

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBANGUN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI ERA OTONOMI DAERAH (Studi Kasus di Kabupaten Sragen)

Oleh:
Agus Suryo Suropto

ABSTRACT

This research tries to assess of law and regulation aiming to overcome poorness from national storey; level until area, to do/conduct the synchronization of law and regulation arrangement to overcome poverty from national storey; level until area and also to analyze the principle of justice, both for having the character of constitutive and also regulative which during the time made by the basis of arrangement to overcome poverty.

This research is executed in Sragen district. Performing this research, writer uses the descriptive research. Sources of data used primary data that represents a number of fundamental data taken as especial reference in this research, such as Indonesian Constitution 1945, Act No.22/1999 about Governance Area, Act No.7/1996 about food, Act No. 5/1993 about Improvement of to Overcome Poverty, Presidential Decree No. 124/2001 and secondary data used is other materials that relevant with the research problems.

In sum, the research concludes that policy conducted by Government of District Sragen program to overcome poverty during autonomous era are synchronized in the form of determination expense of committee to overcome poorness , however many matters which do not synchronous are namely, background forming of committee to overcome poorness identification, determination domicile the committee, duty of committee and formation of committee membership that consist of overcome poorness law having accommodated the ground professionalism, accountability, controlling, efficient and effective, but not yet accommodated the knowledge ground to the fore, energy, listening carefully and equivalency. Model of law and regulation which is used by a governmental policy is medium, if it be seen from forming side represent the mixture model among policy elite preference and policy as institutional activity from Thomas R Dye, if it be seen from the in and out of process represent the mixture among model of ellipse mass and model the institutional from Christopher Ham- Michael Hill.

Keywords : Poverty, Polic, Decentralization

PENDAHULUAN

Pertumbuhan penduduk miskin di perkotaan terjadi karena pertumbuhan penduduk miskin itu sendiri dan urbanisasi penduduk miskin dari pedesaan. Kemiskinan di kota diantaranya terjadi karena suplai tenaga kerja yang sangat melimpah dengan peluang kesempatan kerja yang terbatas, serta rendahnya tingkat *sallary* pada kegiatan-kegiatan marginal, disamping faktor sosial, budaya.²⁹ Kemiskinan di perkotaan juga sangat berkaitan dengan kemiskinan yang terjadi di pedesaan, karena kemiskinan di pedesaan akan mendorong migrasi penduduk miskin ke perkotaan.

Secara umum masalah kemiskinan di perkotaan ini erat kaitannya dengan masalah tingkat pendidikan dan jumlah anggota keluarga. Tingkat pendidikan akan menentukan beban keluarga, dan pemecahan masalah kemiskinan erat kaitannya dengan pemecahan masalah ketimpangan dan kesenjangan sosial. Ketimpangan itu dapat terjadi antar sektor, terutama sektor pertanian dan industri, antar golongan pendapatan dan antar daerah. Dalam berbagai bentuk ketimpangan tersebut, masyarakat miskin selalu menempati posisi paling rentan jika terjadi gejolak dalam ekonomi.

Penanggulangan kemiskinan adalah kewajiban pemerintah yang harus dilakukan sebagai wujud dari amanat konstitusi bagi pencapaian tujuan nasional seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 45 yang menyebutkan bahwa: Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan ikut mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.....

Penanggulangan kemiskinan juga terkait dengan mandat Undang – Undang Dasar 1945 yang tertuang dalam beberapa pasal; pasal 27 ayat (2) " tiap – tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan ", pasal 28 H ayat (1) "setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan". Ayat (2) "setiap orang mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan". Ayat (3) "setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat". Ayat (4) "setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang – wenang

²⁹ Ahmad Erani Yustika lebih melihat bahwa kemiskinan di perkotaan terjadi akibat faktor strategi Industrialisasi yang dilakukan pemerintah Indonesia sejak tahun 1969 karena pengaruh Industrialisasi global. Sejarah telah membuktikan bahwa negara-negara yang telah berhasil memajukan ekonominya selalu melewati tahapan industrialisasi, namun ternyata di Indonesia, strategi industrialisasi justru meningkatkan urbanisasi secara besar-besaran. Lihat Ahmad Erani Yustika. 2003 *Negara vs Kaum Miskin*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

oleh siapapun". Pasal 34 menyebutkan "fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara". Pasal tersebut yang semula ayat tunggal, pada amandemen keempat UUD 45 hal tersebut dipertegas lagi dengan menambah ayat-ayat baru, sehingga pasal 34 menjadi empat ayat. Ayat (2) berbunyi "negara mengembangkan sistem jaminan bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan".

Otonomi Daerah yang berdasarkan pada Undang - Undang 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan peran yang nyata pada Pemerintah Kabupaten dan pemerintah kota untuk memanager daerahnya di berbagai bidang, termasuk diantaranya program pengentasan kemiskinan. Kebijakan penanggulangan kemiskinan ini dilengkapi pula dengan peraturan perundang-undangan sebagai navigator untuk memberikan arah dan jaminan kepastian tercapainya tujuan pelaksanaan program. Undang - Undang nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) menggariskan bahwa sasaran yang harus dicapai dalam lima tahun adalah berkurangnya jumlah penduduk miskin absolut sebesar 4% dari tingkat kemiskinan yang terdata pada tahun 1999 sebesar 37,5 juta jiwa (18% penduduk) menjadi 14% atau sebesar 28,86 juta jiwa pada tahun 2004.

Penanggulangan kemiskinan yang selama ini berjalan dirasa masih kurang sinkron antara program pemerintah pusat dan program pemerintah kabupaten/kota. Hal ini dapat dilihat dari model kebijakan yang diterapkan masih top down models, bukan *button up models*,³⁰ padahal setiap daerah memiliki karakter dan sumber daya yang berbeda, sehingga penyebab kemiskinanpun dapat berbeda di setiap daerah.

Pemerintah daerah perlu mempunyai kebijaksanaan pembangunan yang dilengkapi dengan program redistribusi pendapatan yaitu menciptakan keseimbangan antara pembangunan industri dan pertanian serta mengalokasikan sumber daya yang memadai untuk penyediaan kebutuhan dasar masyarakat. Untuk itu perlu dilakukan identifikasi permasalahan di setiap wilayah dan selanjutnya disusun kebijakan yang relevan. Pemerintah daerah perlu menyusun berbagai program penanggulangan kemiskinan secara terintegrasi. Program tersebut haruslah *sustainable* yang juga perlu mempertimbangkan kondisi lokal dimana kemiskinan itu terjadi.

Pemerintah daerah perlu mendorong perkembangan industri yang bersifat padat karya, sehingga mampu memperbesar kesempatan kerja, misalnya industri

³⁰ Moeljarto menggunakan istilah pola atau skema *serangan langsung* sebagai antonim atas reorientasi strategi dari istilah *trickle down effect yang dianggap tidak pasti, sangat lambat dan kurang efektif*. Vidyandhika Moeljarto *Kemiskinan : Hakekat, ciri, dimensi dan Kebijakan*, dalam *centre for stratetig and international studies*. 1994. Majalah Analisis, tahun XXIII, No.3. Lihat Juga Kabul Santosa, 1992. *Kemiskinan : Reorientasi strategi dan pengendaliannya*. Universitas Jember: Pidato Pengukuhan Guru Besar

kecil, kerajinan, jasa dan sebagainya. Walaupun industri skala kecil mempunyai tingkat efisiensi ekonomi yang lebih rendah namun memungkinkan adanya distribusi nilai tambah yang lebih merata, yang pada gilirannya hal ini akan menciptakan dampak pemerataan pendapatan. Pemerintah daerah juga diharapkan dapat mengembangkan agro industri yang mampu mendorong industri pertanian primer (hulu) di pedesaan. Kesempatan kerja di pedesaan harus selalu ditumbuhkan sehingga mampu mengurangi sebesar mungkin arus migrasi ke kota. Transformasi sosial ekonomi yang terjadi harus selalu diarahkan untuk memperbesar penyerapan tenaga kerja. Fokus pengentasan kemiskinan menjadi mendesak dan yang lebih penting lagi adalah upaya menekan angka kemiskinan tersebut dilakukan secara konkrit, tepat sasaran dan komprehensif.

Kabupaten Sragen sebagai kota tapal batas antara provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur dengan jumlah penduduk 849.759 jiwa dengan jumlah KK sebanyak 216.309. Jumlah KK miskin 82.697 atau 38,23 %. Pemerintah Kabupaten Sragen dihadapkan pada permasalahan serius dalam program penanggulangan kemiskinan.

