

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Implementasi Kebijakan dan Program**

##### **1. Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan. Selain itu, implementasi pada prinsipnya adalah cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Implementasi merupakan prinsip dalam sebuah tindakan atau cara yang dilakukan oleh individu atau kelompok orang untuk pencapaian tujuan yang telah dirumuskan. Implementasi kebijakan merupakan salah satu aktivitas yang dalam proses kebijakan publik sering bertentangan dengan sesuatu yang diharapkan bahkan menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri, ( Tahir 2014 : 52). Suatu kebijakan dapat dikatakan berhasil atau tidak jika kebijakan tersebut sudah dilaksanakan atau diimplementasikan. Oleh karena itu, suatu implementasi kebijakan publik harus mempertimbangkan beberapa hal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat. Menurut Wahab (2012 : 133) kebijakan ialah sebagai berikut :

“Implementasi kebijakan juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasikan atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama di antara beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur dan teknik secara sinergistis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan tertentu yang dikehendaki”.

Pandangan lain menurut Quade dalam Akib (2008 : 8) dan Tarigan menyatakan bahwa :

“Dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi kegiatan praktis yang dibedakan dari perumusan kebijakan yang teoritis.”

Selanjutnya dengan sifat praktis yang ada pada proses implementasi kebijakan, maka dapat dikatakan bahwa dalam proses pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan proses politik dan administrasi. Penyebab dari hal tersebut yaitu berkaitan dengan tujuan kebijakan atau *policy goals* dan jika dilihat dari konteks implementasi kebijakan maka hal ini juga berkaitan dengan kekuasaan atau *power*, kepentingan dan strategi para aktor pembuat kebijakan.

## **2. Tahap-Tahap Kebijakan**

Proses pelaksanaan atau pembuatan kebijakan publik merupakan suatu langkah pemenuhan tujuan yang akan diharapkan. Selain itu juga dalam pelaksanaan kebijakan publik juga dapat digunakan untuk menyelesaikan atau memecahkan permasalahan yang ada pada masyarakat. Pelaksanaan kebijakan publik tersebut, pasti ada tahapan yang harus dilalui supaya tujuan yang diharapkan dapat tercapai. Tahap-tahap yang ada dalam pembuatan proses kebijakan publik menurut Starling dalam Tahir (2014 : 28) ialah sebagai berikut :

- a. Tahap *Identification of needs*  
*Identification of needs* yaitu mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria antara lain : menganalisa data, sampel data statistik, model-model simulasi, analisa sebab akibat dan teknik-teknik peramalan.

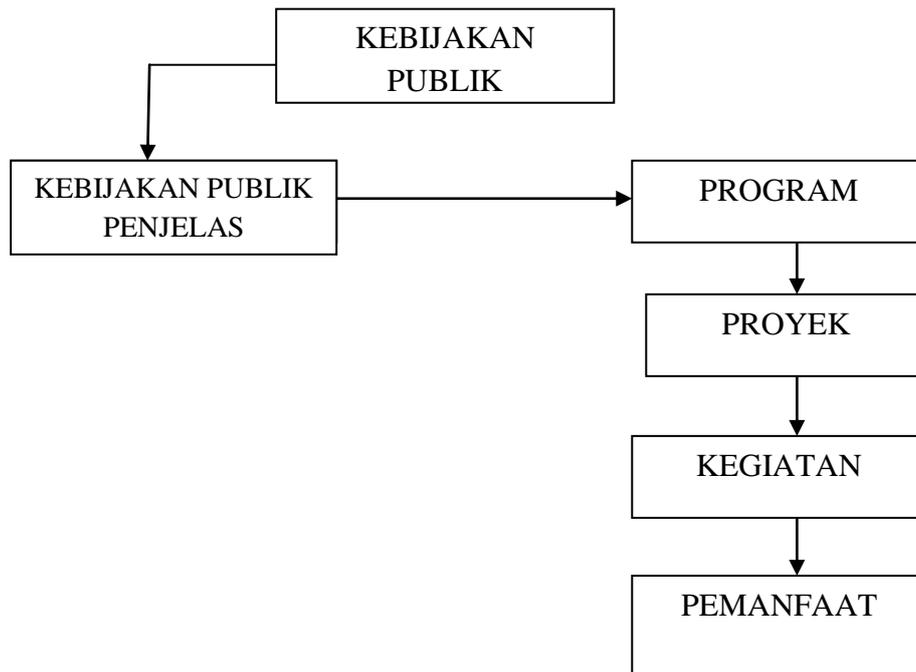
- b. Tahap Formulasi Kebijakan  
Formulasi usulan kebijakan yang mencakup faktor-faktor strategic, alternatif-alternatif yang bersifat umum, kemantapan teknologi dan analisa dampak lingkungan.
- c. Tahap Adopsi Kebijakan  
Adopsi yang mencakup analisa kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik dan penggunaan teknik-teknik pengganggu.
- d. Tahap Pelaksanaan Program  
Pelaksanaan program yang mencakup bentuk-bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran keputusan-keputusan, penetapan harga scenario dan pelaksanaannya.
- e. Tahap Evaluasi Kebijakan  
Evaluasi yang mencakup penggunaan metode-metode eksperimental, sistem informasi, auditing dan evaluasi mendadak.

### 3. Struktur Kebijakan

Kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan keputusan yang mana dapat berupa pembentukan sebuah kebijakan yang dapat berbentuk pasal yang ada di dalam undang-undang ataupun peraturan pemerintah yang kebijakannya berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Hal ini sesuai dengan pernyataan Wahab dalam Tahir (2014 : 53) yang menjelaskan bahwa :

“Implementasi kebijakan 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 lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.”

Menurut Nugroho dalam Utomo (2013 : 19) merumuskan tentang struktur atau rangkaian dari implementasi kebijakan yang dapat diketahui dengan penjelasan bagan sebagai berikut ini :



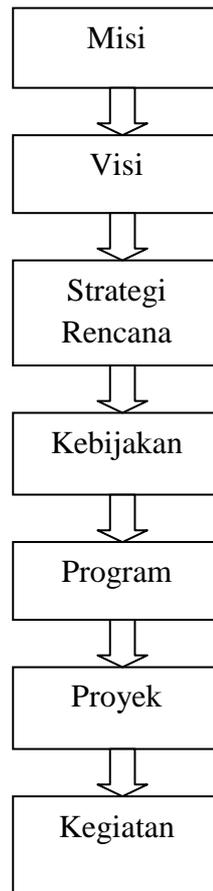
**Gambar 1 : Struktur Implementasi Kebijakan**

*Sumber : Nugroho dalam Utomo (2013 : 19)*

Berdasarkan gambar atau bagan diatas, dapat diketahui dengan jelas bahwa struktur atau rangkaian dalam implementasi kebijakan yaitu dapat dimulai dari pengimplementasikan dalam bentuk program, lalu dapat dilanjutkan dengan menuju proyek dan dapat diaplikasikan dengan kegiatan yang selanjutnya dapat dilakukan dilingkungan masyarakat untuk memperoleh manfaatnya. Selanjutnya komponen-komponen yang ada dalam implementasi kebijakan publik menurut Tachjan (2006 : 37) terdiri atas sebagai berikut : (1) program (kebijakan) yang dilaksanakan; (2) target *groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan; (3) unsur pelaksana atau implementor, baik organisasi atau perseorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan

pengawasan dari proses implementasi tersebut; dan (4) faktor lingkungan yaitu fisik, sosial, budaya dan politik.

