi dan sebagai suatu proses. Dipandang dari kemiskinan sebagai suatu kondisi adalah suatu fakta dimana seseorang atau sekelompok orang hidup dibawah atau lebih rendah dari kondisi hidup layak sebagai manusia disebabkan ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Sementara kemiskinan sebagai suatu proses adalah proses menurunnya daya dukung terhadap hidup seseorang atau sekelompok orang sehingga pada gilirannya ia atau kelompok tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya dan tidak pula mampu mencapai taraf kehidupan yang dianggap layak sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia.

1. Pengertian Keluarga Menurut Departemen Sosial dalam Agus Sjafari (2014: 37) Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami istri, atau suami istri dan anaknya, atau ibu dan anaknya. Keluarga adalah tempat yang penting, tempat bagi anak memperoleh dasar dalam membentuk kemampuan agar kelak menjadi orang yang berhasil dalam bermasyarakat. Burgess dan Locke dalam Iskandar (2012:16) mendefinisikan keluarga sebagai unit sosial terkecil dalam masyarakat, yang anggotanya terikat oleh adanya hubungan perkawinan (suami istri) serta hubungan darah (anak kandung) atau adopsi (anak pungut). Keluarga merupakan pranata sosial yang sangat penting bagi kehidupan sosial di Negara manapun. Betapa tidak, selama ini sebagian besar masyarakat banyak menghabiskan waktunya dalam sehari bersama keluarga dibandingkan dengan aktivitasnya lain seperti di tempat kerja atau sekolah. Dalam keluarga, anak pertama-tama memperoleh bekal untuk hidupnya di kemudian hari melalui latihan-latihan fisik, sosial, mental, emosional dan spritual. Kegiatan dalam memenuhi fungsi sebagai keluarga unit sosial tersebut hidup dalam satuan yang disebut rumah tangga (Iskandar 2012:16). Rice dan Tuccker dalam Iskandar (2012:15) mengemukakan rumah tangga lebih luas daripada keluarga. Terkait dengan peran keluarga seperti yang ditulis Goode dalam Bukunya *World Revolution and Family Patterns* dalam Agus Sjafari (2014:35), bahwa dalam era perubahan global seperti sekarang, struktur keluarga dalam masyarakat juga mengalami perubahan menjadi bentuk conjugal, yaitu keluarga menjadi semakin mandiri melakukan peran - peranya lebih terlepas dari hubungan kerabat-kerabat luas baik dari pihak suami maupun pihak istri.

## 2. Fungsi Keluarga

Zanden dalam Agus Sjafari (2015:37) menyatakan bahwa fungsi keluarga adalah sebagai wahana terjadinya sosialisasi antara individu dengan warga yang lebih besar. Sama halnya tertuang dalam Peraturan Pemerintah RI No. 21 tahun 1994 tentang penyelenggaraan pembangunan keluarga sejahtera. Kesejahteraan keluarga dipengaruhi oleh faktor ekonomi,

faktor budaya, faktor teknologi , faktor keamanan, faktor kehidupan agama, dan faktor kepastian hukum (Syarief dan Hartoyo) dalam Agus Sjafari (2015:47). Deacon dan Firebaugh dalam Iskandar (2012:16) mengatakan fungsi keluarga adalah bertanggungjawab dalam menjaga, menumbuhkan dan mengembangkan anggota-anggotanya. Dengan demikian, pemenuhan akan kebutuhan-kebutuhan untuk mampu bertahan, tumbuh, dan berkembang perlu tersedia hal-hal sebagai berikut :

a. Pemenuhan akan kebutuhan pangan, sandang, papan dan kesehatan untuk pengembangan fisik dan sosial.

b. Kebutuhan akan pendidikan formal, informal dan nonformal untuk pengembangan intelektual, sosial, emosional dan spritual. Dengan memperhatikan kebutuhan dasar dari anggota keluarga untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, kesempatan untuk berkembang lebih luas dapat dibangun. Melalui kesempatan berkembang yang lebih luas ini individu dan keluarga akan mampu menampakkan diri dalam berbagai aspek kehidupan mereka, misalnya dalam aspek budaya, intelektual dan sosial (Iskandar 2012:16).

### 3. Pengertian Miskin dan kemiskinan

Badan Pusat Statistik dan Departemen Sosial dalam Agus Sjafari (2014:16) mengartikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi standar minimum kebutuhan dasar yang meliputi kebutuhan makanan maupun non-makanan. Dari sisi makanan, Badan Pusat Statistik menggunakan indikator yang direkomendasikan oleh Widyakara Pangan dan Gizi tahun 1998 yaitu kebutuhan gizi 2.100 kalori per orang per hari, sedangkan dari sisi kebutuhan non-makanan tidak hanya terbatas pada sandang dan papan melainkan termasuk pendidikan dan kesehatan. Untuk mengukur kemiskinan, Badan Pusat Statistik menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (basic needs approach).

Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari

sisi pengeluaran. Model ini pada intinya membandingkan tingkat konsumsi penduduk dengan suatu garis kemiskinan (GK), yaitu jumlah rupiah untuk konsumsi per orang per bulan. Sedangkan data yang digunakan adalah data makro hasil Survei Sosial dan Ekonomi Nasional (Susenas). Jadi Penduduk Miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan. Saragih et al dalam Iskandar (2012:33) mengukur indikator kemiskinan berdasarkan keluarga yang tidak memiliki mata pencaharian atau memiliki mata pencaharian dengan penghasilan rendah, kondisi rumah dan lingkungan fisik tidak memenuhi syarat kesehatan, pendidikan terbatas.

4. Ciri-ciri Kemiskinan Suatu studi menunjukkan adanya lima ciri-ciri kemiskinan, yakni :

a. Mereka yang hidup dibawah kemiskinan pada umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri, seperti tanah yang cukup luas, modal yang memadai, ataupun ketrampilan yang memadai untuk melakukan suatu aktivitas ekonomi sesuai dengan mata pencahariannya.

b. Mereka pada umumnya tidak mempunyai kemungkinan atau peluang untuk memperoleh asset produksi dengan kekuatan sendiri.

c. Tingkat pendidikan pada umumnya rendah, misalnya tidak sempat tamat SD, atau hanya tamat SD. Kondisi seperti ini akan berpengaruh terhadap wawasan mereka. Beberapa penelitian antara lain menyimpulkan bahwa waktu mereka pada umumnya habis tersisa semata-mata hanya untuk mencari nafkah sehingga tidak ada lagi waktu untuk belajar atau meningkatkan keterampilan.

d. Pada umumnya mereka masuk ke dalam kelompok penduduk dengan kategori setengah menganggur. Pendidikan dan keterampilan yang sangat rendah mengakibatkan akses masyarakat yang miskin ke dalam berbagai sektor formal bagaikan tertutup rapat. Akibatnya mereka terpaksa memasuki sektor-sektor informal.

e. Banyak diantara mereka yang hidup dikota masih berusia muda, tetapi tidak memiliki ketrampilan atau pendidikan yang memadai. Sementara itu kota tidak siap menampung gerak urbanisasi dari yang makin deras.

5. Keluarga Miskin Departemen sosial dalam Agus Sjafari (2015) membagi kategori keluarga miskin dengan tiga klaster : a. Klaster pertama adalah fakir, kondisi tersebut mendapatkan hibah misalnya saja program bantuan langsung tunai (BLT).

b. Klaster kedua adalah miskin, yang kemudian diberikan hibah bersyarat yaitu mereka harus berkelompok menjadi KUBE.

c. Klaster ketiga adalah hampir miskin yang diberikan penjaminan. Melalui kegiatan pendampingan yang dilakukan secara terus menerus dimungkinkan akan mengangkat kondisi kemiskinan. Keluarga miskin sebagai komunitas sosial pada dasarnya memiliki kesadaran untuk berkelompok.

Menurut Haiman dalam Agus Sjafari (2014:21) menyebutkan keberadaan kelompok adalah bahwa setiap anggota percaya dapat memenuhi sebagian kebutuhannya yang tak dapat ia penuhi sendiri dengan cara berkolaborasi dengan orang lain. Kruger dalam Agus Sjafari (2014:23) menyebutkan bahwa kelompok tak hanya mengacu pada tujuan melainkan juga proses dari interaksi dalam kelompok. Pendekatan kelompok ini pada dasarnya terdapat didalamnya pendidikan, pemberdayaan, kemandirian anggota kelompok sesuai dengan substansi yang ada dalam disiplin penyuluhan. Secara teoritis proses dalam memberdayakan keluarga miskin secara umum sangat bergantung pada dua hal yaitu :

1) kekuatan yang ada pada internal (anggota keluarga itu sendiri) menyangkut segala potensi yang dimiliki oleh anggota keluarga misalnya motivasi, kebutuhan, dan keterampilan.

2) Perlunya intervensi dari kekuatan eksternal yaitu kekuatan yang ada di luar dirinya tersebut terkait adanya bantuan atau stimulus yang mendorong untuk lebih berdaya antara

lain bantuan uang, bantuan sarana dan prasarana. Salah satu pola pemberdayaan keluarga miskin yang dinilai mampu memberikan kontribusi dalam jangka panjang adalah melalui pendekatan dan pembelajaran kelompok secara partisipatif yang dilakukan secara terus menerus, sistematis dan berkesinambungan sehingga menjadikan keluarga miskin akan memiliki potensi untuk memampukan dirinya sendiri di dalam memecahkan problematika hidup yang selama ini dihadapi. (Agus Sjaafari, 2004 :6).

Berdasarkan pendapat para ahli bahwasanya dengan adanya kelompok bagi keluarga miskin mampu memberikan kontribusi dalam pembangunan masyarakat melalui perkembangan kelompok usaha. Terbentuknya kelompok usaha yang dilakukan oleh keluarga miskin didasarkan kepada dua hal yaitu berdasarkan wilayahnya dan berdasarkan jenis usaha. (Agus Sjaafari, 2014:70).