Pemerintah Kabupaten Sragen telah melakukan berbagai langkah konkret melalui berbagai program untuk penanggulangan kemiskinan. Kebijakan ini tertuang dalam berbagai produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Sragen yakni Peraturan Daerah (Perda) dan Surat Keputusan Bupati. Produk hukum inilah yang akan menjadi navigasi bagi aparatur pemerintah untuk merealisasikan produk hukum itu di lapangan. Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalahnya adalah "Bagaimana bentuk hukum yang dijadikan sarana kebijakan Pemerintah Kabupaten Sragen dalam rangka penanggulangan kemiskinan yang telah dibuat oleh pemerintah selama ini? Adapun tujuan yang ingin dicapai dengan dilakukannya penelitian ini adalah: 1) Menginventarisasi dan melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur penanggulangan kemiskinan dari tingkat nasional sampai daerah; 2) Menganalisis asas-asas hukum, baik yang bersifat konstitutif maupun regulatif yang selama ini dijadikan landasan pengaturan penanggulangan kemiskinan; 3) Menganalisis model peraturan perundang-undangan yang selama ini digunakan sebagai sarana kebijakan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan.

LANDASAN TEORI

Sejak tahun 1997 Indonesia dilanda krisis moneter yang meluas menjadi krisis multi dimensi. Krisis ini pula yang menyebabkan kemunduran berbagai kegiatan ekonomi rakyat dengan terganggunya kegiatan produksi, distribusi dan konsumsi. Permasalahan tersebut telah membawa dampak serius pada peningkatan jumlah pengangguran dan penduduk miskin, baik di perkotaan maupun di pedesaan.

Menurut Robert Kambu kemiskinan adalah situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya. Laporan 2000 World Development

Report yang dikeluarkan Bank Dunia mendefinisikan kemiskinan sebagai suatu kekurangan yang tidak dapat diterima dalam kehidupan manusia, baik kekurangan dalam fisiologis maupun sosial. Menurut Didi Riyadi (2003) pada hakekatnya kemiskinan mencakup 4 hal pokok, yaitu: 1) kurangnya kesempatan (low of opportunity), 2) rendahnya kemampuan (low of capabilities), 3) kurangnya jaminan (low level security), 4) Ketidakberdayaan (low capacity of empowerment).

Upaya penanggulangan kemiskinan merupakan amanat konstitusional bagi pencapaian tujuan nasional seperti yang tercantum dalam pembukaan Undang – Undang 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Penanggulangan kemiskinan juga terkait dengan mandat Undang – Undang Dasar 1945 yang tertuang dalam beberapa pasal: 1) Pasal 27 ayat (2) " tiap – tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan "; 2) Pasal 28 H: a) Ayat (1) "setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan". b) Ayat (2) "setiap orang mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan". c) Ayat (3) "setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat". d) Ayat (4) "setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang – wenang oleh siapapun". 3) Pasal 34 "fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara". Pasal tersebut yang semula ayat tunggal, pada amandemen ke empat UUD 45 hal tersebut dipertegas lagi dengan menambah ayat-ayat baru, sehingga pasal 34 menjadi empat ayat. Ayat (2) berbunyi "negara mengembangkan sistem jaminan bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan".

Proses penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan daerah terlebih dahulu melakukan kesepakatan mengenai pengertian strategi penanggulangan kemiskinan, yaitu arah umum, prinsip-prinsip dasar yang menjadi pedoman, serta kerangka berfikir yang melatar belakangi upaya penanggulangan kemiskinan yang akan dilakukan. Berdasarkan strategi tersebut, selanjutnya dapat dijadikan sebagai pedoman dalam menentukan kebijakan dan program yang efektif dan sistematis bagi pemerintah, serta menjadi pedoman bagi berbagai unsur non government khususnya pihak swasta, dan masyarakat.

- Prinsip – prinsip penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan itu adalah:
- a. Partisipatif
Prinsip partisipatif diarahkan agar proses penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan terselenggara secara demokratis dengan melibatkan semua *stakeholders* baik pemerintah, swasta, masyarakat (termasuk didalamnya masyarakat miskin itu sendiri). Melalui prinsip ini diharapkan agar strategi penanggulangan kemiskinan dapat dipahami dan dimiliki oleh seluruh pelaku pembangunan sehingga penanggulangan kemiskinan dapat diarahkan menjadi gerakan sosial.
 - b. Transparansi
Transparansi dalam proses penyusunan penanggulangan kemiskinan dimaksudkan untuk membangun keterbukaan diantara *stakeholders* sehingga setiap tahapan yang dicapai dan dinamika proses penyusunan yang terjadi dapat dipertanggungjawabkan.
 - c. Akuntabilitas
Akuntabilitas dalam strategi penggulangan kemiskinan mengandung pengertian adanya jaminan bahwa strategi penanggulangan kemiskinan akan dapat diimplementasikan sehingga sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.
 - d. Manfaat Bersama
Pada akhirnya proses penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan harus dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada upaya penanggulangan kemiskinan dan pembangunann daerah sebagai kontribusi untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional.

OTONOMI DAERAH

Istilah otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani *Autonomos/Autonomia*, yang berarti keputusan sendiri (*self running*). Mengutip pendapat Syahda Guruh (2000), otonomi dapat mengandung beberapa pengertian:

1. Suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol pihak lain ataupun kekuatan luar.
2. Bentuk pemerintahan sendiri (*Self Government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasibnya sendiri (*the right of self government; self dtermination*).
3. Pemerintah otonomi memeiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasibnya sendiri, mememnuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil. (*self determination, self sufficiency, self reliance*).
4. Pemerintah otonomi memiliki supremasi / dominasi kekuasaan (*suprmacy of authority*) atau hukum yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah

Sementara menurut undang – undang nomor 22 tahun 1999, bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Menurut Koswara (2000), pelaksanaan otonomi daerah kelihatannya memang sederhana, namun sebenarnya mengandung pengertian yang cukup rumit, karena didalamnya tersimpul makna pendemokrasian dalam arti pendewasaan politik rakyat daerah, pemberdayaan masyarakat dan sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat yang berkeadilan. Sebab, bagaimanapun juga tuntutan pemerataan, tuntutan keadilan yang sering gilancarkan, baik menyangkut bidang ekonomi maupun politik pada akhirnya akan menjadi relatif dan dilematis apabila tergantung kepada tinjauan perspektif yang berbeda.

PEMERINTAH DAERAH

Menurut UU nomor 22 tahun 1999 pemerintah dikaitkan dengan pemerintah daerah, adalah penyelenggaraan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Pemerintah dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktifitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Secara normatif (*positiefrechtelijk*) UU nomor 22 tahun 1999 membedakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan RI yang terdiri dari presiden dan menteri – menteri, sedang pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini mendasarkan pada metode pendekatan doktrinal. Hukum dikonsepsikan sebagai norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau oleh pejabat negara yang berwenang. Objek penelitiannya hanyalah "terbatas" pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek yang diteliti, serta data-data sekunder lainnya. Penelitian ini memilih bentuk penelitian doktrinal yang berupa inventarisasi, penemuan asas-asas hukum dan pengujian taraf sinkronisasi.

Penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif, karena bermaksud memberikan gambaran yang selengkap-lengkapnya tentang bentuk hukum yang dijadikan sarana kebijakan nasional tentang penanggulangan kemiskinan yang telah dibuat oleh pemerintah selama ini. Data yang diperlukan dalam penelitian ini hanya terbatas pada data sekunder yang berupa: a) data primer yakni merupakan sejumlah data pokok yang dijadikan rujukan utama dalam penelitian ini, yang berupa bahan hukum seperti UUD 1945, Undang-Undang No.22 Th 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang Undang No.7 Th 1996 tentang pangan, Undang-Undang No. 5 th 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan, Keppres No. 124 Th. 2001 dan bahan perundang undangan lain yang relevan dengan permasalahan penelitian. b) data sekunder berupa bahan hukum yang berupa hasil

ilmiah para sarjana dan berbagai dokumen literatur berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Kedua bahan hukum itu akan dikumpulkan dengan cara melakukan studi kepustakaan, yang dilakukan dengan cara, mencari, menginventarisasi dan mempelajari peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum serta doktrin-doktrin, yang terkait dengan objek yang diteliti. Adapun instrumen penelitian yang digunakan berupa form dokumentasi.

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah normatif kualitatif. Dalam hal ini analisis akan dilakukan tiga tahap. Pada **tahap pertama**, akan dilakukan analisis yang berupa inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan persoalan yang diteliti, untuk kemudian diorganisir, setelah sebelumnya didiskusikan terlebih dahulu dengan teori-teori hukum dan doktrin-doktrin, yang membahas tentang objek yang bersangkutan.

