

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Masalah kemiskinan bukanlah salah satu masalah yang baru – baru ada melainkan telah lama ada. Pada masa lalu umumnya masyarakat menjadi miskin bukan karena kurang pangan, tetapi miskin dalam bentuk minimnya kemudahan memenuhi kebutuhan sehari – hari atau materi. Dari ukuran kehidupan modern pada masa kini mereka tidak menikmati fasilitas pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kemudahan -kemudahan lainnya yang tersedia pada jaman modern.

Ada dua kondisi yang menyebabkan kemiskinan bisa terjadi, yakni kemiskinan alamiah dan karena buatan. Kemiskinan alamiah terjadi antara lain akibat sumber daya alam yang terbatas, penggunaan teknologi yang rendah dan bencana alam. Kemiskinan "buatan" terjadi karena lembaga-lembaga yang ada di masyarakat membuat sebagian anggota masyarakat tidak mampu menguasai sarana ekonomi dan berbagai fasilitas lain yang tersedia, hingga mereka tetap miskin. Maka itulah sebabnya para pakar ekonomi sering mengkritik kebijakan pembangunan yang sering terfokus pada pertumbuhan ketimbang pemerataan.

Ada beberapa program pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh walikota medan menurut Perwal Kota Medan Nomor 5 Tahun 2015 dalam mengatasi kemiskinan yakni meliputi : Bantuan Pangan, Bantuan Kesehatan, Bantuan Pendidikan, Bantuan Perumahan, Bantuan Peningkatan Keterampilan, Bantuan Modal Usaha, dan Bantuan Perlindungan Rasa Aman. Penelitian ini akan dilakukan di Kelurahan Kota Matsum 3 Kecamatan Medan Kota, Kota Medan Provinsi Sumatera Utara. Kelurahan ini dipilih sebagai lokasi penelitian adalah karena daerah ini adalah salah satu dari kelurahan yang menerima program pengentasan kemiskinan di Kota Medan.

P2KP sebagai program penanggulangan kemiskinan di perkotaan mengutamakan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pendidikan dan kesehatan dengan mendudukan pihak kelurahan yang kemudian berkoordinasi terhadap pihak kecamatan yang memiliki posisi paling penting

sebagai perwakilan pemerintah daerah dan serta masyarakat sebagai pelaku utamanya melalui partisipasi aktif.

Program-program pengentasan kemiskinan sudah banyak dilaksanakan di berbagai negara. Di Indonesia program-program penanggulangan kemiskinan sudah banyak pula dilaksanakan, seperti : pengembangan desa tertinggal, perbaikan kampung, gerakan terpadu pengentasan kemiskinan. Berbagai program kemiskinan terdahulu dalam kenyataannya sering menghadapi kondisi yang kurang menguntungkan, misalnya salah sasaran, terciptanya benih-benih fragmentasi sosial, dan melemahkan nilai-nilai kapital sosial yang ada di masyarakat (gotong royong, musyawarah, keswadayaan dll). Lemahnya nilai-nilai kapital sosial pada gilirannya juga mendorong pergeseran perubahan perilaku masyarakat yang semakin jauh dari semangat kemandirian, kebersamaan dan kepedulian untuk mengatasi persoalannya secara bersama.

Hingga saat ini Bangsa Indonesia belum benar-benar terlepas dari persoalan kemiskinan sejak krisis berkepanjangan. Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) merupakan program pemerintah yang berupaya menanggulangi kemiskinan melalui konsep pemberdayaan masyarakat dengan cara membuka akses bagi keluarga miskin untuk dapat meningkatkan kesehatan keluarga, pendidikan anak serta mengurangi beban keluarga dan meningkatkan pendapatan keluarga dengan tujuan untuk mengurangi angka kemiskinan sehingga dapat terbangun sebuah gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip universal.

Pada peraturan perundang – undangan BAB XIII Pasal 31 pasca amandemen yang memberikan penjelasan bahwa pendidikan harus dipenuhi oleh negara kepada warga negaranya karena setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan,

P2KP memahami bahwa akar penyebab dari persoalan kemiskinan yang sebenarnya adalah karena kondisi masyarakat yang belum berdaya, maka dari itu pentingnya pemerintah memberdayakan masyarakat dalam hal ini memberikan pendidikan yang layak karena pendidikan menjadi salah satu faktor kunci sejahteranya masyarakat. Program keluarga harapan sebagai bentuk bantuan

pendidikan terhadap Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) adalah salah satu program yang dirasa mampu untuk upaya percepatan penanggulangan kemiskinan karena melihat dari program perlindungan sosial yang juga dikenal di dunia internasional dengan istilah *Conditional Cash Transfers* (CCT) yang terbukti cukup berhasil dalam menganggulangi kemiskinan yang dihadapi negara – negara tersebut, terutama masalah kemiskinan kronis.

Dalam pelaksanaan P2KP ada empat tujuan yang hendak dicapai menurut Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2015 tentang penanggulangan kemiskinan yang menjelaskan bahwa penanggulangan kemiskinan bertujuan untuk a. menjamin perlindungan dan pemenuhan hak – hak dasar warga miskin secara bertahap agar dapat menjalani kehidupan yang bermartabat, b. mempercepat penurunan warga miskin, c. meningkatkan partisipasi masyarakat, d. dan menjamin konsistensi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi dalam penanggulangan kemiskinan.

Ada beberapa alasan mengapa Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) menarik untuk dibahas. *Pertama*, masalah kemiskinan adalah permasalahan global yang hampir dialami oleh semua Negara di dunia, termasuk di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini. Oleh karena itu, permasalahan kemiskinan adalah permasalahan yang selalu menarik untuk dikaji guna menemukan solusi penanggulangannya. Alasan *kedua* mengapa Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan ini menarik untuk dibahas adalah Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) dianggap sebagai solusi terbaru dalam mengentaskan permasalahan kemiskinan setelah program-program pemerintah yang sebelumnya dianggap kurang atau tidak mampu menekan dengan maksimal angka kemiskinan di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Untuk mengarahkan penelitian dan memperlancar data dan fakta kedalam bentuk penulisan ilmiah, maka perlu perumusan masalah dengan jelas, sehingga dapat dipergunakan sebagai bahan kajian dan pedoman arah penelitian. Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan diatas, adapun perumusan masalah penelitian yaitu “Bagaimana Implementasi Program Penanggulangan

Kemiskinan diPerkotaan dalam bidang pendidikan untuk mengatasi kemiskinan di di lingkungan kelurahan kota matsum 3 kecamatan medan kota?”

1.3 Pembatasan Masalah

Adapun batasan masalah dari ruang lingkup yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu penelitian ini hanya berfokus pada pelaksanaan Implementasi program penanggulangan kemiskinan di perkotaan yakni dalam hal ini Bantuan dalam Pendidikan. Kenapa pendidikan ? karena pendidikan dirasa menjadi salah satu kunci masyarakat bisa menjalani hidup secara bermartabat dan mengembangkan potensi – potens peluang untuk hidup sejahtera.