Selain itu, dalam kebijakan juga terdapat mekanisme yang digambarkan oleh Nugroho dalam Utomo (2013 : 19) ialah sebagai berikut :



**Gambar 2 : Struktur atau sekuensi implementasi kebijakan**

*Sumber : Nugroho dalam Utomo ( 2013 : 19)*

Berdasarkan gambar diatas diketahui bahwa, struktur dari implementasi kebijakan dimulai dari misi yang mana dilanjutkan ke visi yang akan ada strategi atau perencanaan yang akan diikuti oleh kebijakan yang menghasilkan program sehingga akan adanya proyek dan kegiatan. Implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu ataupun pemerintah serta swasta yang

diarahkan untuk tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Sebagaimana Daniel. A Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang dikutip oleh Wahab (2015 : 65) menyatakan bahwa :

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirimuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah diarahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

#### **4. Hubungan Kebijakan dengan Program**

Kebijakan dan program dapat diartikan sebagai suatu tindakan atau kegiatan yang disengaja untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Arikunto (1988 : 1) yang menyatakan definisi dari program sebagai sederet kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Menurut Tachjan (2006 : 33) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan implementasi program. Selain itu juga menurut Nugroho dalam Utowo (2013 : 19) bahwa dalam struktur implementasi kebijakan, program berada di bawah kebijakan. Hal tersebut seperti pernyataan yang dikemukakan oleh Grindle dalam Tachjan (2006 : 31) yang menyatakan bahwa *“Implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect. (implementasi adalah serangkaian kegiatan yang diarahkan untuk menerapkan sebuah program).”*

Selain itu kebijakan akan selalu berhubungan dengan dorongan dan peraturan, sedangkan proram membutuhkan baik dorongan, aturan maupun implementasi. Komponen program perlu adanya dorongan, aturan yang jelas dan

bagaimana proses dari implementasi yang hubungan dari ketiga komponen tersebut yaitu kebijakan akan dapat mencakup sejumlah program. Menurut Akib dan Tarigan (2008 : 11) tentang keberhasilan kebijakan atau program ialah :

“Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program”.

Jadi dapat disimpulkan hubungan antara kebijakan dan program bahwa kebijakan akan selalu berhubungan dengan bagaimana dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Sehingga dapat diartikan bahwa hubungan antara kebijakan dan program sebagai suatu wujud aksi program dalam mencapai tujuan tertentu. Nantinya, tujuan yang ingin dicapai itu sudah ditentukan sebelumnya secara spesifik dan kebijakan tersebut dapat dicapai melalui program tertentu. Dengan kata lain, program dapat dijelaskan sebagai kebijakan dalam hal tujuan yang ingin dicapai dan program dapat digunakan sebagai langkah untuk mencapai tujuan.

## **5. Definisi Program**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan program sebagai suatu rancangan yang di dalamnya berisikan asas-asas serta atau dengan usaha-usaha dalam ketatanegaraan dan perekonomian. Program dapat dikatakan sebagai suatu rancangan atau pokok usaha yang digunakan dalam melaksanakan suatu kegiatan. Program sebagai salah satu komponen yang dalam suatu kebijakan. Program merupakan sarana pemerintah dalam meningkatkan harkat dan kesejahteraan masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatakakan bahwa :

“Program adalah instrumen kebijakan yang berisi suatu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi atau pemerintah atau lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi, anggaran atau masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi masyarakat.”

Program dibuat dengan tujuan agar segala rencana yang telah disusun dan dirancang dapat berjalan dengan baik dan optimal yang nantinya dapat memberikan dampak positif bagi lingkungan sekitar. Terry dalam Tachjan (2006 : 32) mengemukakan bahwa :

*“A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and established a sequence of required actions and time schedules for each in order to achieve stated objectives. The makeup of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards, and budgets”* (program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan, program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metoda, standar, dan budget).

Selanjutnya, Grindle dalam Tachjan (2006 : 33) mengemukakan bahwa isi program tersebut harus menggambarkan :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh program,
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
- c. Derajat perubahan yang diinginkan,
- d. Status pembuat keputusan,
- e. Siapa pelaksana program
- f. Sumber daya yang digunakan.

Berdasarkan beberapa pengertian atau definisi program yang sudah disebutkan, program merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh individu ataupun kelompok yang di dalamnya terdapat tujuan, sasaran, proses kegiatan ataupun waktu yang digunakan dalam pelaksanaan program.

## 6. Implementasi Program

Implementasi program tidak hanya berisikan mengenai kejelasan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah, melainkan secara rinci telah menggambarkan pula alokasi sumber daya yang diperlukan, kemudian kejelasan metode dan prosedur kerja yang harus ditempuh, dan kejelasan standar yang harus dipedomani Tachjan (2006 : 31). Implementasi program dapat berjalan dengan baik dengan tujuan yang akan dicapai, dalam hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Siagian dalam Tachjan (2006 : 33) bahwa program harus mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Sasaran yang hendak dicapai.
- b. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu.
- c. Besarnya biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu.
- d. Jenis-jenis kegiatan yang akan dilaksanakan dan
- e. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Selanjutnya dalam implementasi program, ada kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin dalam Akib dan Tarigan (2008 : 14) didasarkan pada tiga aspek, yaitu:

- a. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang,
- b. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah
- c. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

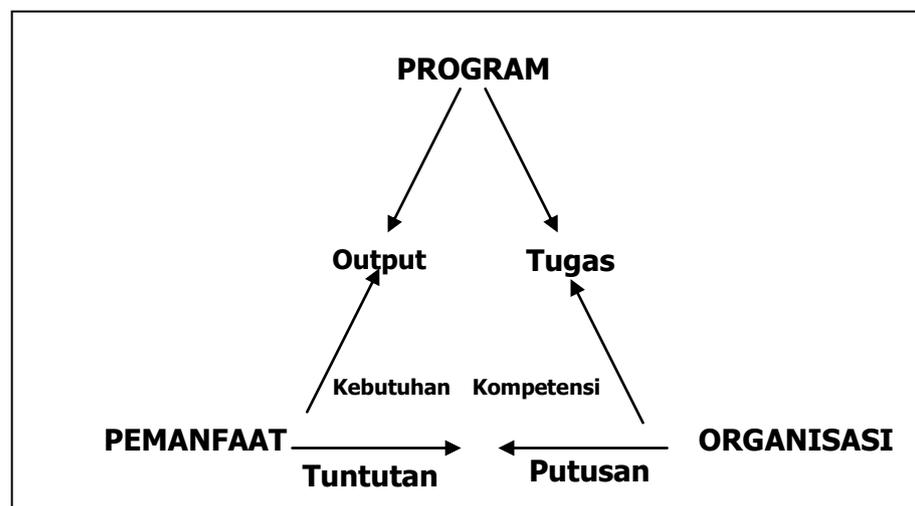
Selain itu juga, Menurut Tachjan (2006 : 34) pada tahap implementasi program ada beberapa urutan atau tahapan yang dapat diketahui itu akan mencakup urutan-urutan langkah sebagai berikut :

- a) Merancang bangun (mendesain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
- b) Melaksanakan (mengaplikasikan) program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber lainnya, prosedur-prosedur, dan metode-metode yang tepat;
- c) Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Salah satu model implementasi program yaitu model yang diungkapkan oleh David C. Korten. Pada implementasi program ini menggunakan pendekatan proses pemberlajaran yang lebih dikenal dengan model kesesuaian implementasi program. Menurut Korten dalam Akib dan Tarigan (2008 : 12) menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program yaitu sebagai berikut :

- a) Kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat).
- b) Kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana.
- c) Kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Dapat diketahui model kesesuaian menurut David C. Korten dapat digambarkan seperti ialah sebagai berikut ini :



**Gambar 3: Model Kesesuaian Korten**

*Sumber : David C. Korten dalam Akib dan Tarigan ( 2008 : 12)*

Berdasarkan gambar diatas yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan Korten dalam Akib dan Tarigan (2008 : 12-13). Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Menurut Akib dan Tarigan (2008 : 13) model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi

kebijakan yang lain. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain program, pemanfaat dan organisasi juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam outcomes (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