Tahap kedua akan dilakukan analisis yang berupa pengujian terhadap taraf sinkronisasi antara berbagai peraturan yang telah diinventarisasi di atas. Analisis terhadap taraf sinkronisasi tersebut akan mendasarkan pada *stuffentheorie* dari Hans Kelsen. Dengan pengujian ini, akan diperoleh suatu gambaran tentang kesinkronan (kesesuaian) antara keputusan pengadilan tersebut, dengan peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, teori-teori hukum ataupun doktrin. **Tahap ketiga** dilakukan analisis yang berupa pengujian asas-asas hukum dari berbagai peraturan yang telah diinventarisasi di atas.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Taraf Sinkronisasi berbagai Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Penanggulangan Kemiskinan baik di Tingkat Nasional maupun Lokal yang Dikeluarkan pada Era Otonomi Daerah.

Peraturan perundang-undangan di tingkat nasional yang secara khusus mengatur tentang penanggulangan kemiskinan dalam era otonomi daerah ini adalah Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan, sebagai pelaksana lebih lanjut dari Undang-undang Nomor No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional Lima Tahun. Kedua peraturan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Munculnya berbagai peraturan di tingkat daerah (baik propinsi maupun kabupaten/kota) untuk membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan tingkat daerah di dasarkan pada rumusan pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan yang menyatakan bahwa: "Komite Penanggulangan Kemiskinan merupakan forum lintas pelaku baik ditingkat Pusat maupun di Tingkat daerah, yang berfungsi sebagai wadah

koordinasi serta penajaman kebijakan dan program-program Penanggulangan Kemiskinan yang ditetapkan pemerintah”.

Hal ini kemudian ditindaklanjuti dan dipertegas melalui Surat Menteri Dalam Negeri No. 412.6/1710.A/PMD, tanggal 15 Desember 2003 perihal pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan dan penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan, yang memerintahkan kepada masing-masing kepala daerah untuk : (1) membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan daerah; (2) menyusun Strategi Penanggulangan Kemiskinan yang pelaksanaannya di daerah dikoordinasikan oleh Badan/Dinas Pemberdayaan masyarakat dengan melibatkan berbagai *stakeholders* yang meliputi : pemerintah, perbankan, LSM dan dunia usaha.

a. Latar Belakang Pembentukan dan Kedudukan Komite Penanggulangan Kemiskinan

Dalam Surat Keputusan Bupati Sragen Nomor : 511.1/205/03/2002 Tentang Pembentukan Tim Penanggulangan Kemiskinan, disebutkan:

- 1) Bahwa untuk memadukan dan mengkoordinasikan kegiatan penanggulangan kemiskinan di daerah perlu ditetapkan Tim Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Sragen;
- 2) Melaporkan secara berkala kerja Komite Penanggulangan Kemiskinan kepada Menteri Dalam Negeri, selaku koordinator Asistensi Program;
- 3) Melaporkan hasil kegiatan kepada Bupati;
- 4) Tim dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Bupati.

Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 agar kegiatan Penanggulangan Kemiskinan diselenggarakan secara komprehensif dan terpadu serta dikoordinasikan dalam sebuah forum koordinasi yang bersifat lintas pelaku, ternyata telah ditafsirkan berbeda oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Pemerintah Kabupaten Sragen, dengan menggunakan istilah “*memadukan*” dan “*mengkoordinasikan*”, tanpa menyebutkan sama sekali perlunya forum koordinasi lintas pelaku. Hal ini tentunya akan memberikan muatan kegiatan (dalam hal penyiapan perumusan dan penyelenggaraan kebijakan dan langkah-langkah) serta bentuk wadah organisasi penyelenggaraan yang berbeda.

Kedudukan Komite Penanggulangan Kemiskinan dapatlah dideskripsikan bahwa, Pemerintah Kabupaten Sragen tidak mengkaitkan Komite Penanggulangan Kemiskinan yang dibentuk didaerahnya dengan Komite Penanggulangan Kemiskinan yang dibentuk di pusat, ataupun

dengan presiden. Hal ini kemungkinan disebabkan karena adanya semangat otonomi daerah yang tidak menghendaki adanya campur tangan dari pusat.

Pertanggungjawaban Pemerintah Kabupaten Sragen mendudukkan komite ini selain berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan bupati, tapi juga diwajibkan mempertanggungjawabkan kegiatannya pada pemerintah pusat, khususnya Menteri Dalam Negeri, selaku koordinator Asistensi Program (dalam bentuk pemberian laporan secara berkala kerja Komite Penanggulangan Kemiskinan).

b. Tugas Komite Penanggulangan Kemiskinan

Di dalam Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan tidak disebutkan secara tegas, apa sebenarnya tugas dari komite ini, yang terdapat di dalam Kepres tersebut, hanyalah penetapan tentang:

1) Langkah-langkahnya

Komite Penanggulangan Kemiskinan melakukan langkah-langkah konkrit untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin di seluruh wilayah negara Republik Indonesia, antara lain melalui: a) pemberdayaan dan pengembangan kemampuan manusia yang berkaitan dengan aspek pendidikan, kesehatan, dan perbaikan kebutuhan dasar tertentu lainnya; b) Pemberdayaan dan pengembangan kemampuan manusia berkaitan dengan perbaikan aspek lingkungan, pemukiman, perumahan, dan prasarana pendukungnya; c) Pemberdayaan dan pengembangan kemampuan manusia yang berkaitan dengan aspek usaha, lapangan kerja, dan lain-lain yang dapat meningkatkan Pendapatan.

2) Fungsi

Dalam melaksanakan langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Komite Penanggulangan Kemiskinan menyelenggarakan fungsi: a) Perumusan kebijakan dan program Penanggulangan Kemiskinan dan Panduan Umum yang diperlukan bagi pelaksanaannya di daerah; b) Pemantauan pelaksanaan Penanggulangan Kemiskinan di daerah dan kebijakan lanjutan yang ditetapkan daerah dalam rangka Penanggulangan Kemiskinan di daerah masing-masing; c) Pembinaan bagi pelaksanaan Penanggulangan Kemiskinan di daerah; d) Pelaporan hasil pelaksanaan kebijakan Penanggulangan Kemiskinan kepada Presiden.

3) Sasaran penyelenggaraan komite.

Sasaran penyelenggaraan Komite Penanggulangan Kemiskinan adalah: a) Terwujudnya cara pandang dan persepsi yang sama mengenai penduduk miskin sebagai kelompok sasaran dan pelaku Penanggulangan Kemiskinan;

b) Terciptanya koordinasi yang kondusif diantara para pelaku Penanggulangan Kemiskinan; c) Tumbuhnya kepedulian pemerintah Pusat, propinsi, kabupaten/kota dan pemerintah desa dalam upaya Penanggulangan Kemiskinan; d) Meningkatnya kemampuan Pemerintah Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa dalam Penanggulangan Kemiskinan; e) Meningkatnya partisipasi yang lebih luas bagi semua pihak terkait dalam Penanggulangan Kemiskinan; f) Tumbuhnya kegiatan yang mengarah pada perlindungan sosial bagi kelompok miskin; g) Terciptanya iklim yang kondusif bagi pemerintahan yang baik dalam rangka Penanggulangan Kemiskinan.

Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 460/297/2002 Tentang Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan, disebutkan bahwa: Komite ini bertugas membantu Gubernur Jawa Tengah dalam mengkoordinasikan keterpaduan program penanggulangan kemiskinan di Jawa Tengah melalui: a) Penyiapan data tentang keluarga miskin sesuai dengan kondisi dan persepsi lokal daerah masing-masing; b) Pelaksanaan koordinasi vertikal dan horizontal dengan instansi terkait; c) Fasilitasi penajaman penggunaan dana pemerintah serta sumber dana lainnya untuk penanggulangan kemiskinan; d) Perumusan penetapan kebijakan dan strategi penanggulangan kemiskinan di Jawa Tengah.