1.4 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan terhadap suatu masalah tentu mempunyai tujuan tertentu. Adapun tujuan penulis dalam melakukan penelitian ini adalah :

- a. Untuk menganalisis bagaimana proses Implementasi P2KP di kelurahan kota matsum 3.
- b. Untuk mengetahui masalah – masalah yang timbul dalam Implementasi P2KP di kelurahan kota matsum 3.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang melatar belakangi judul dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi berbagai pihak baik sebagai karya ilmiah ataupun referensi yang dapat berkembang, serta dapat menjadi rekomendasi pada penelitian lebih lanjut.

2. Manfaat Praktis

- a. sebagai kontribusi dalam dunia pendidikan, khususnya dalam hal pengembangan ilmu pengetahuan.

b. sebagai bahan masukan bagi pelengkap referensi maupun bahan pembandingan bagi mahasiswa yang ingin mengadakan penelitian dibidang yang sama.

BAB 2

URAIAN TEORITIS

Uraian teoritis adalah sebuah narasi lengkap dan sempurna tentang variable yang diangkat dalam judul skripsidan konsep yang menyertai variable tersebut. sebuah uraian teoritis bukanlah deskripsi lokasi penelitian. Uraian teoritis tidak boleh memuat geografi, demografi, struktur organisasi, tupoksi dan lain lain. Dugaan atau jawaban sementara terhadap suatu masalah haruslah menggunakan pengetahuan ilmiah (ilmu) sebagai dasar argumentasi dalam mengkaji persoalan. hal ini dimaksudkan agar diperoleh jawaban yang dapat diandalkan. sebelum mengajukan hipotesis, peneliti wajib mengkaji teori-teori dari hasil-hasil penelitian yang relevan dengan masalah yang diteliti.

Menurut Merriam – Webster mendefinisikan teori sebagai “ide atau prinsip-prinsip umum yang berhubungan dengan fakta-fakta pada pokok persoalan”. Setelah masalah penelitian dirumuskan, maka langkah kedua dalam proses penelitian (kualitatif) adalah mencari teori-teori, konsep-konsep dan generalisasi-generalisasi hasil penelitian yang dapat dijadikan sebagai landasan teoritis untuk pelaksanaan penelitian.

2.1 Teori Penelitian

2.1.1 Implementasi Program

Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa to implement (mengimplementasikan) berarti to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), to give practical effect to (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu.

Menurut Solichin Abdul Wahab dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara (2001) dalam (Wahab (2001:65) mengemukakan pendapatnya mengenai Pelaksanaan atau implementasi sebagai berikut : Implementasi adalah tindakan–tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat–pejabat, kelompok–kelompok pemerintah atau swasta yang

diarahkan pada terciptanya tujuan–tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Pengertian implementasi yang dikemukakan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah tindakan–tindakan yang dilakukan oleh pihak–pihak yang berwenang dan berkepentingan, baik pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mewujudkan cita–cita serta tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi berkaitan dengan berbagai tindakan yang dilakukan untuk melaksanakan dan merealisasikan program yang telah disusun demi tercapainya tujuan dari program yang telah direncanakan, karena pada dasarnya setiap rencana yang ditetapkan memiliki tujuan atau target yang hendak dicapai. Badan–badan tersebut dalam melaksanakan pekerjaan–pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun dalam prakteknya badan–badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan–pekerjaan di bawah mandat dari undang–undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Maka Mazmanian dan Sebastiar (2001) dalam (Wahab (2001:68) juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut : Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang–undang, namun dapat pula berbentuk perintah–perintah atau keputusan–keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Berkaitan dengan hal tersebut menurut Mazmanian dan Sebastier, implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan dasar, yang berbentuk undang– undang dan juga bisa berbentuk perintah atau keputusan–keputusan yang penting atau seperti Keputusan Badan Peradilan.

Menurut Hanifah Harsono dalam bukunya yang berjudul Implementasi Kebijakan dan Politik, (2002) dalam (Harsono (2002:67) mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut : Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu Program. Pengertian implementasi yang dikemukakan oleh Hanifah Harsono, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah suatu kebijakan dalam penyelesaian keputusan demi tercapainya tujuan yang baik dengan bergantung bagaimana implementasi yang berjalan dengan baik dalam

melaksanakan proses penyempurnaan akhir. Oleh karena itu suatu implementasi baik diharapkan dalam setiap program untuk terciptanya tujuan yang diharapkan. Jadi pada kesimpulannya implementasi adalah suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Dalam setiap perumusan suatu kebijakan (program) selalu diiringi dengan suatu implementasi. Betapapun baiknya suatu program tanpa implementasi yang benar dan baik maka tidak akan banyak berarti. Suatu program hanyalah rencana bagus di atas kertas kalau tidak dapat diimplementasikan dengan baik dan benar. Implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam seluruh proses kebijakan. Udoji (Wahab, 1991:45) menyatakan bahwa pelaksanaan (implementasi) kebijakan adalah sesuatu yang lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan.

Pressman dan Wildavsky (Hessel Nogi, 2003:17) mengartikan implementasi sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sasaran-sasaran tindakan dalam mencapai tujuan tersebut atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya. Definisi lain tentang implementasi diberikan oleh Lineberry. Menurut Lineberry (Putra, 2003:81) implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu dan kelompok yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier (Putra, 2003:84) mengatakan bahwa mengkaji masalah implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik yang menyangkut usaha-usaha mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau pada kejadian-kejadian tertentu.

Dari beberapa pemahaman yang dikemukakan di atas terlihat dengan jelas bahwa implementasi merupakan suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kebijakan tersebut mencakup, pertama, persiapan seperangkat peraturan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Dari sebuah Undang-Undang muncul sebuah peraturan pemerintah, maupun peraturan daerah. Kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan tersebut. Ketiga, adalah bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat. Kelihatannya implementasi merupakan hal yang mudah, namun kenyataannya sangatlah kompleks.

Untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (Wahab,1991:36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut:

Tahap I: Perencanaan

Terdiri atas kegiatan-kegiatan:

1. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas.
2. Menentukan standar pelaksanaan.
3. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II: Pelaksanaan

Proses melaksanakan dari sebuah perencanaan yang sudah dibuat untuk kemudian diImplementasikan.

Tahap III: Evaluasi

Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai dengan segera.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa program merupakan unsur pertama yang harus ada dalam tercapainya kegiatan implementasi. Program akan menunjang implementasi karena dalam program tersebut telah dimuat berbagai aspek antara lain:

1. Adanya tujuan yang ingin dicapai.
2. Adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang harus diambil dalam mencapai tujuan tersebut.
3. Adanya peraturan-peraturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
4. Adanya Strategi anggaran yang dibutuhkan.
5. Adanya perkiraan anggaran yang dibutuhkan.