## **7. Model-Model Implementasi**

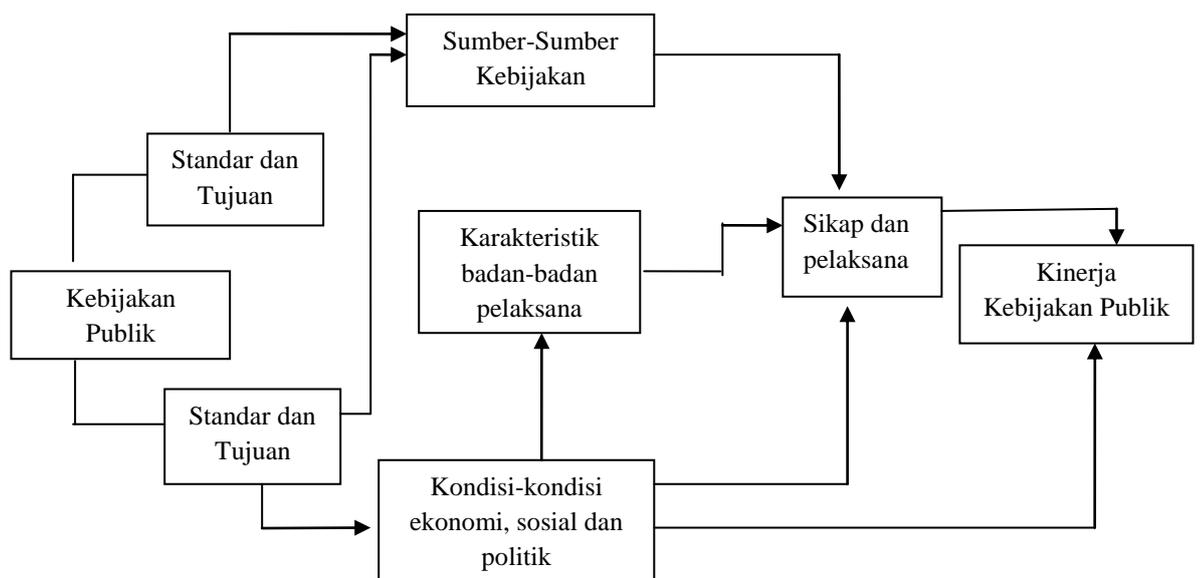
Implementasi kebijakan tentunya ada beberapa model-model yang digunakan dalam melaksanakan suatu kebijakan. Model-model kebijakan dapat dibagi menurut beberapa ahli dapat dibagi menjadi berikut :

### **1. Model Donald Van Meter dan Carel Van Horn**

Model ini tentang merumuskan sebuah abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Tahir (2014 : 71-72) mengemukakan bahwa ada enam variable yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu 1) standar sasaran kebijakan 2) sumber daya yang ada 3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas 4) karakteristik agen pelaksana 4) lingkungan ekonomi, sosial dan politik 5) sikap para pelaksana.

Model Van Meter dan Carel Van Horn ini dalam teorinya beranjak dari suatu argument bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya dalam model ini menawarkan suatu pendekatan

yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Selain itu juga pada model ini perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Selain itu kedua ahli pada model ini mengemukakan bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas itu ialah 1) Ukuran dan tujuan kebijakan, 2) Sumber-sumber kebijakan 3) Ciri-ciri atau sifat badan atau instansi pelaksana, 4) Komunikasi antara organisasi terkait kegiatan-kegiatan pelaksanaan, 5) Sikap para pelaksana dan 6) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Model ini dapat digambarkan sebagai berikut :

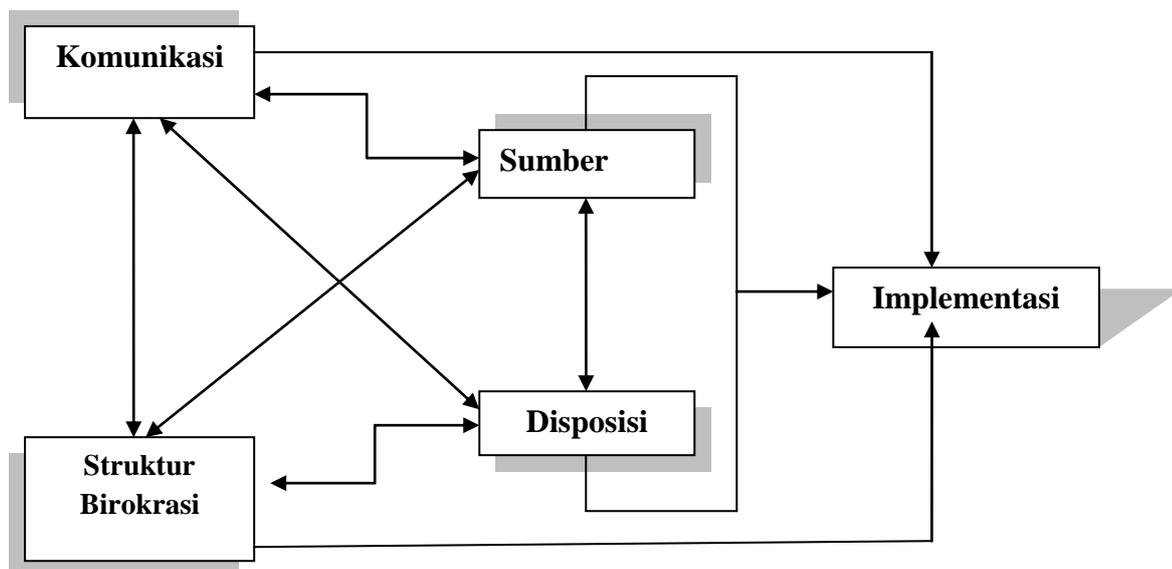


**Gambar 4 : Model Implementasi Van Meter dan Van Horn**

Sumber : Van Meter dan Van Horn dalam ( Tahir 2012 : 73)

## 2. Model George C. Edwards III

Menurut Edwards III dalam Tahir (2014 : 61) mengemukakan bahwa “Dalam pendekatan dalam studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaimana pra konsidi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik”. Edward III menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik yaitu komunikasi (*communication*), sumberdaya (*resources*), sikap pelaksana *disposition or attitudes* dan struktur (*structure*). Untuk lebih jelasnya dapat digambarkan sebagai berikut



**Gambar 5 : Faktor penentu implementasi kebijakan menurut Edward II**  
 Sumber : Edward III 1980 dalam ( Tahir 2012 : 61)

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang berupa sumber daya manusia yang memiliki kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Selain itu juga keberhasilan suatu implementasi kebijakan harus didukung oleh struktur birokrasi yang baik.

Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi ialah adanya prosedur operasi yang standar. Standar inilah yang menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