Menurut Pemerintah Kabupaten Sragen yang tertuang sebagaimana pada SK Nomor: 511.1/205/03/2002 Tentang Pembentukan Tim Penanggulangan Kemiskinan, disebutkan: Tugas Tim Penanggulangan Kemiskinan adalah: a) Menyiapkan data teknis tentang Kepala Keluarga miskin sesuai dengan kondisi dan persepsi daerah; b) Melakukan koordinasi vertikal dan horizontal dengan instansi terkait; c) Memfasilitasi penajaman penggunaan Dana Alokasi Umum dan APBD, serta sumber dana lainnya untuk penanggulangan kemiskinan; d) Memantau, mengendalikan, memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen; e) Melaporkan secara berkala kerja Komite Penanggulangan Kemiskinan kepada Menteri Dalam Negeri, selaku koordinator Asistensi Program; f) Melaporkan hasil kegiatan kepada Bupati

Adanya ketidak jelasan tentang apa yang menjadi tugas dari Komite Penanggulangan Kemiskinan sebagaimana yang diatur di dalam Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002, menyebabkan berbagai peraturan yang berada di tingkat bawah (daerah) pun memiliki penafsiran tersendiri tentang tugas komite tersebut, Meskipun peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah di tingkat kabupaten/kota tersebut, menunjukkan kesesuaiannya dengan keputusan Gubernur Jawa Tengah. Akan tetapi apa yang tertuang di dalam Keputusan Gubernur tersebut tidak sinkron dengan Keputusan Presiden Nomor 124

Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002, karena apa yang tertuang di dalam keputusan Gubernur Jawa Tengah lebih menyerupai fungsi Komite Penanggulangan Kemiskinan menurut Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 dan ada satu poin (melakukan koordinasi vertikal dan horizontal dengan instansi terkait), yang menyerupai saran penyelenggaraan komite menurut Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002, yaitu (terciptanya koordinasi yang kondusif diantara para pelaku Penanggulangan Kemiskinan).

c. Biaya Penyelenggaraan Komite Penanggulangan Kemiskinan

Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan disebutkan, ditetapkan bahwa: 1) Keseluruhan program dan kebijaksanaan Penanggulangan Kemiskinan dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; 2) Sesuai dengan kebijaksanaan, program dan kebutuhan, dana disalurkan ke daerah secara proporsional untuk semua pelaksanaan kebijakan dan program; 3) Biaya administrasi bagi pelaksanaan kegiatan Komite dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; 4) Biaya administrasi bagi pelaksanaan kegiatan di daerah dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 460/297/2002 Tentang Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan, disebutkan bahwa: Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan ini dibebankan pada: 1) anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) propinsi Jawa Tengah yang dialokasikan pada Badan Pemberdayaan Masyarakat Propinsi Jawa Tengah; 2) Anggaran instansi terkait.

Pemerintah Kabupaten Sragen menentukan: di dalam Surat Keputusan Bupati Sragen Nomor: 511.1/205/03/2002 Tentang Pembentukan Tim Penanggulangan Kemiskinan, disebutkan : "Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Sragen". Deskripsi di atas dapat diketahui sinkronisasi antar peraturan pusat yang membebankan pembiayaan komite ini pada APBN, di tingkat Provinsi dibebankan pada APBD I, dan di tingkat daerah dibebankan pada APBD Kab. Sragen.

d. Susunan Keanggotaan Komite Penanggulangan Kemiskinan

Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan, ditetapkan bahwa komite penanggulangan kemiskinan dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, dibantu Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, dengan mengikutsertakan sebagai anggota

berbagai menteri yang terkait (11 menteri) dan Kepala BPS. Selain itu di dalam komite ini dibentuk Sekretaris Komite Penanggulangan Kemiskinan, dengan sekretaris: Prof. Dr. Gunawan Soemodiningrat, yang didukung staf yang secara fungsional terdiri atas berbagai unsur forum lintas pelaku. Sedangkan di dalam Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 460/297/2002 Tentang Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan, disebutkan bahwa “gubernur ditempatkan sebagai Penanggung jawab, sedangkan pengarah, ketua dan sekretaris dipegang oleh pejabat pemerintah, sedangkan anggotanya selain berasal dari unsur pemerintah juga terdapat unsur dari perguruan tinggi, ormas dan lembaga swadaya masyarakat.

Pemerintah Kabupaten Sragen menentukan sesuai dengan SK Nomor : 511.1/205/03/2002 Tentang Pembentukan Tim Penanggulangan Kemiskinan, disebutkan: bupati sebagai pelindung, kemudian penasehat, ketua dan sekretaris berasal dari unsur pemerintah, sedangkan anggotanya selain berasal dari unsur pemerintah juga berasal dari unsur pelaku usaha dan LSM

Berdasarkan deskripsi di atas dapatlah diketahui, bahwa susunan keanggotaan Komite Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Sragen ternyata tidak sinkron dengan apa yang ditetapkan di dalam Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002. Hal ini terutama disebabkan, karena penentuan keanggotaan di dalam Keppres tersebut, memang tidak ditujukan sebagai suatu rumusan norma yang umum, yang dapat dijadikan sebagai sumber rujukan bagi peraturan di tingkat bawahnya. Oleh karena itulah masing-masing daerah lalu menetapkan sendiri susunan keanggotaan Komite Penanggulangan Kemiskinan sesuai dengan kebutuhannya.

2. Asas-asas hukum, yang dijadikan landasan pengaturan penanggulangan kemiskinan, dalam era otonomi daerah

Dalam konsideran bagian menimbang Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan disebutkan bahwa : “ *dalam rangka upaya Penanggulangan Kemiskinan secara Terpadu, perlu perumusan kebijakan makro dan mikro sesuai dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik*”, berdasarkan rumusan tersebut, maka pencarian asas-asas hukum yang dijadikan sebagai landasan pengaturan penanggulangan kemiskinan akan di dasarkan pada asas-asas tata pemerintahan yang baik, yang terdiri dari sepuluh prinsip,

yaitu³¹ : (a) prinsip partisipasi, (b) prinsip penegakan hukum, (c) prinsip transparansi, (d) prinsip kesetaraan, (e) prinsip daya tanggap, (f) prinsip wawasan kedepan, (g) prinsip akuntabilitas, (h) prinsip pengawasan, (i) prinsip efisien & efektifitas, (j) prinsip profesionalisme.

Satu hal yang demikian terlihat menonjol di dalam Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan, sebagaimana terlihat pada bagian konsideran Keppres tersebut adalah adanya keinginan dari pembentuk peraturan untuk melibatkan seluruh komponen, baik instansi pemerintah, organisasi non pemerintah (ORNOP), usaha nasional, organisasi professional, dan segenap unsur masyarakat, pada tahap penyiapan perumusan (makro dan mikro) dan penyelenggaraan kebijakan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Hanya saja ketentuan yang terdapat di dalam konsideran tersebut, tidak didukung oleh rumusan norma yang memadai, karena apabila dilihat dari Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002, maka dapatlah diketahui bahwa susunan keanggotaan Komite Penanggulangan Kemiskinan ternyata hanya berisi perwakilan dari unsur pemerintah saja. Keterlibatan unsur-unsur di luar pemerintah yang bersifat lintas pelaku, hanyalah ada pada staf sekretariat Komite Penanggulangan Kemiskinan. Di dalam Kepres tersebut terdapat rumusan norma yang bermaksud melibatkan partisipasi masyarakat secara luas. Hal ini terlihat dalam rumusan pasal 6 yang ingin : (a) menempatkan penduduk miskin, selain sebagai kelompok sasaran, juga sekaligus sebagai pelaku penanggulangan kemiskinan, (b) meningkatnya partisipasi yang lebih luas bagi semua pihak terkait dalam penanggulangan kemiskinan dan; (c) tumbuhnya kegiatan yang mengarah pada perlindungan sosial bagi kelompok miskin.

Hal yang relatif berbeda terlihat di dalam berbagai peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota. Di dalam berbagai peraturan tersebut, keanggotaan Komite Penanggulangan Kemiskinan (tingkat daerah) memang tidak hanya berasal dari unsur pemerintah saja, akan tetapi juga melibatkan unsur-unsur lain, seperti unsur organisasi non-pemerintah (LSM), unsur dunia usaha, unsur perbankan, unsur perguruan tinggi, unsur organisasi masyarakat. Hanya saja adanya unsur-unsur di luar pemerintah didalam Komite Penanggulangan Kemiskinan tersebut, selain secara kuantitatif sangat tidak proposional, unsur-unsur diluar pemerintah itu tidak semua selalu ada, unsurnya pun relatif beragam. Hal ini di perparah dengan adanya sifat elitis dari unsur-unsur tersebut, sehingga menjadi relatif sulit untuk mengatakan bahwa forum tersebut merupakan forum lintas pelaku.

³¹ www.goodgovernance.or.id Dalam site ini 10 prinsip good governance disepakati oleh seluruh pemerintah daerah maupun DPRD kota serta kabupaten di Indonesia yang tergabung dalam APEKSI (Asosiasi Pemerintah Kota Indonesia) maupun ADEKSI (Asosiasi DPRD Kota seluruh Indonesia).