### C. Jenis – Jenis Kemiskinan

#### 1. Kemiskinan absolut

adalah suatu kondisi, dimana seseorang atau sekelompok orang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga orang tersebut memiliki taraf kehidupan yang rendah, dianggap tidak layak serta tidak sesuai dengan harkat dan martabat sebagai manusia.

2. Secara umum kemiskinan non massa adalah lawan dari kemiskinan massa. Secara sederhana dapat dikemukakan bahwa kemiskinan non massa adalah kemiskinan yang dihadapi oleh segelintir orang.

3. Kemiskinan alamiah ditemukan jika kajian tentang kemiskinan itu didasarkan atas faktor-faktor penyebab kemiskinan itu terjadi. Dimana 22 kemiskinan yang terjadi sebagai konsekuensi dari kondisi alam dimana seseorang atau sekelompok orang tersebut bermukim.

4. Kemiskinan kultur atau kemiskinan budaya dalam kasus ini budaya diidentifikasi sebagai faktor penyebab terjadinya kemiskinan tersebut.

5. Kemiskinan terinovasi merupakan bentuk dan kondisi khusus dari kemiskinan

kultural. Ciri khusus kemiskinan terinovasi adalah telah terinternalisasi nilai-nilai negatif dalam diri seseorang atau sekelompok orang dalam memandang diri dan kebutuhannya, sehingga mereka menganggap kehidupan dengan segala kondisinya sebagai sesuatu yang tidak dapat berubah.

6. Kemiskinan situasional adalah kondisi kehidupan masyarakat yang tidak layak disebabkan oleh situasi yang ada. Lebih tegasnya, situasi yang ada di lingkungan mana dan saat mana seseorang atau sekelompok orang itu hidup sedemikian rupa sehingga tidak kondusif bagi mereka untuk memenuhi kebutuhan.

7. Kemiskinan buatan merupakan konsep yang ditemukan jika kajian kemiskinan dititikberatkan pada aspek penyebab. Dimana konsep kemiskinan buatan secara khusus ingin memberikan pesan, agar seseorang atau sekelompok orang, terutama mereka yang mengalami kehidupan yang dikategorikan miskin tidak dengan mudah menyalahkan alam sebagai penyebab kemiskinan yang mereka alami.

#### D. Program Pemerintah dalam mengatasi kemiskinan

Pola perekonomian subsistem yang berarti bahwa aktivitas ekonomi, khususnya pertanian hanya sekadar memenuhi kebutuhan dasar yang diterapkan secara turun-temurun oleh pada umumnya rakyat Indonesia pun terusik secara mendasar. Ketidak seimbangan jumlah penduduk Indonesia dengan jumlah aparatur penjajah dijadikan dasar untuk melakukan pembedabedaan rakyat secara umum hukum. Kemiskinan terutama sebagai akibat ketimpangan ekonomi yang terjadi di antara masyarakat Indonesia merupakan fakta yang sudah sangat tua. Melihat fakta yang ada, sangatlah menarik untuk melakukan kajian dalam bentuk penelitian seputar program yang telah ditetapkan dalam mengatasi masalah kemiskinan. Oleh karena itu, pada uraian berikut akan disajikan beberapa program pemberdayaan masyarakat yang secara khusus ditetapkan dalam upaya mengatasi masalah kemiskinan. Dengan demikian berikut program-program pemerintah dalam mengatasi

masalah kemiskinan:

1. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) dapat diartikan sebagai program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat.

2. Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) dilatarbelakangi upaya mempertahankan tingkat konsumsi Rumah Tangga Sasaran sebagai akibat adanya kebijakan kenaikan harga BBM.

3. Program beras untuk rakyat miskin (Raskin) merupakan pemenuhan kebutuhan pangan yang menjadi hak setiap warga negara, maka pemerintah menetapkan kebijakan pe nyediaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin (raskin).

4. Program Keluarga Harapan merupakan suatu program penanggulangan kemiskinan, yang memberikan bantuan tunai Kepada Rumah Tangga Miskin (RTM) melalui Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE). E. Program Keluarga Harapan – Kelompok Usaha Bersama Program Keluarga Harapan (PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) ) merupakan suatu program penanggulangan kemiskinan. Kedudukan PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) merupakan bagian dari program-program penanggulangan kemiskinan lainnya. Salah satu program dari PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) adalah Kelompok Usaha Bersama yang bertujuan untuk menanggulangi kemiskinan pada keluarga. Kelompok Usaha Bersama merupakan salah satu pendekatan program kesejahteraan sosial untuk mempercepat penghapusan kemiskinan. Melalui KUBE masyarakat miskin mendapatkan fasilitas untuk digunakan dalam usaha bukan bantuan yang digunakan sekali habis, dengan kata lain KUBE merupakan program investasi jangka panjang. Melalui KUBE masyarakat miskin yang sangat lemah dan rentan dapat saling bahu membahu dalam meningkatkan dan mengembangkan usahanya. Sesuai dengan ketentuannya KUBE merupakan kumpulan orang - orang fakir miskin yang bersepakat untuk bekerjasama

dalam mengembangkan usaha ekonomi produktif dengan memanfaatkan pembiayaan modal agar mampu mengembangkan usaha, meningkatkan pendapatan.

Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kelurahan Neglasari juga mengalami berbagai kendala dalam pelaksanaannya. Hal ini tentunya berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan program KUBE, dimana terdapat berbagai kendala yang mengiringi pelaksanaannya selama ini. Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan salah satu media pemberdayaan yang diciptakan untuk membangun kemampuan warga masyarakat/keluarga miskin dalam memecahkan masalah, memenuhi kebutuhan dan mengembangkan potensi guna meningkatkan kesejahteraan sosialnya. Dimensi sosial dan ekonomi menjadi pilar inti dari kegiatan KUBE.

Secara sosial, KUBE menjadi wadah bergabungnya warga masyarakat/ keluarga miskin, sehingga memungkinkan mereka melakukan interaksi sosial yang positif dan demokratis. Melalui KUBE warga masyarakat/ keluarga miskin dapat meningkatkan kemampuan berkomunikasi, menyelesaikan masalah - masalah personal dan kelompok secara timbal balik, yang pada akhirnya menikat dan martabat kemanusiaan mereka. Secara ekonomi, kegiatan usaha yang dilakukan dalam kelompok, member kekuatan untuk menghimpun kekuatan modal, kemampuan bersaing, membangun jejaring, membuka peluang mengakses sumber-sumber dan menciptakan kegiatan ekonomi produktif yang demokratis. (Kemensos RI).

Secara operasional usaha, program KUBE dilaksanakan secara kelompok dengan jumlah anggota kurang 10 anggota. Program KUBE dibentuk dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat yang belum memiliki kemampuan untuk mengembangkan kehidupan sosial dan kesejahteraannya. Melalui program KUBE-FM, mereka dapat dibantu untuk memulai usaha sebagai langkah awal untuk mencapai kesejahteraan sosial dan perbaikan ekonomi ke arah yang lebih baik. Kelompok usaha bersama bagi keluarga miskin merupakan

sarana untuk meningkatkan Usaha Ekonomi Produktif (khususnya dalam peningkatan pendapatan), memotivasi warga miskin untuk lebih maju secara ekonomi dan sosial, meningkatkan interaksi dan kerjasama dalam kelompok, mendayagunakan potensi dan sumber sosial ekonomi lokal, serta memperkuat budaya kewirausahaan. Kegiatan usaha diberikan dalam bentuk pemberian bantuan modal usaha dan sarana prasarana ekonomi. Tujuan program secara umum adalah berupaya untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan sosial keluarga miskin melalui program pemberdayaan dan pendayagunaan potensi serta sumber kesejahteraan sosial bagi penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Secara khusus program ini bertujuan :

1. Meningkatkan pendapatan keluarga miskin
2. Mewujudkan kemandirian usaha sosial-ekonomi keluarga miskin
3. Meningkatkan aksesibilitas keluarga miskin terhadap pelayanan sosial dasar, fasilitas pelayanan publik dan sistem jaminan kesejahteraan sosial.
4. Meningkatkan kepedulian dan tanggung jawab sosial masyarakat dan dunia usaha dalam penanggulangan kemiskinan.
5. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah masalah kemiskinan
6. Meningkatkan kualitas manajemen pelayanan kesejahteraan sosial bagi keluarga miskin.

Sasaran program ini adalah keluarga fakir miskin yang tidak mempunyai sumber pencaharian atau memiliki mata pencaharian tetapi sangat tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan dasar dan merupakan Keluarga Penerima Manfaat Program Keluarga Harapan. Adapun dinas terkait yang menjadi pelaksana dan penanggung jawab program KUBE adalah Dinas Sosial di setiap daerah. Kriteria yang menjadi kelompok sasaran program adalah kepala keluarga atau anggota keluarga yang mewakili keluarga fakir miskin, memiliki identitas kependudukan, berniat usaha, usia produktif dan memiliki keterampilan, mampu

bertanggung jawab sendiri, serta bersedia mematuhi aturan KUBE (Kelompok Usaha Bersama). Adapun kategori yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kelompok usaha bersama agar menghasilkan nilai yang efektif adalah :

a. Proses sosialisasi program kepada masyarakat dikatakan efektif dan optimal apabila dilaksanakan sesering mungkin dan disampaikan melalui media yang bervariasi antara lain penyampaian langsung kepada masyarakat, melalui musyawarah rembang, serta pemasangan spanduk-spanduk yang berkaitan dengan program.

b. Kesesuaian jenis usaha dengan bentuk bantuan modal usaha yang disalurkan dinilai efektif apabila sudah terdapat kesesuaian antara bantuan yang disalurkan dengan jenis usaha yang akan dibuka oleh kelompok yang bersangkutan. Dalam artian, bantuan yang diberikan disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing kelompok yang nominalnya ditotalkan sampai mencapai jumlah bantuan yang disalurkan oleh pemerintah.

c. Penyaluran bantuan modal usaha kepada masyarakat yang mengikuti program KUBE dinilai efektif apabila dilakukan secara jelas, transparan dan sesuai dengan prosedur yang berlaku serta adanya proses pengawasan yang dilakukan oleh pihak pemerintah terkait pengelolaan bantuan modal usaha oleh kelompok KUBE yang sudah diberikan bantuan.

d. Proses pendampingan bagi kelompok KUBE yang terbentuk dinilai efektif apabila dilakukan secara rutin, sejak awal pembentukan kelompok hingga usaha kelompok berjalan serta pada pengelolaan hasil usaha kelompok.