### 3. Model Merilee S. Grindle

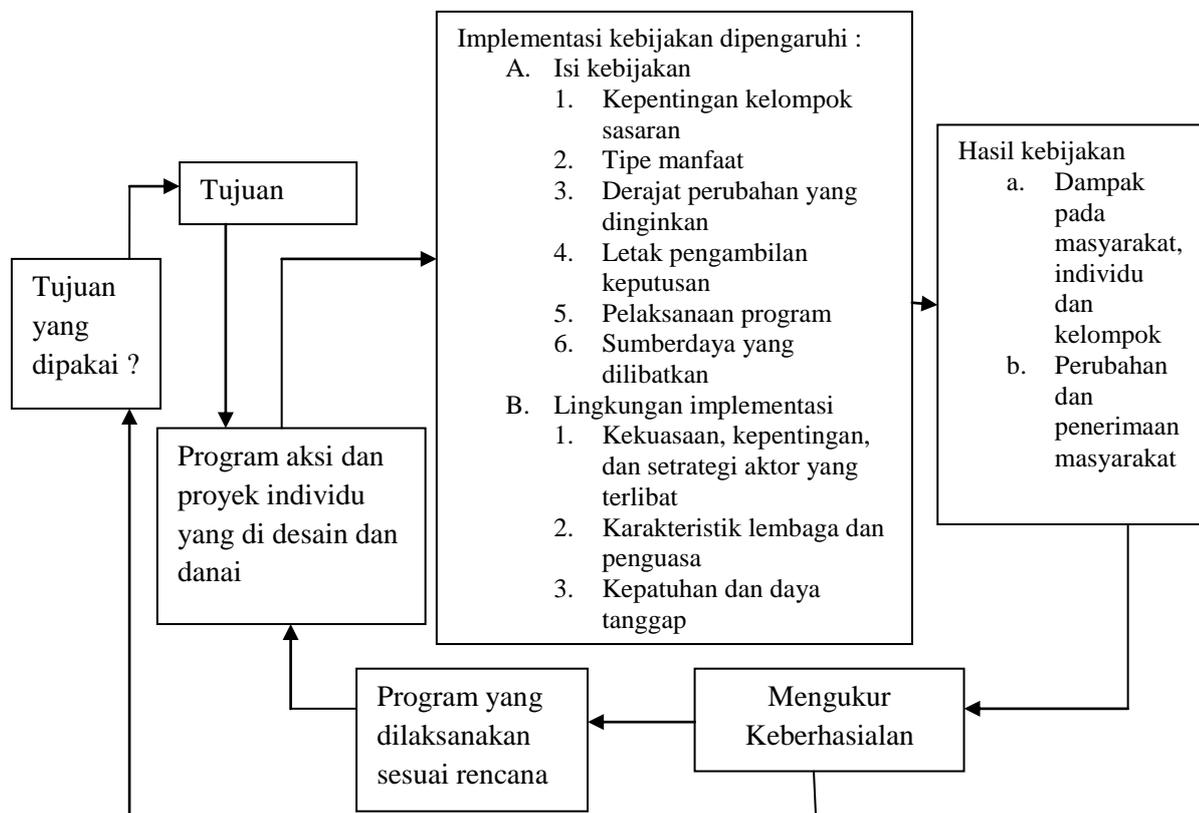
Menurut Grindle dalam Tahir (2012 : 74) mengemukakan teori implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Teori Grindle ini memandang bahwa suatu kebijakan sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Selain itu Grindle mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran yang semula telah diperinci, program aksi telah dirancang untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran tersebut. Isi kebijakan menurut Grindle mencakup sebagai berikut :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang diinginkan
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. Siapa pelaksana program
- f. Sumber daya yang dikerahkan

Isi kebijakan menunjukkan kedudukan pembuat kebijakan dan posisi pembuat kebijakan mempengaruhi bagaimana implementasi kebijakan. Konteks kebijakan mempengaruhi implementasi. Yang dimaksudkan oleh Grindle dengan konteks kebijakan ialah :

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa
- c. Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana

Model implementasi kebijakan menurut Grindle tersebut dapat digambarkan seperti berikut :



**Gambar 6 : Model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle**

*Sumber : Merilee S. Grindle dalam ( Tahir 2012 : 75)*

Dimensi dari isi kebijakan ini dipertajam oleh Goggin dalam Tahir (2012 : 75) yang memperkenalkan model komunikasi kebijakan yang mengemukakan bahwa “Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kejelasan pesan yang akan disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana”. Penganalogikan kebijakan sebagai pesan maka kemudahan implementasi kebijakan ditentukan oleh sisi faktor pesan, bentuk pesan dan reputasi komunikatornya.

## **B. Pemberdayaan Masyarakat**

### **1. Definisi Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan masyarakat dapat dikatakan sebagai proses dari pembangunan masyarakat atau individu yang ada pada kelompok tertentu dengan mempunyai tujuan untuk memperbaiki kondisi yang ada menjadi lebih baik. Pemberdayaan dalam hal ini juga memerlukan partisipasi dari masyarakat. Partisipasi masyarakat mutlak diperlukan karena digunakan dalam memenuhi tujuan yang akan dicapai dengan adanya pemberdayaan. Sementara menurut Priyono dan Pranaka dalam Kementrian Sosial (2016 : 17) menyatakan bahwa :

“Inti pemberdayaan adalah meningkatkan otonomi dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan masa depan seseorang yang dilandaskan pada sumber daya pribadi, partisipasi langsung, prinsip-prinsip demokrasi dan pembelajaran sosial melalui pengalaman langsung melalui pemberian kekuatan dan kemampuan (*power and ability*).”

Selanjutnya pemberdayaan masyarakat dapat juga disebut dengan peningkatan kemampuan ataupun keterampilan yang dipunyai oleh masyarakat, yang dapat mewujudkan ataupun pengembangan kualitas diri dari setiap individu dalam masyarakat. Sementara menurut Chamber dalam Kementrian Sosial (2016 : 2) menyatakan bahwa ”Tingkat keberhasilan pemberdayaan akan ditentukan oleh sejauh mana upaya tersebut sensitif terhadap dan mampu mendayagunakan nilai-nilai dan potensi lokal, baik berupa pengetahuan lolan maupun institusi sosial”.

Pemberdayaan umumnya berkaitan dengan kondisi sesuatu atau seseorang yang perlu diberikan kekuatan melalui berbagai upaya, sehingga dapat melakukan pekerjaan tersebut. Menurut Kementrian Sosial (2016 : 1) menyatakan bahwa ‘pemberdayaan erat kaitannya dengan kondisi ketidakberdayaan (*powerlessness*),

kerwananan (*vulnerability*), kelemahan fisik (*physical weakness*), kemiskinan (*poverty*) itu sendiri dan keterisolasian (*isolation*) dari individu, keluarga dan masyarakat''. Mengatasi permasalahan yang ada dilakukan upaya dengan memberikan kemampuan agar mengatasi dan mengubah kondisi.

Upaya yang dilaksanakan pada dasarnya merupakan tanggung jawab pemerintah melalui perumusan kebijakan program dan kegiatan pemberdayaan yang ditujukan dibagi kelompok masyarakat yang rentan, miskin, terisolasi dan memiliki kelemahan lainnya. Agar program dan kegiatan pemberdayaan tersebut dapat dilaksanakan oleh masyarakat, maka program tersebut harus disesuaikan dengan kebutuhan dan karakter masyarakat yang berbeda. Menurut Soegijono dalam Surjono (2008 : 26) menyatakan bahwa terdapat tiga pendekatan dalam pemberdayaan masyarakat miskin yaitu (1) pendekatan yang terarah artinya pemberdayaan masyarakat harus terarah dan berpihak kepada orang miskin, (2) pendekatan kelompok artinya secara bersama-sama untuk memudahkan pemecahan masalah yang dihadapi dan (3) pendekatan pendampingan artinya selama proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok masyarakat miskin perlu didampingi oleh pendampingan yang profesional sebagai fasilitator, komunikator dan dinamisor terhadap kelompok untuk mempercepat tercapainya kemandirian.

Selanjutnya dalam pemberdayaan masyarakat setidaknya ada dua macam perspektif yang digunakan untuk mendekati permasalahan yang ada terutama dalam kelompok miskin yaitu (1) perspektif yang menfokuskan perhatiannya pada alokasi sumber daya (*resource allocation*) dan (2) perspektif yang menfokuskan

perhatiannya pada penampilan kelembagaan (*institutional performance*) (Usman 2012 : 23).

Menurut Wahyono dalam Surjono (2008: 25) menyatakan bahwa “pendekatan pemberdayaan masyarakat dengan penekanan pada pentingnya masyarakat lokal yang mandiri *self-reliant-comunities* sebagai suatu sistem yang mengorganisasikan diri mereka sendiri”. Pendekatan yang ada dalam pemberdayaan masyarakat sendiri memberikan peran dari individu sebagai pelaku atau aktor bukan sebagai objek dalam pemberdayaan masyarakatnya.

## **2. Strategi Pemberdayaan Masyarakat**

Menurut Prasajo dan Surjono (2008 : 27) menyatakan bahwa terdapat empat strategi yang digunakan untuk memperdayakan masyarakat yaitu sebagai berikut (1) memberdayakan masyarakat dengan lakukan sosialisasi yang mana masyarakat berperan sebagai subjek, (2) mendayagunakan “mekanisme” penyelenggaraan pembangunan atau pemberdayaan masyarakat secara lebih aspiratif/demokratis, efisien dan efektif (3) mobilisasi “sumber daya” manusia seperti tenaga, pikiran, dan kemampuan sesuai profesionalismenya dan (4) memaksimalkan peran pemerintah mengatur agar penyelenggaraan pembangunan atau pemberdayaan masyarakat data berjalan dengan lancar.