Terlepas dari semua itu, satu hal yang kemudian dirasakan kurang di dalam susunan keanggotaan komite tersebut adalah, tidak adanya unsur-unsur perwakilan dari masyarakat miskin itu sendiri. Dengan demikian meskipun secara sepintas berbagai peraturan tersebut bermaksud untuk melibatkan segenap *stakeholders* yang terkait dengan persoalan kemiskinan, akan tetapi menjadi sulit untuk mengatakan bahwa peraturan-peraturan ini mendasarkan pada asas partisipatif secara murni, karena jelas peraturan-peraturan tersebut tidak mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan mereka, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga walaupun dikatakan bahwa peraturan-peraturan ini mendasarkan pada asas partisipatif, maka itu termasuk asas partisipatif yang minimal.

Apabila disimak lebih lanjut di dalam Keppres tersebut, dapatlah diketahui bahwa : (a) Komite Penanggulangan Kemiskinan yang dibentuk tersebut sangatlah didominasi oleh unsur pemerintah, dan walaupun di dalamnya terdapat unsur-unsur di luar pemerintah, ternyata hanya melibatkan unsur-unsur masyarakat yang bersifat elitis (yang dapat ikut di dalamnya hanyalah tokoh-tokoh masyarakat ataupun ketua dari lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada, bukan masyarakat biasa). (b) Jikapun ada keterlibatan penduduk miskin dan pihak-pihak lain diluar komite, hanyalah pada tahap pelaksanaan kegiatan saja. Mereka tidak dilibatkan dalam proses-proses lainnya yang justru lebih menentukan, seperti tahapan perumusan kebijakan ataupun tahapan pengawasan (monitoring dan evaluasi). Hal-hal tersebut mengindikasikan bahwa peraturan-peraturan tersebut tidak mendasarkan pada : (1) asas wawasan kedepan, yang menghendaki agar pembangunan daerah yang dilakukan, seharusnya mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggungjawab terhadap kemajuan daerahnya; dan (2) asas kesetaraan, yang menghendaki adanya peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Hal lain yang terpenting di dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik adalah adanya peningkatan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau. Penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik tidak dapat dilepaskan dari adanya akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Dalam hal ini seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memahami bahwa mereka harus mempertanggungjawabkan hasil kerja kepada masyarakat. Akuntabilitas dari aparat pemerintah tersebut akan semakin efektif bila didukung oleh suatu pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan yang baik serta adanya publikasi terhadap hasil

audit yang telah dilakukan dipublikasikan, dan apabila terdapat kesalahan harus diberi sanksi.

Penciptaan suatu sistem pengawasan yang melibatkan swasta dan masyarakat luas. Dalam hal ini pengawasan yang dilakukan oleh lembaga berwenang perlu memberi peluang bagi masyarakat dan organisasi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pemantauan, evaluasi, dan pengawasan kerja, sesuai bidangnya. Hal ini untuk selanjutnya akan dapat lebih menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggungjawab, oleh karena penyelenggaraan pemerintahan tersebut di dukung oleh suatu mekanisme penganggaran serta pengawasan yang rasional dan transparan.

Dengan mendudukan Komite Penanggulangan Kemiskinan sebagai forum lintas pelaku baik ditingkat Pusat maupun di Tingkat daerah, yang melibatkan seluruh komponen, baik instansi pemerintah, organisasi non pemerintah (ORNOP), usaha nasional, organisasi professional, dan segenap unsur masyarakat, baik pada tahap penyiapan perumusan, pengawasan (monitoring dan evaluasi) maupun penyelenggaraan kebijakan Penanggulangan Kemiskinan, maka peraturan tersebut sepertinya hendak menciptakan suatu forum komunikasi yang baik antara pemerintah dengan masyarakat. Hanya saja persoalannya, oleh karena forum tersebut bersifat sangat elitis (yang dapat ikut di dalamnya hanyalah tokoh-tokoh masyarakat ataupun ketua dari lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada, bukan masyarakat biasa), dan tidak melibatkan sama sekali masyarakat miskin, maka menjadi amat sulit untuk mengharapkan forum ini akan benar-benar dapat menjadi sarana komunikasi yang baik antara pemerintah dengan masyarakat miskin.

Terdapatnya unsur-unsur non pemerintah di dalam komite, tidak secara langsung akan menjamin bahwa mereka benar-benar dapat menyuarakan aspirasi, pendapat dan keinginan masyarakat miskin, karena merekapun pada dasarnya sama-sama tidak mengetahui bagaimana kondisi riil yang dihadapi oleh masyarakat miskin tersebut. Selain daripada itu, di dalam peraturan itu pun tidak terdapat sama sekali rumusan norma yang dapat menjamin ketersediaan informasi dan menjamin kemudahan didalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai, karena di dalam peraturan tidak terdapat satu rumusan pun yang dapat mendorong pemerintah untuk secara proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakannya kepada masyarakat. Di dalam peraturan tersebut tidak ada satu pun rumusan yang menetapkan bagaimana caranya masyarakat mendapatkan informasi, lama waktu mendapatkan informasi serta prosedur pengaduan apabila informasi tidak sampai kepada masyarakat. Selain daripada itu di dalam peraturan itu pun tidak ada rumusan-rumusan norma yang memungkinkan pemerintah membangun jalur komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat dalam hal

penyusunan kebijakan. Dengan adanya keadaan tersebut maka menjadi amat sulit diharapkan akan munculnya kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat. Dengan demikian, berdasarkan deskripsi yang ada, dapatlah diketahui, bahwa peraturan yang ada tersebut belumlah mengakomodasi asas transparansi dan asas daya tanggap.

Apabila disimak kembali hasil pendeskripsian di atas, dimana Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan ini, meskipun telah mengakomodasi asas profesionalisme, akan tetapi hanya mengakomodasi asas akuntabilitas, asas pengawasan dan asas efisien dan efektif, dan asas partisipatif yang minimal dan terbatas, bahkan belum mengakomodasi asas wawasan kedepan, asas penegakan hukum dan asas transparansi serta asas daya tanggap, maka menjadi sulit untuk dapat menjamin bahwa peraturan tersebut akan mengakomodasi asas kesetaraan.

Hal yang sangat berbeda tampak pada Surat Keputusan Bupati Sragen yang tertuang dalam SK No. 511.1 /205/03/2002, didalam konsideran bagian menimbang disebutkan bahwa “...bahwa kemiskinan adalah masalah yang bersifat multidimensi, multisektor dengan beragam karakteristiknya sesuai kondisi spesifik wilayah dan sampai saat ini masih merupakan masalah utama yang harus segera di atasi karena menyangkut harkat, martabat manusia dan bangsa”. Pada konsideran ini tampak sekali bahwa Pemerintah Kabupaten Sragen lebih mengedepankan harga diri dan martabat bangsa. Keinginan Pemerintah Kabupaten Sragen untuk *segera mengatasi masalah kemiskinan secepat mungkin* ini sangat tampak pada tugas Tim Penanggulangan Kemiskinan: 1) Meyiapkan data teknis tentang Kepala Keluarga miskin sesuai dengan kondisi dan persepsi daerah; 2) Melakukan koordinasi vertikal dan horizontal dengan instansi terkait; 3) Memfasilitasi penajaman penggunaan Dana Alokasi Umum dan APBD, serta sumber dana lainnya untuk penanggulangan kemiskinan; 4) Memantau, mengendalikan, memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen

Deskripsi di atas didapat suatu gambaran bahwa lebih mengedepankan asas profesionalisme, asas pengawasan, asas akuntabilitas, asas efektif / efisien, ³² meskipun lemah pada asas partisipasi, asas daya tanggap, asas transparansi, asas penegakan hukum dan asas kesetaraan.

³² dengan background seorang *entrepreneur* , sangat wajar jika Bupati Sragen menghendaki penanganan penanggulangan kemiskinan di wilayahnya dengan menggunakan *ruh entrepreneur*, karena *image* publik selama ini mengatakan bahwa cara kerja birokrasi selalu identik dengan urusan yang rumit dan berbelit – belit. Bupati lebih mengedepankan *action better than discussion* yang hanya berkulat pada tataran wacana saja tanpa ada aksi yang nyata. (hasil wawancara dengan Ari Anggara, staf Ahli Bupati bidang ekonomi, tanggal 8 Juni 2005)

3. Model peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai sarana kebijakan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan.

a. Definisi Kemiskinan yang Digunakan

Komite Penanggulangan Kemiskinan menggunakan pengertian kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik, yaitu ketidakmampuan untuk memenuhi standar tertentu dari kebutuhan dasar, baik makanan maupun bukan makanan. Standar ini disebut garis kemiskinan, yaitu, nilai pengeluaran konsumsi kebutuhan dasar makanan setara dengan 2100 kalori energi per kapita per hari, ditambah nilai pengeluaran untuk kebutuhan dasar bukan makanan yang paling pokok.

