

Seri Ringkasan Hasil Penelitian Hibah Pascasarjana Tahun 2,  
yang dibiayai Direktorat Jenderal Pembinaan Penelitian dan Pengabdian  
pada Masyarakat, Ditjen Pendidikan Tinggi Departemen Nasional, 2005,  
No. Kontrak: 154/SPPP/PP/DP3M/IV/2005

## HUKUM DAN KEBIJAKAN KEMISKINAN: Studi Tentang Produk Legislatif Daerah Sebagai Sarana Penanggulangan Kemiskinan

Prof. Dr. Khudzaifah Dimyati, S.H., M.Hum.  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

### Abstract

*Follow up of the national policy on overcoming the poverty that have been transformed in district legislative product since district autonomy era, reflected the commitment of district government on awakening the community from under prosperity condition. Although, on defining the position of poverty overcoming committee (Komite Penanggulangan Kemiskinan) the inconsistency occurred, due to the various interpretations respectively taken by the districts. Therefore, it seems necessary to perform a consensual vision on interpreting the legal instrument in order that the target and goal of poverty overcoming program might be maximally succeeded.*

Kata kunci: kebijakan alternatif partisipatoris, kebijakan konvensional

### PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan permasalahan yang seringkali dihadapi oleh negara-negara berkembang pada umumnya, termasuk juga salah satu masalah yang dihadapi oleh negara Indonesia. Berbagai macam kebijakan yang timbul sebagai dampak adanya reformasi juga menyebabkan perubahan dalam bidang politik, ekonomi dan pemerintahan yang ada di Indonesia, terlebih dengan diterapkannya Otonomi Daerah yang berpedoman pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Berbagai strategi yang telah dilakukan pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan memang perlu mendapat tanggapan serius seperti memicu pertumbuhan ekonomi nasional, menyediakan fasilitas kredit bagi lapisan miskin, mem-

bangun infrastruktur pedesaan dalam hal ini pembangunan pertanian, pengembangan wilayah/kawasan, proyek Inpres Desa Tertinggal (IDT) dan lain-lain.

Upaya-upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah hingga saat ini masih belum membuahkan hasil yang memuaskan. Masih banyak penduduk Indonesia baik di desa maupun di kota yang menderita kemiskinan. Ketidakberhasilan itu bersumber dari cara pemahaman dan penanggulangan kemiskinan yang selalu didasarkan pada pemikiran Neo-Klasik, yaitu masalah *kemiskinan* yang selalu diartikan sebagai sebuah kondisi ekonomi semata-mata. Pada sisi lain, kaum kulturalis menganggap bahwa kemiskinan bersumber dari budaya tertentu yang mengakibatkan orang menjadi fatalis dan malas. Akibat dari pandangan itu, proyek pengentasan kemiskinan atau pemberdayaan masyarakat lapisan bawah hanya sebatas pada upaya perbaikan kondisi ekonomi (peningkatan pendapatan) dan perubahan budaya melalui proyek-proyek pelatihan kerja kelompok miskin agar mampu meningkatkan produktivitas.

Upaya pemberdayaan lapisan masyarakat miskin, diperlukan *model kebijakan pendekatan alternatif yang partisipatoris*. Model kebijakan ini sangat berlainan dengan model kebijakan konvensional yang sering digunakan karena adanya sifat pemihakan ideologis dari pengguna metode tersebut kepada objek penelitian. Pemihakan ini diwujudkan atas munculnya rasa kesetiakawanan peneliti terhadap yang diteliti, sehingga harkat dan martabat subjek penelitian terasa diangkat. Mengangkat rasa percaya diri lapisan miskin dalam menghadapi struktur politik yang beku merupakan tujuan utama penelitian partisipatoris karena orang-orang miskin tersebut pada akhirnya akan mampu menyuarakan kepen-tingannya. Kemampuan bersuara dalam struktur politik merupakan sebuah in-frastruktur untuk menolong diri sendiri dari jebakan kemiskinan ekonomi dalam rangka meraih akses ekonomi.

Problema kemiskinan bersifat multi-dimensional, maka strategi penanggulangannya tidak harus bersifat ekonomi semata sehingga apabila kebutuhan ekonomi sudah tercapai seolah-olah proyek penanggulangan kemiskinan itu juga ikut selesai. Ini berarti menenggelamkan persoalan-persoalan kemiskinan yang tidak berdimensi ekonomi seperti kemiskinan struktural atau politis. Untuk itu ada beberapa langkah yang perlu diperhitungkan dalam penanggulangan kemiskinan<sup>1</sup>.