Selain itu dalam strategi pemberdayaan masyarakat menepatkan partisipasi dari masyarakat menjadi komponen yang terpenting dalam proses pembangunan berkelanjutan. Patisipasi aktif masyarakat dalam proses pemberdayaan dalam hal ini dapat sebagai strategi aktif untuk meningkatkan ekonomi, sosial dan

transformasi sosial. Selanjutnya melalui partisipasi juga, pembangunan dapat menjangkau masyarakat dari golongan paling bawah melalui upaya membangkitkan semangat hidup dalam membantuntu dirinya sendiri. Pemberdayaan masyarakat apalagi masyarakat pada kelas sosial atau golongan bawah yang biasa disebut masyarakat miskin ada beberapa upaya strategis yang dilakukan dalam pemberdayaan masyarakat miskin. Menurut Sumodiningrat dalam Indrajit (2014 : 48) ada empat strategi pendekatan ialah sebagai berikut :

1. Modal usaha  
Merupakan memberdayakan ekonomi masyarakat, caranya dengan mengembangkan mekanisme penyaluran dana bantuan dan kredit lunak langsung kepada masyarakat untuk mengembangkan kegiatan sosial ekonomi produktif unggulan sehingga dapat menjamin surplus untuk tabungan dan akumulasi modal masyarakat.
2. Sumber daya manusia  
Dengan memperkuat kapasitas sumber daya manusia, hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan kemampuan manajemen dan organisasi pendamping dan kelompok masyarakat miskin guna meningkatkan produktivitas dan daya saing yang dilakukan dengan pelatihan, penyuluhan ataupun dengan pendampingan.
3. Sarana dan prasarana  
Dapat dilakukan dengan mengembangkan sarana dan prasarana serta jaringan pemasaran sehingga masyarakat miskin mudah mendapat output produksi dengan menjual produk ke pasar lokal ataupun regional melalui kemitraan dengan dunia usaha atau penyedia jasa pendukung lainnya.
4. Penguatan kelembagaan dan pengembangan teknologi  
Dilakukan dengan upaya meningkatkan kemampuan kelembagaan masyarakat agar proses alih informasi dan tehnologi; penyaluran dan investasi; proses produksi, distribusi dan pemasaran serta administrasi pembangunan terlembaga dengan baik sesuai dengan kondisi lokal.

### **3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pemberdayaan**

Pemberdayaan masyarakat sendiri merupakan tata cara kegiatan yang dilaksanakan supaya masyarakat dapat meningkatkan kemampuan atau potensi yang dimiliki pada masing-masing individu. Dalam pemberdayaan masyarakat sendiri mempunyai faktor-faktor yang mempengaruhi dalam proses

pemberdayaan. Menurut Notoatmodjo (1998 : 11-13) faktor-faktor yang mempengaruhi pemberdayaan masyarakat ialah sebagai berikut :

### 1. Faktor Internal

Faktor internal merupakan faktor yang di dalamnya mencakup keseluruhan kehidupan masyarakat yang dapat dikendalikan dengan baik oleh pemimpin maupun anggota masyarakat yang bersangkutan. Faktor internal dalam hal ini dapat dibagi menjadi berikut :

- a. Misi dan tujuan organisasi  
Setiap organisasi mempunyai misi dan tujuan yang ingin dicapai. Untuk mencapai tujuan ini diperlukan perencanaan yang baik, serta implementasi perencanaan secara tepat. Pencapaian tujuan diperlukan kemampuan yang hanya dapat dicapai dengan pengembangan masyarakat.
- b. Strategi pencapaian tujuan  
Misi dan tujuan organisasi mungkin mempunyai strategi yang berbeda. Oleh sebab itu diperlukan kemampuan anggota dalam memperkirakan dan mengantisipasi keadaan di luar yang mempunyai dampak terhadap organisasi. Sehingga strategi yang disusun dapat diperhitungkan dampak yang akan terjadi.
- c. Sifat dan jenis kegiatan  
Sifat dan jenis kegiatan sangat penting pengaruhnya terhadap pengembangan sumber daya manusia dalam kelompok masyarakat yang bersangkutan. Suatu kelompok masyarakat atau organisasi sebagian melaksanakan kegiatan teknis, maka pola pengembangan sumber daya manusia akan berbeda dengan organisasi yang melaksanakan kegiatan.
- d. Jenis teknologi yang digunakan  
Hal yang perlu diperhatikan oleh organisasi dalam pengembangan sumber daya manusia untuk mempersiapkan tenaga guna untuk mengoperasionalkan teknologi atau otomatisasi kegiatan yang dilakukan.

### 2. Faktor Eksternal

Pemberdayaan selain mempunyai faktor internal juga mempunyai faktor eksternal yang lain. Faktor eksternal dalam pemberdayaan dapat dibagi menjadi berikut :

- a. Kebijakan Pemerintah  
Kebijakan pemerintah baik yang dikeluarkan melalui undang-undang, peraturan pemerintah, surat keputusan menteri dan sebagainya adalah arahan yang harus diperhitungkan oleh

- organisasi. Kebijakan tersebut sudah pasti akan berpengaruh terhadap sumber daya alam dalam organisasi yang bersangkutan.
- b. Sosial-Budaya Masyarakat  
Faktor sosial budaya masyarakat tidak dapat diabaikan oleh organisasi apapun yang didirikan yaitu untuk kepentingan masyarakat yang mempunyai latar belakang sosial-budaya yang berbeda-beda.
  - c. Perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Tehnologi (IPTEK)
  - d. Perkembangan IPTEK dewasa ini berkembang sedemikian pesatnya. Organisasi yang baik harus dapat mengikuti perkembangan tersebut, oleh karena itu organisasi harus mampu memilih tehnologi yang tepat serta kemampuan anggota harus diadaptasi dengan kondisi tersebut.

## **C. Kemiskinan**

### **1. Definisi Kemiskinan**

Kemiskinan merupakan salah satu masalah sosial masyarakat bersifat global yang sulit untuk dihilangkan ataupun ditanggulangi. Kemiskinan dapat dikatakan bukan hanya berkaitan dengan ketidakmampuan sebuah keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidup tetapi juga adanya kesenjangan sosial yang terlampau lebar. Banyak definisi yang berkaitan dengan kemiskinan, sebagian orang memahami istilah kemiskinan dari prespektif subjektif dan komparatif sementara yang lainnya melihat dari segi moral dan evaluatif. Meskipun sebagian besar konsepsi mengenai kemiskinan sering dikaitkan dengan aspek ekonomi, kemiskinan sejatinya menyangkut dalam dimensi material, sosial, kultural, institusional dan struktural.

Menurut Schiller dalam Suyanto (2013:1) yaitu “kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk mendapatkan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan sosial yang terbatas”. Kemiskinan juga biasa didefinisikan sebagai fenomena ekonomi dalam artian rendahnya

penghasilan atau tidak dimilikinya mata pencaharian yang cukup baik dalam kelangsungan hidup. Sementara definisi kemiskinan menurut Friedman dalam Suyanto (2013:2) ‘‘kemiskinan adalah ketidaksamaan untuk mengakumulasi basis kekuasaan, yang dimaksud basis kekuasaan yaitu modal produktif atas aset, sumber keuangan, organisasi sosial dan politik, *network* atau jaringan sosial dan informasi yang diperlukan’’.

Dengan hal ini dapat disimpulkan bahwa kemiskinan dapat digambarkan adanya kelangkaan materi atau barang-barang yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari seperti makanan, pakaian dan perumahan atau dapat dikatakan sebagai situasi dimana orang kesulitan memenuhi kebutuhan dasarnya. Menurut Suharto (2009:16) menyatakan bahwa ‘‘hakikat dari kemiskinan menunjuk pada kesulitan dalam bidang ekonomi yang dialami oleh seseorang atau dapat dikatakan ketidakmampuan dalam pemenuhan kebutuhan hidup’’.