Sesuai dengan pelaksanaan strategi penanggulangan kemiskinan untuk mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin dan meningkatkan produktivitas, maka secara umum kelompok sasaran penanggulangan kemiskinan berdasarkan kelompok umur, adalah sebagai berikut: a) kelompok usia belum produktif (umur <15 tahun); b) kelompok usia produktif (umur 15 - 60 tahun); c) kelompok usia di atas produktif (umur > 60 tahun). Adapun sasaran (fokus) pemanfaat program adalah pemanfaat langsung dari rencana kerja komite adalah: 1) Individu usia produktif dan potensial produkif (angkatan kerja; tenaga kerja potensial dan produktif), dengan strategi program investasi sosial ekonomi, dan fokus perhatian pengembangan usaha mikro; 2) Individu usia belum produktif (bukan tenaga kerja), dengan strategi program penyiapan sosial; 3) Individu usia di atas produktif (bukan tenaga kerja produktif), dengan strategi penyiapan sosial; 4) Keluarga miskin potensial produktif (keluarga produktif), dengan strategi program investasi sosial ekonomi, dan fokus perhatian pengembangan usaha mikro; 4) Kelompok sosial-ekonomi yang potensial dan produktif (kelompok masyarakat produktif), dengan strategi program investasi sosial ekonomi, dan fokus perhatian pengembangan usaha mikro; 5) Pengusaha berskala kecil-menengah yang potensial dan produktif (PKM potensial dan produktif), dengan strategi program investasi sosial ekonomi, dan fokus perhatian pengembangan UKM.

Paparan di atas dapatlah diketahui bahwa definisi kemiskinan yang digunakan dalam Keppres ini, mendasarkan pada pendekatan pendapatan. Pendekatan ini melihat, bahwa rendahnya pendapatan seseorang tersebut, disebabkan karena rendahnya penguasaan asset, seperti : lahan, modal dan kesempatan kerja.

Pendekatan seperti ini memang merujuk pada hasil kerja BPS tentang ukuran atau garis kemiskinan. Garis kemiskinan ini dibedakan untuk kebutuhan pokok makanan dan bukan makanan, serta dari sisi wilayah pedesaan dan perkotaan. Hal inilah yang kemudian akan diterjemahkan

dalam berbagai sajian indikator kemiskinan, seperti : indeks kemiskinan absolut (headcount index) yang diukur berdasarkan garis kemiskinan. Dari indikator pendapatan ini juga biasa digunakan untuk mengukur indeks kedalaman kemiskinan (poverty gap index) dan index keparahan kemiskinan (poverty severity index).

Pendekatan pendapatan ini (disamping pendekatan-pendekatan lain seperti: pendekatan kebutuhan dasar, pendekatan kemampuan dasar dan pendekatan obyektif dan subyektif), yang telah demikian lama digunakan di Indonesia, sebenarnya banyak mengandung masalah mendasar, baik dari sisi konsepsional maupun dari sisi praktiknya di lapangan.

Selain itu perlu disadari bahwa proses pemiskinan dan kemiskinan yang terjadi di Indonesia bukanlah semata-mata bersumber dari kondisi subjektif-internal kaum miskin sendiri, khususnya yang menyangkut ketiadaan pendapatan atau pendapatan yang rendah, akan tetapi lebih banyak disebabkan dari proses-proses perampasan sumber daya, ketimpangan kuasa dan kekayaan, yang tercipta dari tatanan tatanan ekonomi, politik, sosial dan budaya yang tidak memihak pada kaum miskin. Inilah realitas lain dari kemiskinan di Indonesia, yang lebih menampakan wajahnya sebagai kemiskinan struktural.

b. Pendekatan yang digunakan

Pertama, di dalam bagian konsideran, Keppres tersebut diungkapkan bahwa: "... upaya untuk melakukan penanggulangan kemiskinan secara terpadu, perlu perumusan kebijakan makro dan mikro dengan mengikutsertakan forum lintas pelaku yaitu seluruh komponen, baik instansi pemerintah, organisasi non pemerintah (ORNOP), usaha nasional, organisasi professional, dan segenap unsur masyarakat". Hal ini kemudian dipertegas di dalam Pasal 2 yang menetapkan : "Komite Penanggulangan Kemiskinan merupakan forum lintas pelaku baik ditingkat Pusat maupun di Tingkat daerah ..."

Rumusan di atas menunjukkan bahwa pemerintah menganggap penting adanya partisipasi dari para pihak (stakeholders) di luar unsur-unsur di luar pemerintah untuk melakukan penanggulangan kemiskinan, mulai dari proses penyusunan program, pelaksanaan sampai pengawasan. Pengakuan tersebut, bagaimanapun menunjukkan pentingnya nilai partisipasi di dalam tata penyelenggaraan pemerintahan.

Hanya saja pendekatan yang bersifat *multistakeholders* tidak menunjukkan arti partisipasi yang sesungguhnya. Hal ini terutama disebabkan, pihak-pihak yang dilibatkan di dalam proses tersebut, ternyata hanyalah terbatas pada tokoh-tokoh masyarakat ataupun tokoh-tokoh/ketua dari lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada, yang tidak

selalu dapat menjamin bahwa mereka benar-benar dapat menyuarakan aspirasi, pendapat, keinginan dan kepentingan masyarakat miskin, karena mereka pun pada dasarnya sama-sama tidak mengetahui bagaimana kondisi riil yang dihadapi oleh masyarakat miskin tersebut.

Hal inilah yang tidak terdapat di dalam Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002, sehingga menimbulkan dugaan, pemunculan pendekatan lintas pelaku tersebut hanyalah merupakan suatu bentuk penghalusan dari suatu proses yang sesungguhnya tetap di dominasi oleh pemerintah. Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002, tidak memberikan arti yang signifikan di dalam proses penanggulangan kemiskinan yang akan dilakukan.

Kedua, munculnya Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002, dilatarbelakangi oleh suatu tuntutan, agar pemerintah mampu untuk mengintegrasikan kebijakan makro ekonomi dengan penanggulangan kemiskinan. Di dalam Pasal 5 disebutkan bahwa, "Komite Penanggulangan Kemiskinan menyelenggarakan fungsi, merumuskan kebijakan dan program Penanggulangan Kemiskinan dan Panduan Umum yang diperlukan bagi pelaksanaannya di daerah.

Mandat untuk merumuskan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan tersebut, kemudian dituangkan di dalam penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan (*Poverty Reduction Strategy Paper/PRSP*), yang sebelumnya didahului oleh pembuatan Interim-Strategi Penanggulangan Kemiskinan (*Interim-Poverty Reduction Strategy Paper/I-PRSP*), yang pembuatannya diserahkan kepada Tim Koordinasi Penyiapan Penyusunan Perumusan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan (TKP3KPK).

Dalam I-PRSP yang mencantumkan upaya-upaya yang harus dilakukan dalam penanggulangan kemiskinan, yaitu upaya pengarusutamaan terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam rangka mensinkronkan antara kebijakan-kebijakan makro-mikro dan strategis-operasionalnya, pada dasarnya mengakui adanya kelemahan-kelemahan dari penanggulangan kemiskinan pada masa lalu, yang perlu dikoreksi secara mendasar, namun yang terungkap dari rekomendasi yang terdapat di dalam I-PRSP, justru menunjukkan ketiadaan sandaran pada kesadaran awal tersebut. Dokumen I-PRSP ternyata masih memegang teguh keyakinan politik lama tentang hebatnya ideologi pembangunan dengan perangkat pendukungnya.

Dalam dokumen I-PRSP disebutkan bahwa penanggulangan kemiskinan didekati melalui dua sisi, yaitu: 1) Pengurangan beban pengeluaran masyarakat miskin dalam mengakses kebutuhan dasar seperti : pendidikan, kesehatan dan infrastruktur yang mempermudah dan mendukung kegiatan

sosial ekonomi; 2) Peningkatan produktivitas masyarakat miskin, yang mana masyarakat miskin memperoleh peluang kemampuan pengelolaan dan perlindungan untuk memperoleh hasil yang lebih baik dalam berbagai kegiatan ekonomi, sosial, budaya maupun politik.

Untuk mencapai upaya tersebut di atas, maka diupayakan penajaman pelaksanaan 4 (empat) pilar kebijakan, yaitu: a) Penciptaan kesempatan yang berkaitan dengan sasaran pemulihan ekonomi makro, perwujudan pemerintahan yang baik, dan peningkatan pelayanan umum; b) Pemberdayaan masyarakat yang berkaitan dengan sasaran penyediaan akses masyarakat miskin ke sumberdaya ekonomi dan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan; c) Peningkatan kemampuan yang berkaitan dengan sasaran peningkatan pelayanan pendidikan, kesehatan, pangan, perumahan agar masyarakat makin produktif dan; d) Perlindungan sosial yang berkaitan dengan sasaran pemberian jaminan kehidupan bagi masyarakat yang mengalami kecacatan, fakir miskin, keterisolasian, konflik sosial, kehilangan pekerjaan sehingga berpotensi menjadi miskin.