*Pertama*, Pemberdayaan masyarakat merupakan prasyarat mutlak bagi upaya penanggulangan masalah kemiskinan. Pemberdayaan ini bertujuan mene-

---

<sup>1</sup> Moeljarto Tjokrowinoto, 1986, "Alternatif Perencanaan Pembangunan Sosial Budaya" dalam Soedjatmoko, et.al., *Masalah Sosial Budaya Tahun 2000*, Yogyakarta: Tiara Wacana, hal. 6-8.

kan perasaan ketidakberdayaan (impotensi) masyarakat miskin bila berhadapan dengan struktur sosial politis. Langkah konkretnya adalah meningkatkan kesadaran kritis atas posisinya dalam struktur sosial-politik dimana orang miskin bersangkutan tinggal. Tanpa kesadaran kritis dari orang miskin itu sendiri, mereka tetap bersifat tidak berdaya dan cenderung akan menyerah pada nasibnya.

*Kedua*, setelah kesadaran kritis muncul, upaya-upaya memutus hubungan yang bersifat eksploitatif terhadap lapisan orang miskin perlu dilakukan. Pemutusan hubungan itu dapat dilakukan bila terjadi reformasi sosial, budaya dan politik. Artinya, biarkan kesadaran kritis mereka muncul dan bersamaan dengan itu biarkan pula mereka melakukan reorganisasi dalam rangka meningkatkan produktivitas kerja dan kualitas hidupnya.

*Ketiga*, tanamkan ras kesamaan (egalitarian) dan berikan gambaran bahwa kemiskinan bukan merupakan takdir tetapi sebagai penjelmaan dari konstruksi sosial. Nasib mereka bukannya tidak dapat diubah, pasti dapat diubah namun yang mempunyai kekuatan untuk merubah hanya mereka sendiri. Artinya, Tuhan melahirkan setiap umatnya di dunia dalam keadaan yang sama. *Kemiskinan dan ketimpangan bukan produk Tuhan tetapi produk masyarakat itu sendiri (the social construction)*.

*Keempat*, merealisasi perumusan pembangunan dengan melibatkan masyarakat miskin secara penuh. Sebagai contoh, bagaimana merelisasikan program Proyek Kawasan Terpadu (PKT) dengan perumus utama proyek itu adalah lapisan miskin.

Ini hanya bisa tercapai kalau komunikasi politik antara pemegang kekuasaan, kelompok-kelompok atau person-person strategis, dan masyarakat miskin tidak mengalami distorsi. Apabila komunikasi politik mengalami distorsi maka rumusan pembangunan hanya mencerminkan kepentingan bukan lapisan miskin.

*Kelima*, perlunya pembangunan sosial dan budaya bagi masyarakat miskin. Selain perubahan struktural yang diperlukan juga perubahan nilai-nilai budaya. Perubahan ini dapat dilakukan dengan cara mensosialisasikan nilai-nilai positif kepada lapisan miskin seperti perencanaan hidup, optimisme, perubahan kebiasaan hidup, peningkatan produktivitas kerja dan kualitasnya, dan lain-lain.

*Keenam*, diperlukan redistribusi infrastruktur pembangunan yang lebih merata. Meskipun keempat langkah diatas dapat dipenuhi tanpa dukungan infrastruktur yang memadai, orang miskin tetap saja tidak akan memperoleh akses ekonomi yang akibatnya tidak memiliki juga akses ke bidang-bidang lainnya. Dengan demikian butir-butir usulan itu seyogyanya dilakukan secara simultan dan terpadu.

## RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka masalahnya dapatlah dirumuskan sebagai berikut: *bagaimana tindak lanjut kebijakan nasional tentang penanggulangan kemiskinan dituangkan dalam produk legislatif di daerah?*

## TINJAUAN PUSTAKA

Lahirnya undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pengganti lahirnya undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah. Dimana undang-undang ini merupakan satu paket dengan lahirnya UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dengan Daerah sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 1956, yang kemudian di perbaharui lagi dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 disebut sebagai undang-undang tentang Pemerintah Daerah yang berarti penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan berdasarkan asas “desentralisasi” semata-mata.