Dengan menggunakan perspektif yang lebih luas lagi menurut David Cox dalam Suharto (2009:18-19) membagi kemiskinan ke dalam beberapa dimensi yang dapat diketahui sebagai berikut ini :

1. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi.  
Globalisasi melahirkan negara pemenang dan negara kalah, pemenang umumnya adalah negara-negara maju sedangkan negara-negara berkembang seringkali semakin terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi.
2. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan  
Kemiskinan subsisten (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan pedesaan (kemiskinan akibat peminggiran pedesaan dalam proses pembanguann), kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakikat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan).

3. Kemiskinan sosial  
Kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak dan kelompok minoritas akibat kondisi sosial yang tidak menguntungkan mereka, seperti perbedaan gender, diskriminasi atau eksploitasi ekonomi.
4. Kemiskinan konsekuensial.  
Kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal di luar masyarakat miskin seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan dan tingginya jumlah penduduk.

## **2. Definisi Penanggulangan Kemiskinan**

Kemiskinan sampai saat ini masih menjadi masalah sosial yang kompleks yang sulit untuk dihilangkan di negara berkembang seperti di Indonesia ini. Kemiskinan yang merupakan salah satu masalah utama pembangunan yang disamping pengangguran ataupun distribusi pendapatan telah banyak dibuat kebijakan dalam penanggulangan. Aktor-aktor yang terkait yang terlibat dalam pembuatan kebijakan dalam pelayanan untuk menanggulangi kemiskinan masyarakat juga sudah berusaha membuat kebijakan yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan. Menurut Kepmensos RI No.146/HUK/2013 tentang kriteria dan pendataan fakir miskin dan orang tidak mampu ialah sebagai berikut ini :

- a. Tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar;
- b. Mempunyai pengeluaran sebagian besar digunakan untuk memenuhi konsumsi makanan pokok dengan sangat sederhana;
- c. Tidak mampu atau mengalami kesulitan untuk berobat ke tenaga medis, kecuali Puskesmas atau yang disubsidi pemerintah;
- d. Tidak mampu membeli pakaian satu kali dalam satu tahun untuk setiap anggota rumah tangga;
- e. Mempunyai kemampuan hanya menyekolahkan anaknya sampai jenjang pendidikan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama;

- f. Mempunyai dinding rumah terbuat dari bambu/kayu/tembok dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah, termasuk tembok yang sudah usang/berlumut atau tembok tidak diplester;
- g. Kondisi lantai terbuat dari tanah atau kayu/semen/keramik dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah;
- h. Atap terbuat dari ijuk/rumbia atau genteng/seng/asbes dengan kondisi tidak baik/ kualitas rendah;
- i. Mempunyai penerangan bangunan tempat tinggal bukan dari listrik atau listrik tanpa meteran;
- j. Luas lantai rumah kecil kurang dari 8 m
- k. Mempunyai sumber air minum berasal dari sumur atau mata air tak terlindung/air sungai/air hujan/lainnya.

Upaya dalam mengatasi masalah kemiskinan dimulai dari penetapan berbagai indikator dari kemiskinan, yang mana dapat mengetahui berbagai strategi penanggulangan kemiskinan. Kelemahan dari berbagai kebijakan yang telah dibuat dalam penanggulangan kemiskinan yang dicanangkan adalah bermula dari kebijakan pembangunan yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi makro cenderung sentralistik atau terpusat. Kebijakan tentang penanggulangan kemiskinan yang dibuat lebih cenderung memposisikan rakyat sebagai objek. Menurut Izzedin dalam Suyanto (2013 : 243) ‘pada saat ini yang dibutuhkan agar program-program penanggulangan kemiskinan dapat memberikan hasil yang nyata, yang mana dapat menggempur akar-akar kemiskinan hingga tuntas’.

Penanggulangan kemiskinan sendiri tidak dapat dilaksanakan dengan mudah, hal yang dapat dilaksanakan ialah membangun kehidupan yang lebih baik ataupun mengeleminasi kesenjangan sosial. Menurut Suyanto (2013 : 244) ‘upaya penanggulangan kemiskinan seyogyanya tidak dilakukan secara sepotong-sepotong, parsial dan hanya bersifat kontemporer. Sementara menurut Direktorat Jenderal Pendidikan (2010 : 45) ‘sentralisasi yang sangat kuat di masa lalu juga berimbas ke kebijakan pengurangan kemiskinan dimana hampir setiap program

kemiskinan bersifat *top-down* dengan keterlibatan minimal dari pemerintah daerah dalam formulasi kebijakan''. Dengan melihat pada sejumlah isu prioritas kemiskinan yang dihadapi sekarang, kebijakan yang akan diintervensi ataupun dikembangkan harus benar-benar bersifat komperhensif yang tidak berhenti dari aspek ekonomi saja, tetapi juga diperlukan perbaikan aspek ketidakberdayaan ataupun kelemahan jasmani

## **E. Kelompok Usaha Bersama (KUBE)**

### **1. Definisi Kelompok Usaha Bersama (KUBE)**

Menurut Kementrian Sosial (2016 : 6) menyatakan bahwa pengertian Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ialah

''Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan kumpulan atau himpunan beberapa masyarakat yang tergolong pada keluarga miskin yang dibentuk, tumbuh dan berkembang atas dasar prakarsa sendiri, saling berinteraksi antara satu individu dengan individu lainnya dan tinggal dalam satu lingkup wilayah tertentu dengan tujuan meningkatkan produktivitas anggotanya, meningkatkan relasi sosial yang harmonis, memenuhi kebutuhan dari anggota, sebagai pemecahan masalah yang dialami anggota dan menjadi tempat dalam pengembangan usaha''

Kelompok Usaha Bersama (KUBE) juga merupakan salah satu media pemberdayaan sosial yang bertujuan untuk menciptakan aktifitas sosial ekonomi keluarga miskin terutama dalam meningkatkan kesejahteraan sosial dari masing-masing anggota. Selanjutnya pembentukan ataupun pengembangan Kelompok Usaha Bersama ini didasarkan oleh kedekatan tempat tinggal, keterampilan anggota, ketersediaan sumber atau keadaan geografis, latar belakang budaya ataupun mempunyai motivasi yang sama dan adanya kelompok masyarakat yang sudah ada sejak lama. Selain itu juga kelompok program penanggulangan

kemiskinan berbasis pemberdayaan kelompok masyarakat, yang mempunyai tujuan mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas dari kelompok masyarakat miskin untuk ikut serta dalam pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat miskin. Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ini merupakan program yang dilaksanakan oleh pemerintah melalui Kementerian Sosial Republik Indonesia yang tugasnya diturunkan ke masing-masing daerah melalui Dinas Sosial yang ada di kabupaten atau kota untuk menentukan calon penerima dana stimulan dari Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Sebagai salah satu kegiatan atau program penanggulangan kemiskinan ini Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ini dibagi dua yaitu Kelompok Usaha Bersama (KUBE) perkotaan dan pedesaan.

Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan media pendekatan dalam pemberdayaan masyarakat miskin dalam penanggulangan kemiskinan. Media pendekatan yang ini dapat dibagi menjadi dimensi sosial, dimensi ekonomi dan kelembagaan termasuk di dalamnya tentang manajemen. Menurut Kementerian Sosial (2016: 10) menyatakan bahwa tentang KUBE ini menyatakan bahwa :

“Melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan wawasan berfikir para anggota karena mereka nantinya dituntut mempunyai suatu kemampuan manajerial untuk mengelola sendiri usaha yang sedang dijalankan dan berupaya menggali sumber-sumber yang tersedia di lingkungan untuk keberhasilan anggotanya”

Adanya Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ini diharapkan dapat memberikan peluang usaha untuk masyarakat dalam mengatasi masalah kemiskinan yang sulit untuk ditanggulangi. Diharapkan melalui program

Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ini masyarakat ataupun kelompok usaha dapat lebih memaksimalkan lagi.