F. Pengertian Pembangunan Masyarakat Desa Dilihat dari unsur kata yang terkandung di dalamnya, konsep pembangunan masyarakat terbentuk dari dua kata, pembangunan dan masyarakat. Apabila menggunakan kaidah dalam tata bahasa, kata “masyarakat” yang terletak dibelakang berfungsi menerangkan atau memberi pensifatan kata “pembangunan” yang ada di depan. Dengan cara seperti ini maka dapat diinterpretasikan bahwa dalam pengertian pembangunan masyarakat tersebut, yang dibangun adalah masyarakat. Oleh sebab

itu cukup beralasan untuk mengatakan bahwa titik berat perhatian dalam pembangunan masyarakat adalah masyarakat itu sendiri, yang berarti juga membangun aspek manusianya. (Soetomo) Secara lebih tegas bahwa tujuan pembangunan masyarakat bukan membangun barang melainkan membangun orang dan membangun masyarakat. Apabila dilihat secara kronologis, pelaksanaan pembangunan di negara-negara sedang berkembang mulai dekade 1950-an, maka akan tampak bahwa pada awalnya penggunaan strategi Community Development lebih banyak direkomendasikan. Pembangunan masyarakat desa adalah sepatutnya menjadi prioritas pembangunan.

Pembangunan masyarakat desa juga patut dan perlu menjadi prioritas pembangunan nasional dan pembangunan daerah di Negara yang berkembang terutama di Indonesia. Hal ini tidak lain karena pembangunan yang utama dan terutama adalah pembangunan manusia seutuhnya. Manusia yang perlu dibangun jiwa dan raganya itu mayoritas adalah di desa. (Meneth Ginting, 2006 :2)

Pembangunan masyarakat, seperti memperkuat integrasi dalam masyarakat, mengajak orang bekerja sama dan membantu mereka untuk berkomunikasi satu sama lain, ataupun aksi-aksi sosial yang konstruktif. Pembangunan masyarakat juga berkaitan dengan pembangunan yang integrative. Artinya, bidang-bidang yang menjadi fokus pembangunan tidak hanya fokus kepada satu bidang tertentu saja tetapi secara menyeluruh menggabungkannya secara proporsional. (Miftachul Huda, 2006 : 292) Menurut Purwoko dalam Yuwono (2001:54) mengemukakan terdapat tiga pembangunan masyarakat yakni :

1. Pembangunan masyarakat sebagai pengadaan pelayanan masyarakat interpretasi pembangunan masyarakat yang demikian merupakan kelengkapan dan strategi kebutuhan pokok. Pembangunan dalam hal ini identik dengan peningkatan pelayanan sosial dan pemberian fasilitas sosial, seperti kesehatan gizi, sanitasi, dan sebagainya yang keseluruhannya meningkatkan kesejahteraan.

2. Pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana untuk mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi. Di banyak Negara pembangunan masyarakat diartikan sebagai upaya untuk mencapai tujuan-tujuan sosial yang lebih sublime dan sukar diukur seperti, keadilan, pemerataan, peningkatan budaya, kedaimaian pikiran, dan sebagainya.
3. Pembangunan sosial sebagai upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk berbuat. Anggapan dasar dari interpretasi pembangunan yang demikian adalah manusia dan bukan ekonomi dan teknologi yang menjadi fokus dan sumber pembangunan yang utama. Kehendak, komitmen dan kemampuan manusia sebagai anggota masyarakat merupakan sumber-sumber pembangunan yang strategi. Pembangunan masyarakat desa adalah upaya yang dilakukan secara terencana dan berkelanjutan untuk mencapai masyarakat desa yang di citacitakan guna mencapai masyarakat sejahtera (perubahan pola hidup dan pola tingkah laku dari berfikir tradisonal menjadi masyarakat yang modern). Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Desa merupakan daerah otonom berdasarkan adat istiadat dan kearifan lokal. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatakan bahawa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati

dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **2.3 Pelayanan Sosial**

Pelayanan sosial meliputi jaminan sosial, perumahan, kesehatan, pekerjaan sosial, dan pendidikan (sebagai lima besar) (Spicker 1995), Ini merupakan pelayanan sosial secara luas. Spicker juga menyatakan bahwa kadang kadang lima pelayana sosial tersebut diperluas meliputi pelayanan lain seperti pekerjaan, pelayanan, nasihat dan penjagaan ketertiban. Dikatakan oleh Spicker bahwa penggunaan istilah pelayanan tidak konsisten dan berbeda dari satu negara dengan negara lainnya.