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf e, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara itu, Pengertian desentralisasi menurut Bagir Manan adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih rakyat oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.<sup>2</sup> Adapun desentralisasi kewenangan dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam beberapa bentuk:<sup>3</sup> (1) Desentralisasi teritorial yaitu pelimpahan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri, untuk membina keseluruhan kepentingan sendiri, untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari golongan-golongan penduduk, dalam wilayah tertentu. (2) Desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan sebagian fungsi pemerintah kepada suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu. Salah satu contoh tradisional yaitu pembentukan suatu korporasi pengairan yang disebut

---

<sup>2</sup>Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan Jakarta, hal 170

<sup>3</sup> Irawan Soejito, 1984, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara Jakarta, hal 20-24.

“*waterschap*”. Korporasi ini adanya di Netherland dibentuk dengan undang-undang, yang didalamnya juga mengatur mengenai pendirian, pembauran, dan kekuasaan untuk membina kepentingan pengairan. (3) Desentralisasi administrasi yaitu pelimpahan kewenangan yang sama dipusatkan pada penguasa kepada pejabat-pejabat bawahannya. Desentralisasi administratif ini dapat dianggap sebagai suatu modifikasi atau penghalusan dari sentralisasi.

Pembahasan mengenai otonomi daerah tidak dapat dihindarkan dari adanya tiga aspek yang mendasari pelaksanaannya yaitu: (1) Adanya *sharing power* yang terungkap lewat jumlah urusan dan ke dalam wewenang pada setiap urusan, luasnya kewenangan legalasi, eksekusi dan pengawasan bagi setiap urusan daerah serta adanya kewenangan polisional. (2) *Distribution of economic resources* yang didasarkan pada perbandingan kontribusi masing-masing daerah bagi perekonomian nasional dan terciptanya pemerataan antara daerah. (3) Adanya kewenangan administratif yang antara lain terungkap lewat kekuasaan daerah dalam menentukan formasi dan kebutuhan kepegawaian.

Otonomi daerah secara substansial tercermin dalam keleluasaan daerah mengelola kehidupan sosial, ekonomi politik dan kultur lokal. Sistem otonomi atau sering disebut juga sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintah antara pemerintah pusat dan daerah.<sup>4</sup> Implementasi dari sistem ini, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintah baik atas dasar penyerahan atau urusan rumah tangga daerah. Dengan demikian otonomi seluas-luasnya bukanlah penyerahan sebanyak mungkin urusan pemerintah daerah untuk berprakarsa mengatur dan mengurus urusan pemerintah sesuai dengan tata cara dan pembatasan-pembatasan yang ditentukan oleh undang-undang.

Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik, adapun yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah bentuk negara yang mempunyai kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Negara kesatuan pada dasarnya dibedakan menjadi dua bentuk yaitu: (1) Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diperintahkan pusat. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu kepada daerah-

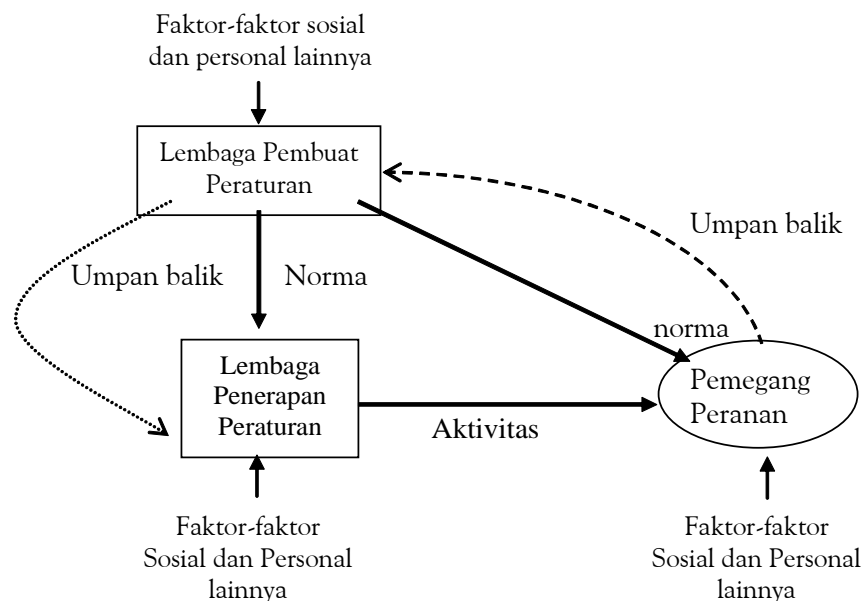
---

<sup>4</sup> Bagir Manan, *Op Cit. hal.* 26

daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.<sup>5</sup>

Adanya pelimpahan wewenang Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom dalam sistem desentralisasi bukan karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, tetapi karena masalah itu merupakan hakikat dari negara kesatuan.<sup>6</sup>