## **2. Tujuan Kelompok Usaha Bersama (KUBE)**

Pelaksanaan program dari Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ini mempunyai tujuan yang bermanfaat untuk masyarakat ataupun kelompok masyarakat miskin. Dilaksanakannya program penanggulangan kemiskinan ini pastinya ada tujuan-tujuan yang nantinya dapat terlaksana dengan baik. Berikut ini merupakan tujuan-tujuan dari adanya Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ialah sebagai berikut menurut Kementrian Sosial ( 2016 : 17) menyatakan sebagai berikut :

- a. Dapat meningkatkan kemampuan dari masing-masing anggota kelompok Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di dalam memenuhi kebutuhan hidup yang dibutuhkan setiap hari, yang dapat ditandai dengan meningkatnya pendapatan dari keluarga miskin, meningkatnya kualitas sandang, pangan papan, tingkat pendidikan, tingkat kesehatan dan meningkatkan kebutuhan sosial lainnya.
- b. Dapat meningkatkan kemampuan dari masing-masing anggota dari Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dalam menyelesaikan atau mengatasi permasalahan yang mungkin terjadi di dalam keluarganya maupun yang ada di lingkungan tempat tinggalnya, adanya perbedaan pendapat yang terjadi di dalam ataupun diluar keluarga dan diminimalisir perselisihan yang mungkin terjadi antara sesama anggota.
- c. Selain itu tujuan yang lainnya dapat meningkatkan kemampuan dari masing-masing anggota kelompok Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dalam menampilkan peranan-peranan sosialnya, yang ditandai dengan semakin meningkatnya kepedulian dan rasa tanggung jawab dan keikutsertaan anggota dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial di lingkungannya. Dan semakin terbukanya pilihan para anggota kelompok dalam pengembangan usaha yang menguntungkan dan terbukanya kesempatan dalam memanfaatkan sumber dan potensi kesejahteraan sosial yang tersedia dalam lingkungannya.

### 3. Strategi Kelompok Usaha Bersama (KUBE)

Pelaksanaan dan pengembangan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dalam prosesnya tentunya memerlukan beberapa strategi dalam menentukan tujuan yang akan dicapai kedepannya. Strategi pengembangan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) mutlak diperlukan, dan berikut ini merupakan strategi yang digunakan dalam implementasi Kelompok Usaha Bersama menurut Kementerian Sosial (2014 : 7) ialah sebagai berikut :

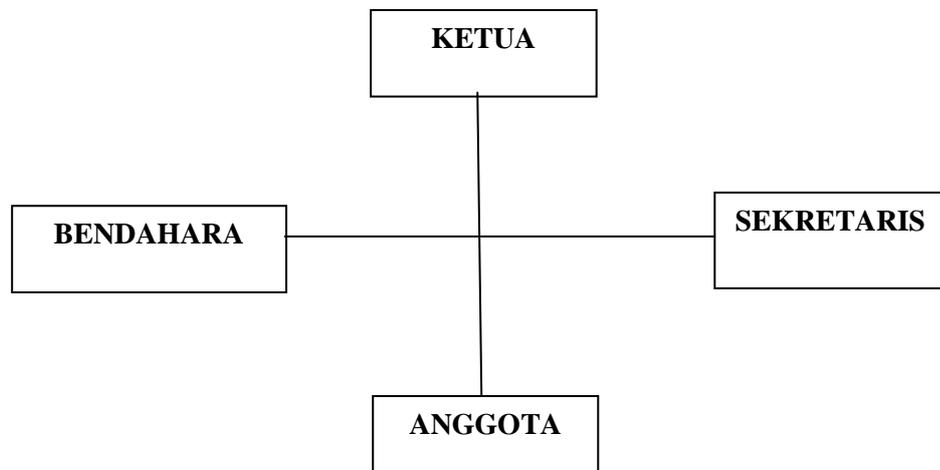
- a. Partisipasi Sosial  
Partisipasi sosial mengandung makna keterlibatan seluruh anggota Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dan masyarakat sekitarnya dalam setiap proses penanggulangan kemiskinan. Partisipasi sosial dilakukan dengan menyediakan informasi program, menumbuhkan pemahaman dan kesadaran terhadap permasalahan kemiskinan, melakukan dialog, menemukan alternatif pemecahan masalah, melaksanakan aksi dan evaluasi bersama.
- b. Advokasi Sosial  
Advokasi sosial mengandung makna adanya upaya memberikan pendampingan sosial, perlindungan sosial terhadap Kelompok Usaha Bersama (KUBE), sehingga mereka memiliki akses terhadap pelayanan sosial dasar, peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraannya. Advokasi sosial dapat dilaksanakan melalui pelibatan dalam perumusan berbagai kebijakan ataupun aksi sosial.
- c. Kemitraan Sosial  
Kemitraan sosial mengandung makna terjalinnya kerjasama dengan berbagai pihak meliputi perguruan tinggi, dunia usaha ataupun masyarakat umum dalam upaya menumbuhkan dan pengembangan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) secara berkelanjutan. Bentuk kemitraan ini dapat dilaksanakan dengan mensinergikan potensi dan sumber sosial maupun program lain.
- d. Penguatan Kapasitas Sumber Daya Manusia dan Kelembagaan  
Penguatan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan mengandung makna peningkatan profesionalisme dan kinerja pelaku program, termasuk aparatur pemerintah ditingkat pusat dan daerah, pendamping, masyarakat atau organisasi sosial serta anggota Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Penguatan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan dilaksanakan melalui pendidikan, pelatihan, studi lapangan ataupun pendampingan.

#### **4. Struktur dan Kepengurusan Kelompok Usaha Bersama (KUBE)**

Setiap Kelompok Usaha Bersama (KUBE) pasti mempunyai struktur dan kepengurusan yang digunakan untuk menjalankan program yang dilaksanakan. Menurut Kementerian Sosial (2016 : 19) menyatakan bahwa struktur dan kepengurusan yang ada dalam Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ada beberapa pokok-pokok pemikiran yang sudah ditetapkan dalam struktur atau kepengurusan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ini ialah sebagai berikut :

- a. Kepengurusan dipilih berdasarkan hasil musyawarah atau kesepakatan anggota kelompok.
- b. Struktur organisasi merupakan suatu bentuk tanggung jawab yang harus dijalankan. Dengan struktur yang dapat diketahui apa yang harus dilakukan masing-masing anggota dengan kewajiban dan tanggung jawab yang berbeda juga.
- c. Struktur Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ini sangat bergantung pada kegiatan atau jenis usaha yang dijalankan oleh KUBE tersebut. Tidak ada suatu struktur yang baku tentang struktur KUBE strukturnya diserahkan sepenuhnya pada kelompok KUBE.
- d. Namun demikian, di bawah ini merupakan struktur organisasi KUBE yang relatif sederhana yang dapat dijadikan acuan dalam perumusan struktur organisasi KUBE yang terdiri dari ketua, sekretaris dan bendahara.

Jika diperlukan dapat juga dibentuk urusan atau seksi yang ada pada kelompok, secara sistematis berikut ini merupakan struktur keanggotaan dari Kelompok Usaha Bersama (KUBE) yang dapat digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 7 : Strukur Organisasi Kelompok Usaha Bersama (KUBE)**  
*Sumber : Buku Pedoman KUBE Tahun 2016.*

## **E. Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE)**

### **1. Definisi Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE)**

Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan program penanggulangan kemiskinan yang dibentuk dan dilaksanakan oleh Kementerian Sosial yang disalurkan ditiap Dinas Sosial kabupaten atau kota di Indonesia. Pada proses pengajuan usulan proposal terkait dengan bantuan KUBE ini dilaksanakan dari bawah dulu, misalnya dari desa ataupun dari kelurahan yang akan dilimpahkan ke kecamatan Kementerian Sosial (2016 : 13).