Sainsbury (1977), profesor dalam Social Administration di Inggris, menyatakan bahwa dalam arti yang sangat luas, pelayanan-pelayanan sosial adalah pelayanan yang digunakan untuk semua (communal ser-vices) yang berkepentingan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial dan mengurangi jenis-jenis masalah sosial tertentu-khususnya, kebutuhan-kebutuhan dan masalah-masalah yang memerlukan penerimaan publik secara umum atas tanggung jawab sosial dan yang tergantung pada pengorganisasian hubungan-hubungan sosial untuk pemecahannya. Pelayanan-pelayanan sosial secara luas ini, menurut Sainsbury, meliputi kesehatan, pendidikan, pemeliharaan penghasilan, perumahan dan pelayanan sosial personal.

Johnson (1986) mendefinisikan pelayanan sosial sebagai program-program dan tindakan-tindakan yang mempekerjakan pekerja-pekerja sosial atau tenaga profesional yang berkaitan dan diarahkan pada tujuan-tujuan kesejahteraan sosial. Pengertian ini tidak begitu jelas karena memasukkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh tenaga profesional lain. Sepanjang kegiatan-kegiatan itu diarahkan pada tujuan-tujuan kesejahteraan sosial, maka kegiatan-kegiatan itu dikatakan sebagai pelayanan sosial.

Dolgoff dan Feldstein (2003) mengatakan bahwa cara yang paling sederhana untuk menyatakan pelayanan sosial adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kesejahteraan sosial. Tetapi mereka sendiri juga mengakui bahwa hal ini tidak memuaskan

karena tidak semua pelayanan sosial dilakukan oleh lembaga-lembaga kesejahteraan sosial. Misalnya, ada pelayanan-pelayanan sosial yang diberikan oleh Departemen Pertahanan, oleh Lembaga yang tugasnya memperbaiki perilaku pelanggaran hukum, dan oleh industri, dan ini semua bukan merupakan lembaga kesejahteraan sosial.

Romanyshyn (1971) memberikan arti pelayanan sosial sebagai usaha-usaha untuk mengembalikan, mempertahankan, dan meningkatkan keberfungsian sosial individu-individu dan keluarga- keluarga melalui (1) sumber-sumber sosial pendukung, dan (2) proses-proses yang meningkatkan kemampuan individu-individu dan keluarga- keluarga untuk mengatasi stres dan tuntutan-tuntutan kehidupan sosial yang normal. Pengertian yang dikemukakan oleh Romanyshyn ini mendekati pengertian dan fungsi pekerjaan sosial.

Bagi Wickenden (1976), pemahaman atas pengertian pelayanan sosial berdasarkan interaksi antara tiga konsep, yaitu "kesejahteraan sosial" untuk menggambarkan suatu bidang fungsional yang luas; "pelayanan sosial" untuk menggambarkan unsur pelayanan personal dari fungsi dalam bidang kesejahteraan sosial tersebut; dan "pekerjaan sosial" untuk menggambarkan profesi yang mengarahkan, menyelia (menyupervisi), atau melaksanakan pelayanan-pelayanan tersebut. Jadi pelayanan sosial adalah kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan, diselia (disupervisi) atau diarahkan oleh pekerja sosial dalam melaksanakan fungsi-fungsi dalam bidang kesejahteraan sosial.

Pengertian pelayanan sosial seperti dikemukakan oleh Johnson (1986), Dolgoff dan Feldstein (2003), Romanyshyn (1971) dan Wickenden (1976) tersebut, semuanya mengacu pada pelayanan sosial dalam arti sempit yaitu pelayanan sosial personal. Definisi yang dikemukakan oleh Kahn(1979) berikut mengacu pada pengertian pelayanan sosial dalam arti luas. Kahn menyatakan:

*Social services may be interpreted in an institutional context as con-sisting of programs made available by other than market criteria to assure a basic level of health-*

*education-welfare provision, to enhance communal living and individual functioning, to facilitate access to services and institutions generally, and to assist those in difficulty and need.*

Pelayanan sosial dapat ditafsirkan dalam konteks kelembagaan sebagai terdiri atas program-program yang disediakan berdasarkan kriteria selain kriteria pasar untuk menjamin tingkatan dasar dari penyediaan kesehatan-pendidikan-kesejahteraan, untuk meningkatkan kehidupan masyarakat dan keberfungsian individual, untuk memudahkan akses pada pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga pada umumnya, dan untuk membantu mereka yang berada dalam kesulitan dan kebutuhan.

Kriteria pemberian pelayanan sosial bukan berdasarkan kriteria pasar, seperti dikemukakan oleh Kahn, artinya tidak berdasarkan kemampuan orang untuk membayar. Pemberian pelayanan sosial didasarkan atas kebutuhan, sehingga walaupun orang tidak mampu membayar, tetap akan diberi pelayanan yang dibutuhkannya. Idealnya, pelayanan-pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan, jaminan sosial, pelatihan kerja, dan pelayanan sosial personal (semuanya tercakup sebagai pelayanan sosial dalam arti luas) disediakan pada tingkat minimal untuk meningkatkan kehidupan masyarakat dan keberfungsian orang-orang. Pelayanan sosial personal dengan profesi pekerjaannya akan membantu orang-orang yang mengalami masalah dan orang-orang miskin, termasuk untuk dapat menjangkau pelayanan-pelayanan dan/atau lembaga-lembaga tertentu yang dibutuhkan. Pengertian yang dikemukakan oleh Kahn tersebut sejalan dengan pengertian yang dikemukakan oleh Sainsbury (1977) dan Spicker (1995).