Adanya startegi dan penajaman pelaksanaan 4 (empat) pilar kebijakan, sebagaimana terumus dalam I-PRSP tersebut mengandung beberapa persoalan, yaitu: 1) Dokumen I-PRSP seharusnya “hanya” berfungsi untuk mengarahkan bagaimana seharusnya “strategi penanggulangan kemiskinan di Indonesia” dibangun. Dokumen I-PRSP seharusnya tidak berisi strategi itu sendiri, karena strategi itu seharusnya dibangun dengan melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan, terutama kaum miskin, di dalam penyusunannya. Namun yang terjadi justru Dokumen I-PRSP sudah berisi arahan strategi penanggulangan kemiskinan. 2) Hal di atas selanjutnya akan berpengaruh di dalam proses penyusunan PRSP-nya, dimana kerjanya akan di dominasi oleh peran kelompok kerja yang akan mengurai lebih lanjut 4 pilar kebijakan dan melemahkan atau meniadakan peran penting pelaksanaan *Participatory Poverty Assesment*, yang sesungguhnya merupakan “pintu masuk” bagi keterlibatan kelompok miskin dalam proses pengambilan keputusan.

Hal lain yang perlu diungkapkan, bahwa latar belakang dari pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan yang diamanahi untuk menyusun Dokumen I-PRSP dan PRSP, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari skenario baru IMF dan Bank Dunia dalam menangani masalah kemiskinan di dunia. Apabila diperhatikan secara seksama substansi materi yang terumus dalam Dokumen I-PRSP tidak dapat dilepaskan dari perubahan kebijakan yang dilakukan oleh dua lembaga keuangan internasional tersebut, karena Dokumen I-PRSP tersusun dengan mendasarkan pada pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan dalam

kebijakan pembangunan Indonesia masa depan, melalui pengintegrasian pembentukan makro ekonomi dengan program penanggulangan kemiskinan.

Berdasarkan deskripsi di atas maka dapatlah diketahi bahwa model peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai sarana kebijakan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan, dilihat dari sisi pembentukan kebijakannya, merupakan suatu model campuran antara *Policy as elite preference* dan *Policy as institutional activity*, sebagaimana yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye (T. R. Dye, 1978). Sedangkan bila dilihat dari seluk beluk poses pembuatan kebijaksanaan pemerintah, maka model peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai sarana kebijakan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan, merupakan model campuran antara model Elite-Massa dan model Institusional, sebagaimana yang dikemukakan oleh Christopher Ham-Michael Hill (1985).

Peraturan tersebut memandang bahwa pembentukan kebijakan hanyalah dapat dilakukan oleh kelompok-kelompok elite dalam masyarakat, termasuk di dalamnya administrator negara yang dipandang bukan sebagai *servant of the people* tetapi lebih sebagai 'kelompok' kecil yang telah mapan. Meskipun kebijakan pemerintah merupakan perwujudan dari keinginan-keinginan utama tentang nilai-nilai golongan elit, akan tetapi selalu dikemukakan, bahwa kesejahteraan masyarakat merupakan unsur yang amat penting dalam keputusan-keputusan elit. Tanggung jawab untuk mensejahterakan rakyat terletak pada para elit bukannya pada masyarakat.

KESIMPULAN

Berdasarkan pada hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapatlah disimpulkan bahwa bentuk hukum yang dijadikan sarana kebijakan nasional tentang penanggulang kemiskinan yang telah dibuat oleh pemerintah selama era otonomi daerah adalah :

1. Menunjukkan adanya berbagi ketentuan di dalam peraturan di tingkat daerah (baik propinsi, maupun kabupaten kota) yang sinkron dan ada beberapa ketentuan lain yang tidak sinkron dengan peraturan yang dibuat di tingkat pusat.
 - a. Dalam pengidentifikasian latar belakang pembentukan komite penanggulangan kemiskinan, terdapat ketidaksinkronan, karena ditafsirkan secara berbeda pemerintah Kabupaten Sragen. Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 berkehendak kegiatan Penanggulangan Kemiskinan diselenggarakan secara komprehensif dan terpadu serta dikoordinasikan dalam sebuah forum koordinasi yang bersifat lintas pelaku, tetapi Pemerintah Kabupaten Sragen, tidak menyebutkan sama sekali perlunya forum koordinasi lintas pelaku. Penafsiran yang berbeda, yang tentunya akan memberikan muatan kegiatan

yakni dalam hal penyiapan perumusan dan penyelenggaraan kebijakan dan langkah-langka serta bentuk organisasi penyelenggaraan yang berbeda pula

- b. Dalam menentukan kedudukan Komite Penanggulangan Kemiskinan ada ketidaksinkronan, karena telah ditafsirkan berbeda oleh Pemerintah Kabupaten Sragen, yakni Pemerintah Kabupaten Sragen tidak mengkaitkan Komite Penanggulangan Kemiskinan yang dibentuk di daerahnya dengan Komite Penanggulangan Kemiskinan yang dibentuk di pusat, ataupun dengan presiden. Hal ini kemungkinan disebabkan karena adanya semangat otonomi daerah yang tidak menghendaki adanya campur tangan dari pusat. Dalam pertanggungjawabannya, Pemerintah Kabupaten Sragen mendudukan komite ini di bawah dan bertanggung jawab hanya kepada pimpinan daerahnya masing-masing (bupati/walikota) dan ada pula yang mendudukan komite ini selain berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan daerahnya masing - masing (bupati/walikota), tapi juga diwajibkan mempertanggung jawabkan kegiatannya pada pemerintah pusat, khususnya Kemiskinan Menteri Dalam Negeri, selaku koordinator Asistensi Program.
 - c. Adanya ketidak jelasan tentang apa yang menjadi tugas dari Komite Penanggulangan Kemiskinan sebagaimana yang diatur di dalam peraturan tingkat pusat menyebabkan berbagai peraturan yang berada di tingkat bawah (daerah) pun memiliki penafsiran tersendiri tentang tugas komite tersebut. Meskipun peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten Sragen, menunjukkan kesinkronannya dengan keputusan Gubernur Jawa Tengah, akan tetapi apa yang tertuang di dalam Keputusan Gubernur tersebut tidak sinkron dengan peraturan tingkat pusat.
 - d. Di dalam penentuan tentang biaya penyelenggaraan Komite Penanggulangan Kemiskinan, terdapat peraturan yang sinkron yakni hanya membebankan kepada APBD daerah.
 - e. Di dalam penentuan susunan keanggotaan Komite Penanggulangan Kemiskinan ternyata susunan keanggotaan Komite Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Sragen ternyata tidak sinkron dengan apa yang ditetapkan di dalam Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002. Hal ini disebabkan, karena penentuan keanggotaan di dalam Keppres tersebut, memang tidak ditujukan sebagai suatu rumusan norma yang umum, yang dapat dijadikan sebagai sumber rujukan bagi peraturan di tingkat bawahnya.
2. Berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan dalam era otonomi daerah, baik SK Gubernur nomor: 460/2002, maupun SK Bupati Sragen nomor: 412/ 2002, telah mengakomodasi asas profesionalisme, mengakomodasi asas akuntabilitas, asas pengawasan dan asas efisien dan efektif, serta asas partisipatif yang minimal dan terbatas, akan tetapi

belum mengakomodasi asas wawasan kedepan, asas penegakan hukum dan asas transparansi serta asas daya tanggap dan asas kesetaraan.

3. Model peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai sarana kebijakan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan :
 - a. Dilihat dari sisi pembentukan kebijakannya, merupakan suatu model campuran antara *Policy as elite preference* dan *Policy as institutional activity*.
 - b. Sedangkan bila dilihat dari seluk beluk poses pembuatan kebijaksanaan pemerintah, merupakan suatu model campuran antara model Elite-Massa dan model Institusional.