Nantinya kecamatan ataupun desa akan mengirimkan usulan bantuan proposal itu kepada Dinas Sosial. Pengajuan proposal tersebut nantinya akan dipilih oleh Dinas Sosial untuk diajukan kepada Kementerian Sosial. Setelah diajukan ke Kementerian Sosial, nantinya akan diseleksi berdasarkan kriteria yang telah ditentukan dalam pemilihan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) yang mendapat bantuan dana. Pemberian dana bantuan yang ada disetiap kabupaten dan kota ini tidak setiap tahun ada, hal ini tergantung pada kebutuhan dan dana yang

dipunyai. Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan media pendekatan dalam pemberdayaan fakir miskin dalam penanggulangan kemungkinan. Menurut Kementerian Sosial (2016 : 25) ialah sebagai berikut :

“Proses pengusulan KUBE ini nantinya akan diseleksi dan diverifikasi oleh Kementerian sosial yang terkait. Pengusulan ini memerlukan waktu yang panjang karena akan dilakukan verifikasi data yang dianggap sesuai dengan pengajuan proposal yang telah diserahkan, dalam program Kelompok Usaha Bersama yang Dinas Sosial yang ada di kabupaten atau kota akan menjadi implementor dari program ini”.

Selanjutnya tentang pemberian bantuan usaha dalam pelaksanaan program KUBE menurut Kementerian Sosial (2016 : 25) ialah sebagai berikut :

“Dalam pemberian dana bantuan ini, para fakir miskin penerima manfaat diberikan stimulasi sebesar Rp. 20.000.000 pada setiap kelompok yang terdiri dari 10 KK, tentang pemilihan jenis usaha atau kerja, diserahkan sepenuhnya kepada kelompok dimaksud dengan bimbingan oleh para pendamping. Pemilihan jenis usaha atau kerja ini tentunya disesuaikan dengan tersedianya bahan dasar dan kondisi setempat. Dana bantuan yang telah diberikan ini nantinya akan dibelikan atau digunakan sesuai dengan jenis usaha yang dipilih seperti usaha ternak kambing, ternak bebek ataupun seperti usaha pembuatan kerajinan atau jajanan pasar yang dilakukan secara kelompok”.

Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan himpunan dari keluarga yang tergolong fakir miskin yang dibentuk, tumbuh dan berkembang atas dasar prakarsanya sendiri, saling berinteraksi antara satu dengan lain dan tinggal dalam satuan wilayah tertentu dengan tujuan untuk meningkatkan produktivitas anggotanya, meningkatkan produktifitas anggotanya, meningkatkan relasi sosial yang harmonis, memenuhi kebutuhan anggota, memecahkan masalah sosial yang dialaminya dan menjadi wadah pengembangan usaha bersama. Hal ini pengembangan dan pembentukan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) didasarkan

pada kedekatan tempat tinggal, jenis usaha atau keterampilan anggota dan mempunyai motivasi yang sama dalam kelompok masyarakat

Selain itu menurut Kementrian Sosial (2016 : 17) tentang pendampingan KUBE ialah sebagai berikut :

“Dalam program Kelompok Usaha Bersama ini mencakup dimensi sosial, ekonomi, kelembagaan termasuk di dalamnya tentang manajemen dari aspek ekonomi, pendekatannya dilakukan sejak pemberian dana bantuan untu usaha atau kerja. Adapun pendekatan sosial, diberikan dalam bentuk bimbingan dan motivasi yang dilakukan oleh Dinas Sosial setempat dan oleh para pendamping Para pendamping kemudian mempunyai peran strategis yakni sebagai fasilitator, penghubung, dinamisator serta motivator para penerima manfaat yang tergabung dalam Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Pendamping membimbing dan mengarahkan para anggota Kelompok Usaha Bersama (KUBE) untuk melakukan usaha dan kerja secara kelompok demi kebersamaan dan hasil capaian bersama. Sedangkan pendekatan kelembagaan, adalah pemberian manfaat yang tergabung dalam Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dapat terus melakukan kegiatan secara terlembaga, sejak perencanaan, penentuan jenis kerja dan usaha, pengelolaan KUBE hingga pemanfaatan hasil”.

## **2. Kriteria Penerima Dana Bantuan Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE)**

Penerima dana bantuan dari program Kelompok Usaha Bersama ini mempunyai kriteria yang harus dipenuhi oleh setiap calon anggota Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Berikut ini merupakan kriteria calon penerima bantuan program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ialah sebagai berikut menurut Kementrian Sosial (2017 : 17) ialah sebagai berikut :

1. Merupakan RTSM ( Rumah Tangga Sangat Miskin ) yang memenuhi kriteria miskin seperti yang dimaksudkan Kepmensos RI No.146/HUK/2013 tentang kriteria dan pendataan fakir miskin dan orang tidak mampu serta telah melakukan verifikasi untuk menimimalisir kesalahan.

2. Setiap Kelompok Usaha Bersama (KUBE) beranggota 10 orang dan keseluruhan sudah berkeluarga.
3. Anggota Kelompok Usaha Bersama (KUBE) berusia antara 15-55 Tahun.
4. Mempunyai kedekatan tempat tinggal atau letak geografis.
5. Memiliki kemauan untuk dapat bekerja secara kelompok.
6. Mempunyai latar belakang motivasi yang sama.

### **3. Prinsip Dasar Program Pengembangan Kelompok Usaha Bersama**

Pelaksanaan program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ini harus mempunyai prinsip-prinsip yang kuat supaya dalam kegiatan KUBE ini dapat dilaksanakan dengan baik. Prinsip-prinsip yang ada harus digunakan dengan baik dengan tujuan agar Kelompok Usaha Bersama (KUBE) ini dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin. Berikut ini merupakan prinsip-prinsip dasar yang digunakan dalam pengembangan Kelompok Usaha Bersama menurut Kementrian Sosial (2016: 26-27) ialah sebagai berikut ini :

- a. Penentuan nasib sendiri  
Anggota Kelompok Usaha Bersama (KUBE) diberikan kesempatan untuk menentukan dirinya sendiri artinya KUBE dapat memilih dan menentukan jenis usaha yang akan dilaksanakan sesuai dengan kemampuan dan keterampilan yang dimiliki. Para pendamping sosial yang terlibat dalam kegiatan KUBE berperan sebagai fasilitator dalam pengembangan KUBE tersebut.
- b. Kekeluargaan  
Prinsip ini menekankan bahwa pengembangan Kelompok Usaha (KUBE) perlu dibangun atas semangat kekeluargaan di antara sesama anggota KUBE dan lingkungannya. Nilai seperti ini akan menumbuhkan semangat dan sikap dalam mewujudkan keberhasilan KUBE.
- c. Kegotong-royongan  
Kegotong-royongan berarti menuntut perlu adanya kebersamaan dan semangat kebersamaan di antara sesama para anggota KUBE. Dalam prinsip tidak menonjolkan adanya perbedaan antara pengurus dan anggota tetapi mengedepankan kebersamaan sesama.
- d. Potensi Anggota  
Pengelolaan dan pengembangan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) harus didasarkan pada kemampuan dan potensi yang dimiliki oleh para anggota KUBE. Sebagai contoh apabila para anggota KUBE mempunyai keterampilan dalam bidang ternak ikan maka hendaknya jenis usaha yang dikembangkan adalah bidang ternak ikan.

- e. Sumber-sumber setempat  
Prinsip ini menekankan bahwa pengembangan usaha yang dilakukan harus didasarkan pada ketersediaan sumber-sumber yang ada di daerah tersebut, yang menjadi suatu kendala bilamana suatu jenis usaha yang dikembangkan namun sumber-sumber yang menjadi bahan baku di daerah tersebut tidak tersedia.
- f. Keberlanjutan  
Prinsip ini menekankan pada kegiatan yang dikelola oleh Kelompok Usaha Bersama (KUBE) merupakan bagian dari kebijakan pemerintah daerah dalam upaya penanganan kemiskinan diharapkan yang diwujudkan dalam program-program yang berkelanjutan bukan hanya untuk sementara waktu.
- g. Usaha yang berorientasi pasar  
Prinsip ini menekankan bahwa pengembangan Kelompok Usaha Bersama (KUBE) melalui jenis usaha yang mempunyai prospek yang baik dan sesuai dengan kebutuhan pasar.