Dengan adanya program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperasionalkan. Lebih lanjut Jones (1991:296), memberikan pengertian program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Unsur kedua yang harus dipenuhi dalam proses implementasi program yaitu adanya kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program sehingga masyarakat tersebut merasa ikut dilibatkan dan membawa hasil dari program yang dijalankan dan adanya perubahan dan peningkatan dalam kehidupannya. Tanpa memberikan manfaat kepada masyarakat maka boleh dikatakan program itu telah gagal dilaksanakan. Berhasil tidaknya suatu program diimplementasikan tergantung dari unsur pelaksanaannya. Maka unsur pelaksana ini merupakan unsur ketiga.

2.1.2 Kemiskinan

Kemiskinan merupakan situasi di mana individu atau suatu rumah tangga mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan dasar. Kondisi ini tidak serta merta akibat dari malas bekerja, terdapat faktor sosial ekonomi yang melatar belakangi situasi ini. Pada 2021, Badan Pusat Statistik menyatakan bahwa penduduk miskin di Indonesia mencapai 27,55 juta orang. Angka ini terus meningkat setiap waktunya. Pada 2020 saja, terdapat kenaikan jumlah penduduk miskin sebanyak 1,13 juta hanya dari bulan Maret hingga September.

Mengutip dari Kemdikbud, kemiskinan juga merupakan masalah global. Kemiskinan adalah hambatan sosial yang lebih luas. Ketika kemiskinan mulai meningkat, kemiskinan menjadi masalah sosial karena kemiskinan akan mendorong individu atau kelompok untuk melakukan kejahatan. Kemiskinan juga menjadi masalah sosial ketika stratifikasi sosial menciptakan tingkatan dan batasan dalam masyarakat. Akibatnya, terjadi penyimpangan dan batasan dalam interaksi dan komunikasi antara orang-orang di tingkat atas dan bawah.

Menurut Soerjono Soekanto, ahli sosiologi hukum, kemiskinan adalah suatu keadaan di mana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental, maupun fisiknya dalam kelompok tersebut. Sementara Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), mengartikan kemiskinan sebagai situasi serba kekurangan karena keadaan yang tidak dapat dihindari oleh seseorang dengan kekuatan yang dimilikinya. Berbicara persoalan kemiskinan merupakan fenomena yang bersifat multidimensional. Pada prinsipnya kemiskinan bukan sekedar fenomena, tetapi merupakan proses yang tereduksi dari berbagai faktor (Sulistiyani:2004). Kemiskinan menjadi isu yang sangat sentral dan menjadi fenomena dimana-mana. Selama ini kemiskinan diasumsikan bahwa orang miskin tidak mampu menolong dirinya sendiri. Kemiskinan dipandang sebagai gejala rendahnya kesejahteraan.

Berbicara persoalan kemiskinan merupakan fenomena yang bersifat multidimensional. Pada prinsipnya kemiskinan bukan sekedar fenomena, tetapi merupakan proses yang tereduksi dari berbagai faktor (Sulistiyani:2004). Kemiskinan menjadi isu yang sangat sentral dan menjadi fenomena dimana-mana. Selama ini kemiskinan diasumsikan bahwa orang miskin tidak mampu menolong dirinya sendiri. Kemiskinan dipandang sebagai gejala rendahnya kesejahteraan.

Kemiskinan adalah ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Basis kekuasaan sosial 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 mencapai kepentingan bersama (koperasi, partai politik, organisasi sosial), (d) jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang, dan jasa, (e) pengetahuan dan

keterampilan, dan (f) informasi yang berguna untuk kemajuan hidup (Friedman dalam Suharto, dkk.,2004:6).

Menurut Tjokrowinoto dalam Sulistiyani (2004) kemiskinan tidak hanya menyangkut persoalan kesejahteraan semata tetapi kemiskinan menyangkut persoalan kerentanan, ketidakberdayaan, tertutupnya akses peluang kerja, ketergantungan tinggi, dan rendahnya akses pasar.

Sebab-sebab kemiskinan di antaranya dapat diuraikan sebagai berikut :

- Perbedaan pemilikan kekayaan.

Sebagian orang memperoleh kekayaan dari hak warisan dengan bentuk piramid kekayaan dan kekuasaan. Piramid kekayaan dan kekuasaan akan menjadi hak warisan kepada anak keturunannya. Kelompok orang-orang yang hidup melimpah ruah harta kekayaannya, namun disekitar kehidupan kelompok yang hidup kekayaan yang melimpah ruah dan kekuasaan disana terdapat kelompok-kelompok rentan, orang-orang yang lahir hanya membawa teriakan tangis dan pergi hanya dengan meninggalkan beberapa kenangan buat anak-anaknya. Mereka hanya sedikit memiliki barang-barang material dan tidak memperoleh pendapatan apa-apa dari akumulasi kekayaan yang sebenarnya tidak ada.

- Perbedaan dalam kemampuan pribadi.

Perbedaan mental (kemampuan mental dan fisik) yang dimiliki masyarakat. Perbedaan dalam kemampuan ini disebabkan oleh faktor keturunan yang diwariskan dan darilingkungan yang dimiliki oleh seseorang. Bakat selain dipengaruhi *gen* (bibit) orang tua, juga dari faktor lingkungan. Dalam hal mencari uang/kekayaan yang terpenting adalah punya gaya dan modal, ini semua tidak dimiliki oleh setiap orang.

- Perbedaan dalam bidang dan pengalaman.

Faktor kurangnya pendidikan merupakan salah satu rintangan terbesar sepanjang sejarah, usaha mencapai pemerataan/keseimbangan perbedaan tingkat pendidikan juga dipengaruhi oleh kepemilikan ekonomi mereka. Bagi orang-orang yang memiliki ekonomi tidak memperoleh kesempatan untuk melanjutkan pendidikannya pada perguruan tinggi.

Kemiskinan menjadi suatu lingkaran setan dari kurangnya pendidikan, tingginya pengangguran, rendahnya pendapatan, tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup,

menjadi sumber daya yang tidak produktif. Ini diperlukan satu program yang dapat memecahkan lingkaran setan, maka program pemecahan yang dicanangkan harus dapat memecahkan permasalahan yang sebenarnya dihadapi masyarakat miskin.

Kemiskinan juga bisa diartikan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Basis kekuasaan sosial meliputi: (a) modal produktif atau asset (tanah, perumahan, alat produksi, kesehatan), (b) sumber keuangan (pekerjaan, kredit), (c) organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (koperasi, partai politik, organisasi sosial), (d) jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang, dan jasa, (e) pengetahuan dan keterampilan, dan (f) informasi yang berguna untuk kemajuan hidup (Friedman dalam Suharto, dkk.,2004:6).

Menurut Tjokrowinoto dalam Sulistiyani (2004) kemiskinan tidak hanya menyangkut persoalan kesejahteraan semata tetapi kemiskinan menyangkut persoalan kerentanan, ketidakberdayaan, tertutupnya akses peluang kerja, ketergantungan tinggi, dan rendahnya akses pasar.