SARAN

Penegakan hukum tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila peraturan perundangan-undangan yang terkait dengan persoalan yang ditanganinya, secara substansial tidak memadai. Munculnya ketidaksinkronan berbagai peraturan yang dibuat, serta tidak diindahkannya asas hukum yang seharusnya menjadi sandaran pembentukan norma merupakan faktor yang memunculkan ketidaklayakan hukum tersebut secara substansial. Dalam konteks yang demikian, maka upaya-upaya untuk melakukan perbaikan terhadap substansi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah penanggulangan kemiskinan di Indonesia pada era otonomi daerah ini menjadi sangat mutlak untuk dilakukan, bila keinginan untuk mengentaskan keimiskinan, benar-benar ingin diwujudkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto. Et.al. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Ahmad Erani Yustika . 2003 *Negara vs Kaum Miskin*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- 2000. *Industrialisasi Pinggiran*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. Praeger Publishers. New York.
- Andi Mallarangeng, dkk. 2000 *Otonomi Daerah, Demokrasi dan civil society*, Media Grafika, Jakarta
- Arief Sidharta, 1994. Teori Murni Tentang Hukum”, dalam Lili Rasjidi dan Arief Sidharta, *Filsafat Hukum: Mazhab dan Refleksinya*, Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Bagir Manan. Prof. DR S.H,M.CL 1990. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Atas Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi Doktor. Universitas Pajajaran Bandung. 1990.

- Bagir Manan, Prof. DR S.H,M.CL, 2002 *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta.
- Baker, Judy. 2000.*Evaluating the Poverty Impacts of Projects: A Handbook for Practitioners*. Directions in Development, Bank Dunia, Washington. DC.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003 *Sistem Data dan Penentuan Sasaran (Targeting) dalam Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta.
- , 2003. *Informasi Dasar Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah*, Jakarta
- ,2003 *DPR,DPD,dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, UII Press. Yogyakarta.
- ,2003. *Informasi Dasar Pengarus Utamaan Penanggulangan Kemiskinan di daerah*, Jakarta.
- Bambang Budi Prasetyo dan Mohammad Ismet, 2003. *Peranan pemerintah daerah dalam program ketahanan pangan dan penanggulangan kemiskinan* Makalah pada Seminar Nasional : Peran Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan RASKIN sebagai upaya mendukung Program Pemberdayaan Masyarakat Miskin dan Pemantapan Ketahanan Pangan.
- Bintoro Tjokroamidjojo. 1991. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3ES. Jakarta.
- Braithwaite, J., C. Grootaert dan B. Milanovic. 2000. *Poverty and Social Assistance in Transition Countries*. New York: St. Martin's Press.
- Campbell, T., G.Petersen dan J. Bazark. 1991. *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planing, Spending, and Management*. LAC Regional Studies Program Report 5. Latin American and the Caribbean Technical Departement, World Bank. Washington, D.C.
- Departemen Agama Republik Indonesia. 2000. *Program kebijakan Departemen Agama Republik Indonesia tahun 2000*. Jakarta
- Deputi Koordinasi Bidang Penanggulangan Kemiskinan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, *Kebijakan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan*, <http://www.bppt.go.id>
- Didi Ariyadi 2003 *Permasalahan Pelaksanaan Program Raskin di Kec. Padang Utara dan Upaya Penanggulangannya*, makalah.

- Dinas Pemberdayaan Keluarga Berencana dan Masyarakat Kab. Sragen, 2004. ***Rekapitulasi Hasil Pendataan Keluarga Kabupaten Sragen tahun 2003.***
- DPW PKB Jawa Tengah. 2003. ***Partai untuk Rakyat.*** Aneka Ilmu. Semarang.
- Dye, R. Thomas. 1978. ***Understanding Public Policy.*** Englewood Cliffs. Prentice Hall Inc. New Jersey.
- Governance for Sustainable Human Development, The United Nations Development Programme. Governance : ***Sound Development Management***, Asian Development Bank, 1995.
- H. Syauckani.2004.***Otonomi Daerah demi Kesejahteraan Rakyat.*** Nuansa Mandiri, Jakarta.
- Hetifah SJ Sumarto.2003. ***Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance, 20 prakarsa Inovatif dan partisipatif di Indonesia.*** Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Joko Widodo. 2001. PPS Untag. ***Good Governance Telaah Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah,*** Insan Cendekia, Surabaya.
- Jones, Charles O . 1977. ***An Introduction to Study of Public Policy.*** Duxbury Press. Massachussts.
- Josef Riwu Kaho. 1997. ***Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia.*** Rajawali Press. Jakarta.
- Journal HAM dan Demokrasi Vol 2 No.2 September 2002, The Habibie Center, Jakarta.
- Kabul Santosa, 1992. ***Kemiskinan : Reorientasi strategi dan pengendaliannya.*** Universitas Jember: Pidato Pengukuhan Guru Besar
- Kelsen, Hans, 1973 ***General Theory of Law and State,*** terjemahan Anders Wedberg, New York, Russell & Russell
- Kompas 8 November 2001
- Koswara ***Paradigma Baru Otonomi Daerah yang Berorientasi kepada Kepentingan Rakyat*** dalam Widyapraja tahun XXIV – 2000.
- Majalah Analisis, tahun XXIII, No.3. Jakarta 2000
- Marzuki Nyakman. 1995. ***Otonomi Daerah Dalam Peluang dan Tantangan.*** Sinar Harapan. Jakarta.
- Milovanovic, Dragan. 1994. ***Sociology of Law.*** Harrow and Heston. New York.

- Narayan, D. Et.Al. 2000. *Voices of The Poor: Can Anyone Hear Us? (Vol 1.)* New York. N.Y. Published for The World Bank. Oxford. University Press.
- Onny S. Prijono dan A.M.W. Pranarka. (ed.). 1996. *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. CSIS. Jakarta.
- Partnership for Government Reform, 1999, *Tata Pemerintahan yang Baik Dari Kita Untuk Kita*, Jakarta.
- Pemerintah Propinsi Jawa Tengah *Petunjuk Pelaksanaan Program Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN) dan Program Kompensasi Pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) Bidang Pangan Jawa Tengah Tahun 2004*. Semarang.
- Program Pembangunan Nasional (PROPENAS)** tahun 2004.
- Ravallion, M. Dan B.Bidani . 1991. *Measuring Changes In Poverty Profile*. World Bank Economic Review. 5.
- Robb, C. 1999. *Can The Poor Influence Policy? Participary Proverty Assessment In The Developing World* dalam [Http://Www.Worldbank.org/Html/Extpb/Canpoor.Htm](http://Www.Worldbank.org/Html/Extpb/Canpoor.Htm)
- Rondinelli,Denis Greg. Soetomo.1997 *Kekalahan manusia petani : Dimensi Manusia dalam Pembanguna Pertanian*. Kanisius Yogyakarta
- Rondinelli,Denis A, and Cheema G Sabbir 1998 *Decentralization an Development, Policy Implementation in Developing Countries*; California:SAGE Publication Inc. Beverly Hills.
- Roy Bahl and Lim, Johannes, 1994 *Urban Public Finance in Developing Countries-local Government study*, The World Bank Report.
- Sekretariat Komite Penanggulangan Kemiskinan R.I.2002. *Buku Pedoman Komite Penanggulangan Kemiskinan*, Cet. Ke-V, Jakarta : KPK-RI.
- Sigler, Jay.A. dan Benyamin.R. Beede. 1977. *The Legal Sources of Public Policy*. D.C Heath and Company. Belmont. California.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1990. *Penelitian Hukum Normatif* . Rajawali Press. Jakarta.
- Sofian Effendi, 2003 *Membangun Good Governance : Tugas Kita Bersama*, makalah pada Seminar Nasional Meluruskan jalas Reformasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 25 – 27 September.
- Solikhin Abdul Wahab dkk.2002.*Masa Depan Otonomi Daerah, Kajian Sosial, Ekonomi dan Politik untuk Menciptakan Sinergi dalam Pembangunan Daerah*, SIC, Surabaya.

- Suharsono Sagir, SE. 1982. *Kesempatan Kerja, Ketahanan Nasional dan Pembangunan Manusia Seutuhnya*, Alumni. Bandung.
- TO Ihromi. 1993. *Menuju Kesejahteraan Manusia*. Yayasan Sumber Agung. Jakarta.
- Trubek, David. 1972. M. *Toward a Social Theory of Law: An essay on the Study of Law and Development*. The Yale Law Journal. Vol. 83. Number 1.
- Untung Wiyono, 2003. *Program Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Sragen*, Makalah pada Rakornas Penanggulangan Kemiskinan di Jogjakarta.
- UU Nomor 22 tahun 1999.
- UU Nomor 3 tahun 1993.
- UU Nomor 7 tahun 1996.
- Vidyandhika Moeljarto. 1994 *Kemiskinan : Hakekat, ciri, dimensi dan Kebijakan*, dalam *centre for stratetig and international studies*.
- World Bank Institute and Parliamentary Centre, 1998, *Parliamentary Accountability and Good Governance*. A Parliamentarian's Handbook.