Kahn (1979) membedakan pelayanan sosial secara luas menjadi dua bagian, yaitu (1) pelayanan-pelayanan sosial yang menjadi sedemikian terperinci dan luasnya sehingga mencapai identitas mandiri, dan yang di Amerika Serikat jarang dipandang sebagai pelayanan-pelayanan sosial (khususnya pendidikan, bantuan uang publik,

perawatan kesehatan, kegiatan-kegiatan pekerjaan publik, dan perumahan publik), dan (2) pelayanan-pelayanan sosial lainnya yang mencakup bidang dengan batas-batas yang berubah dan meliputi program-program yang berdiri sendiri atau free-standing (misalnya lembaga-lembaga kesejahteraan anak atau pelayanan keluarga) dan beberapa pelayanan yang berada dalam lembaga-lembaga lain (misalnya pekerjaan sosial sekolah, pelayanan sosial medis, pelayanan sosial di perumahan publik, program-program kesejahteraan sosial industri, dan sebagainya). Pelayanan-pelayanan sosial jenis kedua ini disebut sebagai pelayanan sosial personal (personal social services) atau pelayanan sosial umum (general social services).

Di negara yang sedang berkembang, daftar pelayanan sosial mencakup pelayanan-pelayanan sosial personal yang tergolong sebagai "pelayanan kesejahteraan sosial" (social welfare services), sepanjang pelayanan-pelayanan tersebut memusatkan pada bantuan pada individu-individu dan keluarga-keluarga yang mengalami masalah penyesuaian diri dan keberfungsian atau kemiskinan untuk diperbaiki.

#### B. Pelayanan Sosial Personal

Pelayanan sosial personal atau pelayanan sosial umum adalah program-program yang melindungi atau mengembalikan kehidupan keluarga, membantu individu-individu mengatasi masalah-masalah yang berasal dari luar ataupun dari dalam diri, meningkatkan perkembangan, dan memudahkan akses melalui pemberian informasi, bimbingan, advokasi, dan beberapa jenis bantuan konkret (Kahn, 1979). Sedangkan Sainsbury (1977) mengatakan bahwa pelayanan sosial personal adalah pelayanan-

pelayanan yang berkepentingan dengan kebutuhan-kebutuhan dan kesulitan-kesulitan yang menghambat keberfungsian sosial individu secara maksimum, yang menghambat kebebasannya untuk mengembangkan kepribadiannya dan untuk mencapai aspirasi-aspirasinya melalui hubungannya dengan orang-orang lain; pelayanan sosial personal berkepentingan dengan kebutuhan-kebutuhan yang secara tradisional diatasi dengan tindakan

pribadi atau keluarga kebutuhan-kebutuhan yang biasanya ditetapkan sebagai tanggung jawab individu dan kebutuhan-kebutuhan yang memerlukan tingkat penyesuaian yang tinggi dalam proses pertolongan, ketimbang keseragaman dalam penyediaannya. Kalau dikaitkan dengan konsep keadilan, pelayanan sosial personal berkaitan dengan keadilan yang memerlukan orang yang berbeda secara berbeda pula, bukan keadilan yang memerlukan orang yang berbeda secara sama. Sumber-sumber disesuaikan dengan perbedaan - perbedaan individu atau kelompok dan bukan dengan persamaan-persamaan di antara orang-orang. Pelayanan sosial personal mengusahakan keseimbangan antara memperhatikan kebutuhan sama dari suatu kelompok tertentu dengan menekankan kebutuhan-kebutuhan dan hak-hak individual seorang anggota tertentu dari kelompok tersebut.

Pelayanan-pelayanan sosial tersebut adalah "personal" dalam arti pelayanan-pelayanan itu adalah individualized (diindividualisasi) yang berarti disesuaikan dengan masing-masing penerima pelayanan, apakah dalam penyampaian pelayanan, dalam menjamin akses pada hak-hak atau manfaat-manfaat, atau dalam memberikan konseling dan bimbingan (Kahn & Kamerman, 1976).

Pelayanan sosial personal merupakan bidang utama bagi praktik pekerjaan sosial. Tetapi tidak semua pelayanan sosial personal dilakukan oleh pekerja sosial. Misalnya, pelayanan bantuan kegiatan rumah tangga (home help services) sangat di individualisasi, tetapi tidak dilaksanakan oleh pekerja sosial.

Suatu ciri penting dari pelayanan sosial personal adalah bahwa pelayanan ini tidak dipandang sebagai pelayanan untuk orang miskin saja. Lagi pula perkembangannya terjadi tanpa memandang ideologi nasional ataupun pandangan politik tertentu (Kahn & Kamerman, 1976).