Sebab-sebab kemiskinan di antaranya dapat diuraikan sebagai berikut :

- Perbedaan pemilikan kekayaan.

Sebagian orang memperoleh kekayaan dari hak warisan dengan bentuk piramid kekayaan dan kekuasaan. Piramid kekayaan dan kekuasaan akan menjadi hak warisan kepada anak keturunannya. Kelompok orang-orang yang hidup melimpah ruah harta kekayaannya, namun disekitar kehidupan kelompok yang hidup kekayaan yang melimpah ruah dan kekuasaan disana terdapat kelompok-kelompok rentan, orang-orang yang lahir hanya membawa teriakan tangis dan pergi hanya dengan meninggalkan beberapa kenangan buat anak-anaknya. Mereka hanya sedikit memiliki barang-barang material dan tidak memperoleh pendapatan apa-apa dari akumulasi kekayaan yang sebenarnya tidak ada.

- Perbedaan dalam kemampuan pribadi.

Perbedaan mental (kemampuan mental dan fisik) yang dimiliki masyarakat. Perbedaan dalam kemampuan ini disebabkan oleh faktor keturunan yang diwariskan dan dari lingkungan yang dimiliki oleh seseorang. Bakat selain dipengaruhi *gen* (bibit) orang tua, juga dari faktor lingkungan. Dalam hal mencari uang/kekayaan yang terpenting adalah punya gaya dan modal, ini semua tidak dimiliki oleh setiap orang.

- Perbedaan dalam bidang dan pengalaman.

Faktor kurangnya pendidikan merupakan salah satu rintangan terbesar sepanjang sejarah, usaha mencapai pemerataan/keseimbangan perbedaan tingkat pendidikan juga dipengaruhi oleh kepemilikan ekonomi mereka. Bagi orang-orang yang memiliki ekonomi tidak memperoleh kesempatan untuk melanjutkan pendidikannya pada perguruan tinggi.

Kemiskinan menjadi suatu lingkaran setan dari kurangnya pendidikan, tingginyapengangguran, rendahnya pendapatan, tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup, menjadi sumber daya yang tidak produktif. Ini diperlukan satu program yang dapat memecahkan lingkaran setan, maka program pemecahan yang dicanangkan harus dapat memecahkan permasalahan yang sebenarnya dihadapi masyarakat miskin.

Mengutip dari Kemdikbud, kemiskinan juga merupakan masalah global. Kemiskinan adalah hambatan sosial yang lebih luas. Ketika kemiskinan mulai meningkat, kemiskinan menjadi masalah sosial karena kemiskinan akan mendorong individu atau kelompok untuk melakukan kejahatan. Kemiskinan juga menjadi masalah sosial ketika stratifikasi sosial menciptakan tingkatan dan batasan dalam masyarakat. Akibatnya, terjadi penyimpangan dan batasan dalam interaksi dan komunikasi antara orang-orang di tingkat atas dan bawah.

Jenis Kemiskinan

Faktor penyebab yang ada mengakibatkan berbagai jenis kemiskinan. Secara umum, terdapat 6 jenis kemiskinan.

1. Kemiskinan subjektif

Kemiskinan subjektif merupakan persepsi individu bahwa ia tidak mampu memenuhi kebutuhannya. Individu dengan persepsi seperti ini sebenarnya berkecukupan, hanya saja ia merasa tidak puas dengan pendapatannya.

2. Kemiskinan mutlak

Kemiskinan jenis ini merupakan bentuk kemiskinan di mana pendapatan individu atau keluarga berada di bawah persyaratan kelayakan atau di bawah garis kemiskinan. Pendapatan tersebut tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan.

3. Kemiskinan relatif

Kemiskinan jenis ini merupakan bentuk kemiskinan yang diakibatkan oleh dampak kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Kebijakan tersebut menyebabkan ketimpangan pendapatan, misalnya banyaknya pengangguran karena kurangnya pekerjaan.

4. Kemiskinan alamiah

Kemiskinan alamiah adalah kemiskinan yang disebabkan oleh kurangnya sumber daya alam. Hal ini menyebabkan turunnya produktivitas masyarakat.

5. Kemiskinan kultural

Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang dihasilkan dari kebiasaan dan sikap orang-orang dengan budaya santai yang tidak ingin meningkatkan taraf hidup mereka seperti masyarakat modern.

6. Kemiskinan struktural

Kemiskinan ini muncul karena struktur sosial tidak mampu menghubungkan masyarakat dengan sumber daya yang tersedia.

Setelah memahami pengertian, penyebab, dan jenis kemiskinan, siswa diharapkan dapat berpikir kritis terkait masalah sosial ini.

2.1.3 Pelayanan Kelurahan

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsadan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial selain itu diperjelas lagi dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63 tahun 2003 yang menguraikan pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik yang berkualitas atau yang biasa disebut dengan pelayanan prima merupakan pelayanan terbaik yang memenuhi standar kualitas pelayanan. Standar Pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014, komponen standar pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan meliputi Persyaratan, prosedur, jangka waktu pelayanan, biaya/tarif, produk pelayanan, dan penanganan pengaduan. Jika suatu Instansi pemerintah dan lembaga lainnya mampu menerapkan standar kualitas tersebut maka sudah dapat dikatakan bahwa Instansi pemerintah dan lembaga tersebut telah memberikan kualitas pelayanan yang baik. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pelayanan publik adalah petugas pelayanan publik baik Pemerintah Daerah maupun Badan Usaha Milik Daerah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Sedangkan penerima layanan publik adalah perseorangan atau kelompok masyarakat dan badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban terhadap suatu

pelayanan publik. Pelayanan Publik merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara atau penduduk atas suatu barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Contoh pelayanan publik dalam bentuk pelayanan administrasi yaitu pembuatan KTP (Kartu Tanda Penduduk) dan SKCK (Surat Keterangan Catatan Kepolisian), pelayanan dalam bentuk jasa misalnya kantor pos dan bank. Sedangkan pelayanan dalam bentuk barang seperti pembayaran pajak yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur negara seperti jembatan dan jalan tol. Kualitas pelayanan merupakan suatu kondisi dimana tercipta hubungan yang dinamis antara pengguna maupun pemberi layanan, baik jasa, manusia. Pelayanan publik berkaitan erat dengan kemampuan, daya tanggap, ketepatan waktu, dan sarana prasarana yang tersedia. Apabila layanan yang diberikan sudah sesuai dengan yang diharapkan oleh pengguna layanan, maka dapat dikatakan pelayanan tersebut merupakan pelayanan yang berkualitas. Sebaliknya jika layanan yang diberikan tidak sesuai dengan harapan pengguna layanan, maka dapat dikatakan pelayanan tersebut tidak berkualitas. Baik buruknya kualitas layanan bukan berdasarkan sudut pandang atau persepsi penyedia jasa/layanan melainkan berdasarkan pada persepsi konsumen dan aturan atau ketentuan tentang kualitas pelayanan.

Kelurahan merupakan tahap awal yang biasanya dikunjungi dalam melakukan kegiatan pelayanan. Sebagai contoh, dapat dilihat dari proses seorang bayi. Ketika sang bayi lahir, dia akan menangis karena menghadapi situasi yang sangat berbeda ketika ia masih berada dalam kandungan. Jeritan bayi tersebut membutuhkan pelayanan dari ibunya. Ketika memperoleh pelayanan (kasih sayang) dari ibunya bayi tersebut akan merasa nyaman dan berhenti menangis, sebaliknya dia akan tersenyum bahagia. Proses kelahiran ini menunjukkan betapa pelayanan seorang ibu yang menyenangkan sangatlah dibutuhkan.

Pelayanan yang seharusnya ditujukan kepada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat kepada negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Kelurahan dilihat dari sistem pemerintahan Indonesia merupakan ujung tombak dari pemerintahan daerah yang langsung berhadapan dengan masyarakat luas.

Citra birokrasi pemerintahan secara keseluruhan akan banyak ditentukan oleh kinerja organisasi tersebut. Kelurahan sebagai instansi pelayanan publik dituntut untuk memperbaiki dan senantiasa melakukan reformasi serta mengantisipasi perkembangan masyarakat yang terjadi. Dalam rangka meningkatkan citra, kerja dan kinerja instansi pemerintah menuju kearah profesionalisme dan menunjang terciptanya pemerintahan yang baik (good governance), perlu adanya penyatuan arah dan pandangan bagi segenap jajaran pegawai Pemerintah yang dapat dipergunakan sebagai pedoman atau acuan dalam melaksanakan tugas baik manajerial maupun operasional diseluruh bidang tugas dan unit organisasi Instansi Pemerintah secara terpadu.

Pelayanan publik yang berkualitas atau yang biasa disebut dengan pelayanan prima merupakan pelayanan terbaik yang memenuhi standar kualitas pelayanan. Standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Pelayanan Publik merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara atau penduduk atas suatu barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Contoh pelayanan publik dalam bentuk pelayanan administrasi yaitu pembuatan KTP (Kartu Tanda Penduduk) dan SKCK (Surat Keterangan Catatan Kepolisian), pelayanan dalam bentuk jasa misalnya kantor pos dan bank. Sedangkan pelayanan dalam bentuk barang seperti pembayaran pajak yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur negara seperti jembatan dan jalan tol. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat mengenai diskriminasi pelayanan. Sebagai contoh adanya masyarakat yang dipersulit ketika mengurus KTP (Kartu Tanda Penduduk) di instansi pemerintahan seperti dikenakan biaya ekstra untuk mendapatkan pelayanan yang lebih cepat. Selain itu keluhan lain lain yang diungkapkan pengguna layanan yaitu adanya ketidakpastian waktu sehingga mengakibatkan rendahnya kualitas

pelayanan. Ketidakpastian waktu dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap Instansi pemerintah tersebut. Mengingat fungsi instansi pemerintah adalah melayani masyarakat, maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan.

Kelurahan merupakan ujung tombak dari pemerintahan, khususnya pemerintah daerah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah melalui kelurahan harus bisa memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat, pelayanan bisa berupa pelayanan bersifat jasa dan administratif, yang jelas pelayanan publik di kelurahan harus terus dirawat dan dijaga sebagai bentuk komitmen dari melayani masyarakat. Pentingnya pelayanan masyarakat juga mempengaruhi terhadap judul kali ini karena PKH berhubungan dengan surat menyurat yang dimana terlibat pelayanan masyarakat didalamnya.

Mengurus persyaratan untuk Program Keluarga Harapan Juga membutuhkan surat – surat yang nantinya akan berhubungan dengan pelayanan. Seperti motto kota medan yang diusung oleh walikota medan yaitu Kolaborasi Medan Berkah, maka segala elemen pemerintahan maupun elemen masyarakat harus mampu untuk saling berkolaborasi.

2.1.4 Program P2KP

Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun "gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan", yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip *universal*. Permasalahan kemiskinan di Indonesia sudah sangat mendesak untuk ditangani. Khususnya di wilayah perkotaan, salah satu ciri umum dari kondisi fisik masyarakat miskin adalah tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan dan permukiman yang jauh dibawah standar kelayakan. Disadari bahwa selama ini banyak pihak lebih melihat persoalan kemiskinan hanya pada tataran gejala-gejala yang tampak

terlihat dari luar atau di tataran permukaan saja, yang mencakup multidimensi, baik dimensi politik, sosial, ekonomi, aset dan lain-lain. Dalam kehidupan sehari-hari dimensi-dimensi dari gejala-gejala kemiskinan tersebut muncul dalam berbagai bentuk, seperti antara lain :

- **Dimensi Politik** , sering muncul dalam bentuk tidak dimilikinya wadah organisasi yang mampu memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat miskin, sehingga mereka benar-benar tersingkir dari proses pengambilan keputusan penting yang menyangkut diri mereka. Akibatnya, mereka juga tidak memiliki akses yang memadai ke berbagai sumber daya kunci yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan hidup mereka secara layak, termasuk akses informasi;

- **Dimensi Sosial** sering muncul dalam bentuk tidak terintegrasikannya warga miskin ke dalam institusi sosial yang ada, terinternalisasikannya budaya kemiskinan yang merusak kualitas manusia dan etos kerja mereka, serta pudarnya nilai-nilai capital sosial.

- **Dimensi Lingkungan** sering muncul dalam bentuk sikap, perilaku, dan cara pandang yang tidak berorientasi pada pembangunan berkelanjutan sehingga cenderung memutuskan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang kurang menjaga kelestarian dan perlindungan lingkungan serta permukiman;

- **Dimensi Ekonomi** muncul dalam bentuk rendahnya penghasilan sehingga tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sampai batas yang layak; dan

- **Dimensi Aset**, ditandai dengan rendahnya kepemilikan masyarakat miskin ke berbagai hal yang mampu menjadi modal hidup mereka, termasuk aset kualitas sumberdaya manusia (*human capital*), peralatan kerja, modal dana, hunian atau perumahan, dan sebagainya.

Dari aspek – aspek diatas kita bisa menyimpulkan bahwa kemiskinan terjadi karena masyarakat yang kurang diperdayakan, tetapi melalui perwal walikota medan nomor 5 tahun 2015 bahwa program penanggulangan kemiskinan ditujukan untuk bisa memperdayakan serta mensejahterakan masyarakat.

Beberapa program penanggulangan kemiskinan yang dibuat pemerintah diantaranya Program Perlindungan sosial yang diberikan Pemerintah Pusat

maupun Daerah, antara lain beras untuk orang miskin (Raskin), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Kartu Indonesia Sehat (KIS), Program Indonesia Pintar (PIP), Program Keluarga Harapan (PKH) dari Kemensos, dan Program Satu Juta Rumah dari Kementerian PUPR.