Selain itu pelayanan sosial personal dapat dibedakan menjadi pelayanan untuk "keperluan-keperluan sosial publik" (public social utilities) dan "pelayanan-pelayanan kasus" (case services). Pelayanan untuk keperluan-keperluan sosial publik dapat dibedakan lagi menjadi:

(1) pelayanan sosial yang disediakan berdasarkan pilihan pengguna, misalnya pusat kegiatan masyarakat, dan (2) pelayanan berdasarkan status atau kategori umur pengguna, misalnya day care services (pelayanan perawatan/penitipan anak) dan pusat kegiatan untuk lanjut usia. Pelayanan kasus adalah pelayanan yang diberikan berdasarkan hasil evaluasi atau diagnosis. Pelayanan-pelayanan seperti ini dimaksudkan untuk mengembalikan atau meningkatkan keberfungsian sosial dalam cara yang diindividualisasi. Pelayanan sosial personal mempunyai beberapa fungsi. Fungsi-fungsi tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga golongan, yaitu:

1. Pelayanan-pelayanan untuk sosialisasi dan pengembangan.
2. Pelayanan-pelayanan untuk terapi, pertolongan, dan rehabilitasi, termasuk perlindungan sosial dan perawatan pengganti.
3. Pelayanan-pelayanan untuk mendapatkan akses, informasi, dan nasihat.

(Kahn, 1979, hal. 27). Pelayanan-pelayanan untuk sosialisasi dan pengembangan misalnya adalah pusat-pusat kegiatan untuk anak-anak, remaja, dan pemuda, termasuk kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan melalui kelompok atau pekerjaan sosial dengan kelompok. Pelayanan-pelayanan sosial untuk terapi, pertolongan, dan rehabilitasi misalnya adalah konseling untuk keluarga, pelayanan untuk korban tindak kekerasan, dan asuhan keluarga. Sedangkan pelayanan-pelayanan untuk mendapatkan akses, informasi, dan nasihat, misalnya rujukan kepada pekerja sosial atau tenaga profesional lain untuk mendapatkan pelayanan tertentu yang dibutuhkan, atau dapat juga didirikan pusat informasi dan nasihat untuk mereka yang ingin bekerja ke kota atau keluar negeri yang memberikan gambaran yang jelas, yang meliputi untung-rugi serta masalah-masalah yang mungkin dialami nantinya, dan cara-cara mengantisipasi atau mengatasinya.

## 2.4 Pelayanan Manusia

Pelayanan manusia (human services) dikatakan sebagai suatu istilah yang membingungkan karena dapat ditafsirkan dalam banyak arti. Tetapi untuk kejelasan dan kegunaan operasional

serta kesesuaian ideologis, pelayanan manusia dapat didefinisikan sebagai meliputi sistem pemberian pelayanan untuk kesehatan mental, kesejahteraan sosial, kesehatan, pendidikan, dan peradilan kriminal (Sauber, 1983, Weiner (1982).

Neukrug (1994) lebih jauh lagi mengatakan bahwa pekerja pelayanan manusia adalah seorang tenaga profesional dan spesialis yang telah menyelesaikan pendidikan pada tingkat associate dan/atau tingkat bachelor. Dikatakannya bahwa pekerja pelayanan manusia memperoleh pengetahuannya dari psikologi, pekerjaan sosial, dan konseling, dan sering kali merupakan penghubung penting antara klien dan pekerja sosial, konselor, dan psikolog yang jauh lebih terampil. Apa yang dikatakan oleh Neukrug (1994) tersebut adalah bahwa pelayanan manusia akan menjadi profesi tersendiri yang berkembang dari tiga bidang utama yaitu psikologi, pekerjaan sosial dan konseling. Tetapi ia lupa, bahwa sebenarnya pekerjaan sosial merupakan suatu profesi yang juga berdasarkan berbagai ilmu lain, termasuk psikologi dan konseling. Bahkan konseling juga sudah merupakan suatu keterampilan bagi para pekerja sosial. Selain itu, tingkat pendidikan yang diperlukan untuk pelayanan manusia paling tinggi hanyalah pada tingkat bachelor. Tingkat ini baru merupakan dasar untuk dapat melanjutkan pendidikan untuk menjadi pekerja sosial profesional. Menurut Kahn (1979), human services merupakan istilah baru sebagai kata penghalus (euphemism). Istilah baru ini sebenarnya membawa pengertian pelayanan sosial dalam arti yang luas, yang mencakup pelayanan-pelayanan universal, yaitu pelayanan untuk semua warga negara, dan pelayanan-pelayanan untuk kelompok-kelompok yang mempunyai kebutuhan khusus. Singkatnya, menurut Kahn, human services adalah istilah yang digunakan di Amerika untuk menggambarkan pelayanan sosial sebagaimana digunakan di tempat lain di dunia, yang mencakup enam sistem, yaitu transfer penghasilan, pendidikan, kesehatan, perumahan, dan pekerjaan, sebagaimana sudah dikenal, ditambah sistem keenam yang baru muncul, yaitu pelayanan-pelayanan sosial personal.