Dan berdasarkan pembatasan masalah penulis membatasi bahwa program yang disorot untuk memperdayakan masyarakat dari sektor pendidikan yaitu Program Keluarga Harapan.

a. definisi Program keluarga harapan

Berdasarkan permensos nomor 1 tahun 2018 tentang pkh ayat 1 point 1 yaitu PKH adalah program pemberian bantuan tunai bersyarat yang diberikan kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) dengan tujuan untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. PKH adalah program perlindungan sosial yang diluncurkan oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 2007. Tujuannya adalah memberikan bantuan kepada keluarga miskin dan rentan secara finansial agar mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar, seperti makanan, pendidikan, dan layanan kesehatan.

b. Syarat – syarat penerima PKH

- Warga Negara Indonesia (WNI). Dibuktikan dengan e-KTP.
- Terdaftar sebagai golongan keluarga berkebutuhan pada data kelurahan.
- Tidak termasuk anggota ASN, TNI, atau POLRI.
- Belum pernah menerima bantuan lain seperti BLT UMKM, BLT Subsidi Gaji, dan Kartu Prakerja.
- Terdaftar di DTKS Kemensos RI.
- Memiliki anak yang masih berusia sekolah.

2.1.5 Kebijakan Publik

Kebijakan (policy) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan, karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh pejabat yang berwenang. Sedangkan publik adalah masyarakat umum itu sendiri, yang selayaknya diurus, diatur, dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator, tetapi juga sekaligus kadang-kadang bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negaranya.

Kebijakan publik membahas mengenai soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan publik itu disusun (constructed) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik.

Menurut Sofyan Effendi (Syafiie, 1999:107) pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan dan program publik, sedangkan pengetahuan dalam kebijaksanaan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijaksanaan.

Proses kebijakan publik merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Menurut Holwet dan M. Ramesh (Subarsono, 2005: 13) berpendapat bahwa proses kebijakan publik terdiri atas lima tahapan yang adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan, yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan, yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan, yakni proses untuk melaksanakan kebijakan agar mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan, yakni proses untuk memonitor dan menilai kinerja atau hasil kebijakan.

2.1.6 Pemberdayaan Masyarakat

Pendekatan pembangunan yang sedang populer pada saat ini adalah pendekatan pembangunan yang mengutamakan peningkatan keberdayaan

manusia/masyarakat yang disebut pembangunan yang berpusat pada masyarakat (people centered development).

Menurut Korten (2002:110) pembangunan adalah proses dimana anggota-anggota suatu masyarakat meningkatkan kapasitas perorangan dan institusional mereka untuk memobilisasi dan mengelola sumberdaya untuk menghasilkan perbaikan-perbaikan yang berkelanjutan dan merata dalam kualitas hidup sesuai dengan aspirasi mereka sendiri.

Definisi ini menekankan pada proses pembangunan dan fokus utamanya adalah pada peningkatan kapasitas perorangan dan institusional. Definisi ini mencakup asas keadilan, berkelanjutan, dan pemerataan. Diakui bahwa masyarakat sendiri yang bisa menentukan apa yang sebenarnya yang mereka anggap perbaikan dalam kualitas hidup mereka.

Pembangunan sosial merupakan sumber gagasan dari awal konsep pemberdayaan masyarakat, bermaksud membangun keberdayaan yaitu membangun kemampuan manusia dalam mengatasi permasalahan hidupnya. Dalam pembangunan sosial ditekankan pentingnya pemberdayaan masyarakat sebagai upaya mengentaskan kemiskinan. Menurut Hadiman dan Midgley (Suharto, 2005:5) model pembangunan sosial menekankan pentingnya pengentasan kemiskinan melalui pemberdayaan kelompok marjinal, yakni peningkatan taraf hidup masyarakat yang kurang memiliki kemampuan ekonomi secara berkelanjutan. Hal tersebut dapat dicapai melalui:

1. Menumbuhkembangkan potensi diri (produktivitas masyarakat) yang lemah secara ekonomi sebagai suatu asset tenaga kerja.
2. Menyediakan dan memberikan pelayanan sosial, khususnya pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelatihan, perumahan, serta pelayanan yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan produktivitas dan partisipasi sosial dalam kehidupan masyarakatnya.

Pengentasan kemiskinan melalui pemberdayaan dengan cara menumbuhkan potensi diri dari masyarakat yang lemah ekonomi sebagai suatu aset tenaga kerja, dalam setiap kegiatannya menggunakan tenaga kerja yang diambil dari masyarakat setempat.

Dasar dari proses pemberdayaan adalah pengalaman dan pengetahuan masyarakat

tentang keberadaannya dan ini berguna untuk mendorong masyarakat agar menjadi lebih baik, masyarakat dapat meningkatkan taraf hidupnya atau bangkit dari keterpurukan dengan menggunakan dan mengakses sumber daya yang ada, baik sumber daya alam dan sumber daya manusianya. Seperti pendapat Hikmat (2001:100) yang menyatakan pemberdayaan masyarakat tidak hanya mengembangkan potensi ekonomi rakyat, tapi juga peningkatan harkat martabat, rasa percaya diri, dan harga dirinya, serta terpeliharanya budaya setempat.

Proses pemberdayaan masyarakat ini bertitik tolak untuk memandirikan masyarakat agar dapat meningkatkan taraf hidupnya, mengoptimalkan sumber daya setempat sebaik mungkin, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Lebih lanjut, harapan dari proses pemberdayaan ini adalah terwujudnya masyarakat yang bermartabat. Dalam proses pemberdayaan perlu juga ditingkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban masyarakat, dengan memegang teguh aturan-aturan mengenai apa yang menjadi hak dan mana yang bukan, apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan, termasuk menumbuhkembangkan perilaku yang berbudaya.

Masyarakat sebagai individu tidak boleh pasrah pada keadaan yang dihadapi, atas dasar pandangan hidup bahwa segala sesuatu merupakan nasib buruk dirinya, karenanya masyarakat harus didorong untuk dapat bangkit kembali menata kehidupannya setelah mengalami saat-saat yang sulit dalam hidupnya.

Pemberdayaan adalah suatu proses yang berjalan terus menerus untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam meningkatkan taraf hidupnya. Adanya proses perubahan sosial dalam proses pemberdayaan, dari yang pasif akhirnya menjadi lebih aktif dalam menyampaikan aspirasi dan pendapatnya, lebih semangat untuk merubah nasibnya. Suharto (2005:60) berpendapat bahwa pemberdayaan adalah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan dan keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh perubahan sosial, yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik ekonomi, maupun

sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

Dalam memberdayakan masyarakat ada serangkaian kegiatan yang bertujuan untuk memberdayakan mereka, yang saat ini merupakan kelompok lemah. Proses pemberdayaan ini dilakukan untuk memberdayakan masyarakat agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya sehingga harapan kedepannya untuk mengembalikan kepercayaan diri masyarakat, mampu menyampaikan aspirasinya dan mempunyai mata pencaharian yang merupakan sumber penghasilan mereka, dapat berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan yang penting adalah masyarakat menjadi mandiri dalam kehidupannya sehari-harinya.

Membangun dan memberdayakan masyarakat melibatkan proses dan tindakan sosial dimana penduduk sebuah komunitas mengorganisasikan diri dalam membuat perencanaan dan tindakan kolektif untuk dapat memecahkan masalah sosial atau memenuhi kebutuhan sosial sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Menurut Sumodiningrat (1993:131) dalam rangka perencanaan, penentuan kelompok sasaran pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan dengan pendekatan umum dan pendekatan khusus. Dalam pendekatan umum bantuan dapat saja berupa dana, prasarana, dan sarana diberikan kepada semua daerah dan semua penduduk secara sama. Sementara pendekatan khusus bantuan diberikan kepada penduduk atau daerah yang benar-benar memerlukannya. Berdasarkan pendekatan-pendekatan ini, perencanaan dalam pembangunan ditentukan sendiri oleh masyarakat. Syarat yang harus dipenuhi adalah kelengkapan indikator dan kejelasan mengenai kriteria alokasi bantuan. Masyarakat harus menjadi pelaku utama dalam pembangunan berpusat pada rakyat.

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya mempersiapkan masyarakat seiring dengan upaya memperkuat kelembagaan masyarakat, agar mampu mewujudkan kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan. Menurut Hikmat (2001:3) konsep pemberdayaan dalam wacana pembangunan masyarakat selalu dihubungkan dengan konsep mandiri, partisipasi, jaringan kerja, dan keadilan. Pemberdayaan masyarakat adalah upaya meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat

yang sekarang dalam kondisi tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan ketidakberdayaan.

2.1.7 Partisipasi Masyarakat

Partisipasi didefinisikan sebagai keterlibatan mental dan emosional individu dalam situasi kelompok yang mendorongnya memberikan sumbangan terhadap tujuan kelompok serta membagi tanggung jawab bersama mereka (Yusran 2006:11).

Definisi ini mengandung tiga gagasan penting. Pertama, partisipasi lebih merupakan keterlibatan mental maupun emosional ketimbang kegiatan otot semata-mata. Keterlibatan diri, dari pada sekedar keahlian, merupakan produk ingatan dan emosi. Masyarakat mengetahui bahwa pemimpin mereka merupakan seorang otoritas yang tidak menginginkan gagasan mereka. Masyarakat tidak melibatkan diri pada jenis situasi seperti ini. Kedua, mendorong adanya dukungan. Individu diberi kesempatan untuk menciptakan prakarsa dan kreatifitas demi tujuan kelompok. Dengan cara ini, partisipasi berbeda dengan perizinan, yang hanya menggunakan kreatifitas dan gagasan pemimpin yang menyodorkan idenya kepada kelompok demi kebenaran. Partisipasi membutuhkan lebih dari sekedar kebenaran yang siap diputuskan. Ketiga, mendorong masyarakat untuk menerima tanggung jawab untuk suatu kegiatan. Karena mereka melibatkan diri dalam kelompok, mereka juga ingin melihat pekerjaannya berhasil. Partisipasi membantu mereka menjadi warga yang bertanggung jawab. Individu yang mulai menerima tanggung jawab untuk aktivitas kelompok, mereka menjadi berminat untuk bekerjasama, karena tahu inilah sarana untuk menyelesaikan kerja yang menjadi tanggung jawabnya. Dengan membuat dirinya bertanggung jawab, ia akan memperoleh rasa kebebasan sebagai seorang individu yang membuat keputusan sendiri, meskipun dipengaruhi lingkungan kelompoknya.

Partisipasi masyarakat merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh perorangan maupun secara kelompok atau masyarakat. Untuk menyatukan kepentingan atau keterikatan mereka terhadap organisasi atau masyarakat yang bergabung dalam rangka pencapaian tujuan masyarakat tersebut.

Partisipasi masyarakat telah sekian lama diperbincangkan dan didengungkan dalam berbagai forum dan kesempatan. Intinya adalah agar masyarakat umum ikut serta dengan pemerintah memberikan bantuan guna meningkatkan, memperlancar, dan menjamin berhasilnya usaha pembangunan. Maka secara umum partisipasi dapat diartikan sebagai pengikutsertaan atau pengambilan bagian dalam kegiatan bersama. Seseorang dikatakan telah berpartisipasi apabila ia telah terlibat secara utuh dalam proses pelaksanaan pembangunan baik secara fisik maupun mental.

Setiap kebijakan publik yang berdampak pada masyarakat, harus melibatkan masyarakat dalam penentuan kebijakan itu. Kebijakan minus partisipasi masyarakat, merupakan kebijakan yang melanggar hak-hak warga negara untuk didengar pendapatnya. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, mutlak dilakukan. Sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik yang efektif, partisipatif, berkeadilan dan akuntabel.

Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menjelaskan bahwa Partisipasi Masyarakat (Parmas) adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Bahkan diatur dalam Bab tersendiri tentang Partisipasi Masyarakat. Hal ini menegaskan bahwa masyarakat berhak untuk dilibatkan dalam setiap pengambilan kebijakan publik yang mengatur dan membenahi masyarakat. Hak tersebut mulai dari tahap perancangan, penerapan hingga evaluasinya.

Pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, mulai dari tahap penyusunan kebijakan Pelayanan Publik, penyusunan Standar Pelayanan, pengawasan dan evaluasi serta pemberian penghargaan.

Pertama, pelibatan masyarakat dalam penyusunan standar pelayanan. Saat ini, masih sedikit penyelenggara pelayanan publik melibatkan masyarakat dalam penyusunan standar pelayanan. Standar pelayanan biasanya sudah ditetapkan oleh penyelenggara. Sejatinya, standar pelayanan tadi sebelum dioperasionalkan, hendaknya dibahas terlebih dahulu untuk meminta masukan dan tanggapan dari masyarakat. Bentuknya masih berupa rancangan standar pelayanan. Kemudian penyelenggara mengundang masyarakat dalam forum diskusi publik atau diskusi

kelompok terarah, untuk meminta masukan dari masyarakat. Kemudian baru standar pelayanan tadi ditetapkan dan dipublikasikan secara luas. Dengan adanya pelibatan masyarakat dalam menyusun standar pelayanan, maka bisa diseleraskan antara harapan masyarakat dengan kemampuan penyelenggara pelayanan, baik dari sisi SDM, sarana prasarana hingga pendanaan.

Reward dan *punishment* perlu dijadikan sarana untuk memacu agar penyelenggara melibatkan masyarakat dalam pelayanan publik. Pasal 54 ayat (7) Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, telah mengatur sanksi yang tegas bagi Penyelenggara atau Pelaksana, yang tidak mengikutsertakan masyarakat dalam menyusun standar pelayanan, dikenai sanksi pembebasan dari jabatan. Sanksi ini cukup berat. Tinggal bagaimana implementasinya.

Kedua, pelibatan masyarakat dalam pengawasan. Masyarakat sebagai pengawas eksternal penyelenggaraan pelayanan publik, dapat menyampaikan laporan atau pengaduan terkait penyelenggara pelayanan yang melanggar standar layanan yang sudah ditetapkan. Selama ini, ada paradigma yang salah dari beberapa penyelenggara. Mereka menganggap laporan dari masyarakat sebagai tindakan yang mencoreng wajah instansinya. Masyarakat dianggap tidak sabar. Terlalu kritis. Tidak kooperatif, terlalu berlebihan dalam menyikapi masalah. Paradigma inilah yang perlu diluruskan.

Pengaduan atau aspirasi masyarakat merupakan sarana untuk melakukan perbaikan. Masyarakat tersebut sedang menjalankan haknya sebagai pengawas pelayanan. Kita tidak akan bisa melakukan perbaikan, kalau tidak ada kritik dari masyarakat. Hanya tamulah yang bisa menilai, apakah makanan yang kita sajikan enak atau tidak. Seperti itulah analogi laporan masyarakat.

Begitu juga ketika masyarakat melapor ke Ombudsman RI, karena tidak mendapatkan pelayanan atau mendapati maladminstrasi. Masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Pengaduan dari masyarakat semestinya dimaknai sebagai bahan introspeksi untuk melakukan perbaikan. Selama ini, belum ada kepala daerah yang menjadikan data laporan masyarakat di Ombudsman RI sebagai salah satu cara untuk meningkatkan kualitas layanan. Semestinya, statistik data laporan tadi, bisa dijadikan sebagai bahan untuk penyusunan anggaran, maupun pengambilan kebijakan di masa mendatang.

Ketiga, masyarakat juga dapat terlibat dalam pemberian penghargaan secara swadaya kepada Penyelenggara atau Pelaksana pelayanan yang memiliki kinerja baik. Pemberian penghargaan ini telah dilakukan oleh beberapa LSM yang memiliki perhatian terhadap pelayanan publik.

Memberikan ruang partisipasi yang luas kepada masyarakat sebagai jawaban bagaimana membangun sistem penyelenggaraan Pelayanan Publik yang adil, transparan, dan akuntabel. Tanpa masukan dari masyarakat, kita tidak akan tahu sebaik apa pelayanan yang sudah kita berikan selama ini.

2.2 Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelitian terdahulu SY Lestari pada tahun 2019 tentang “Peran Program keluarga harapan dalam pengentasan kemiskinan” menyimpulkan bahwa pkh sudah dijalankan dengan baik dan efektif meningkatkan taraf martabat tetapi kurangnya pemahaman warga dalam memaknai pentingnya arti pendidikan.

- Metode yang dipakai yaitu deskriptif dengan pendekatan kualitatif
- Persamaannya penelitian ini adalah penelitian ini membahas tentang program keluarga harapan (pkh) masyarakat miskin sedangkan perbedaannya adalah lokasi penelitian dan latar belakang masalah yang membahas tentang program kelurahan.

Kemudian berdasarkan penelitian terdahulu Rizki Rigeras Aldzuhri pada tahun 2021 di Tegal tentang “Efektivitas Pelaksanaan Program Keluarga Harapan dalam upaya pengentasan kemiskinan di kelurahan panggung kecamatan tegal timur” menyimpulkan bahwa PKH Cukup efektif dan membantu untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, akan tetapi kendalanya terkadang masyarakat menggunakan bantuan pemerintah untuk bukan hal yang semestinya.

- Pendekatan yang dipakai deskriptif kualitatif
- Penelitiannya cenderung berhubungan akan tetapi tempat dan lokasi penelitian berbeda

Selanjutnya penelitian terdahulu dari evi fitriah tahun 2021 tentang “Analisis program keluarga harapan dalam upaya pengentasan kemiskinan yaitu

menyimpulkan bahwa Pkh belum bekerja secara maksimal karena masih banyaknya penerima manfaat yang tidak tepat sasaran dan masyarakat hanya bergantung pada bantuan pemerintah.

Dari paparan tiga penelitian terdahulu maka dapat disimpulkan bahwa terdapat persamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang sedang peneliti laksanakan, yakni membahas tentang permasalahan program pemberdayaan masyarakat miskin. Kemudian ada terdapat perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang sedang diteliti yakni penelitian ini memfokuskan penelitian pada pemberdayaan masyarakat di Lingkungan kelurahan. Ada manfaat juga yang dapat diambil oleh peneliti yakni dapat memberikan referensi terhadap penelitian sekarang sehingga membantu peneliti untuk mengembangkan penelitian terdahulu dengan fokus permasalahan yang berbeda.

2.3 Kerangka Berfikir

Sama halnya dengan arti kerangka pada umumnya yang berarti sebagai penopang atau rancangan. Selain itu, pemikiran dapat diartikan sebagai suatu ide atau gagasan yang perlu dituangkan. Oleh sebab itu, kerangka pemikiran dapat diartikan sebagai suatu rancangan yang digunakan untuk membantu penulis dalam menyelesaikan tulisan yang sudah dibuatnya.

Kerangka pemikiran ini juga sering disebut dengan istilah kerangka berpikir yang di mana biasanya ditulis dalam bentuk bagan dari bagian-bagian penting yang harus dikerjakan terlebih dahulu. Kerangka berpikir atau pemikiran ini bisa digunakan pada karya tulis yang bersifat ilmiah atau karya tulis yang sifatnya non ilmiah atau mungkin kamu sudah sering menggunakan kerangka berpikir dalam menyelesaikan suatu tulisan?

Dalam membuat kerangka pemikiran, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, seperti melakukan observasi, melakukan kajian pustaka, dan mencari fakta-fakta yang berkaitan dengan topik pembahasan. Ketiga unsur tersebut harus dipadukan dengan baik agar dengan kerangka berpikir yang baik, bisa menghasilkan karya tulis (ilmiah atau non ilmiah) yang berkualitas.

Kerangka berpikir atau kerangka pemikiran ini biasanya dibuat dalam bentuk gambar atau bagan yang kemudian disusun hingga bagan satu dengan bagian lainnya saling terhubung. Maka dari itu, kerangka pemikiran ini secara umum dapat dikatakan sebagai sebuah alur untuk menyelesaikan suatu karya tulis atau penelitian.

Kelurahan Kota Matsum 3 merupakan salah satu bentuk pelayanan pemerintahan yang langsung terjun ke masyarakat dengan bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, salah satu bentuk pelayanannya adalah dengan mengadakan tugas kelurahan, tugas kelurahan ini ditujukan untuk masyarakat yang salah satunya di kelurahan Kota Matsum 3, Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya, maka dalam penelitian ini menggunakan dimensi indikator dari Implementasi yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A Gunn yaitu :

Gambar 1.1 Skema Kerangka Berfikir