Robert B. Seidman mencoba memberi analisa mengenai bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Model tentang bekerjanya hukum ini dilukiskannya di dalam bagan sebagai berikut :



Oleh Seidman bagan itu diuraikan dalam dalil-dalil sebagai berikut: (1) Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) itu diharapkan bertindak. (2) Bagaimana seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks

<sup>5</sup> Abdurrachman. Ed., 1987, *Beberapa pemikiran tentang otonom Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, hal. 56.

<sup>6</sup> Sri Soemantri, 1981, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, hal. 52.

kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya. (3) Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan baik yang datang dari para pemegang peranan. (4) Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi.

Dari kutipan di atas dapatlah diketahui, bahawa setiap anggota masyarakat sebagai pemegang peranan ditentukan tingkah-lakunya oleh pola peranan yang diharapkan daripadanya baik oleh norma-norma hukum maupun oleh kekuatan-kekuatan di luar hukum.<sup>7</sup>

Hans Kelsen, yang terkenal dengan *pure theory of law*. Teori hukum murni merupakan suatu pemberontakan yang ditujukan terhadap ilmu hukum yang ideologis, yaitu yang hanya mengembangkan hukum itu sebagai alat pemerintahan dalam negara-negara totaliter. Teori ini merupakan pengembangan yang amat seksama dari Aliran Positivisme. Hans Kelsen, menghendaki suatu gambaran tentang hukum yang bersih dalam abstraksinya dan ketat dalam logikanya. Oleh karena itulah ia mengesampingkan hal-hal yang bersifat ideologis, itu dianggapnya irasional. Teori hukum murni juga tidak boleh dicemari oleh ilmu-ilmu politik, sosiologi, sejarah dan pembicaraan tentang etika.

Teori hukum murni Kelsen tersebut bertitik tolak dari landasan dasar sebagai berikut: (1) Tujuan teori tentang hukum, seperti juga ilmu, adalah untuk mengurangi kekalutan dan meningkatkan kesatuan (*unity*). (2) Teori hukum adalah ilmu, bukan kehendak, keinginan. Ia adalah pengetahuan tentang hukum yang ada, bukan hukum yang seharusnya ada. (3) Ilmu hukum adalah normatif, bukan ilmu alam. (4) Sebagai suatu teori tentang norma-norma, teori hukum tidak berurusan dengan persoalan efektivitas norma-norma hukum. (5) Suatu teori tentang hukum adalah formal, suatu teori tentang cara pengaturan dari isi yang berubah-ubah menurut jalan atau pola yang spesifik. (6) Hubungan antara teori hukum dengan sistem hukum positif tertentu adalah seperti antara hukum yang mungkin dan hukum yang ada.

---

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, 1986, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, hal. 27

Selanjutnya berdasar dari landasan esensial tersebut Hans Kelsen sampai pada konsepsi ilmu hukum dan teori hukum sebagai berikut: (1) Ilmu hukum adalah pemahaman normalogis tentang makna hukum positif. Sebagai demikian, maka ilmu hukum semata-mata hanya mempelajari norma-norma. Ilmu hukum adalah ilmu kognitif yang murni tentang hukum, yang hanya mempelajari hukum positif. Oleh karena itu, ilmu hukum tidak mempermasalahkan *delega ferenda*, teori tentang alasan-alasan bagi hukum, dan baik buruknya isi hukum positif. (2) Teori hukum (*legal theory*) adalah teori umum tentang hukum positif yang menggunakan metode pemahaman yuristik yang khas secara murni. Metode yuristik adalah suatu cara memandang hukum sebagai penentuan normatif dari pertanggungjawaban yang dapat digambarkan dengan sebuah skema umum tentang perkaitan normatif antara kondisi-kondisi dan konsekuensi-konsekuensi antara perilaku benar dan salah.

Salah satu ciri yang menonjol pada teori Kelsen adalah setiap hukum harus mempunyai alat atau perlengkapan untuk memaksa. Menurut Hans Kelsen (1973), "*The law is, to be sure an ordering for promotion of peace, in that it for bids the use of force in relations among the members of the community*", sehingga dapat terasa ketentraman dalam batin setiap masyarakat. Walaupun disadari bahwa hukum itu membawa pelbagai pembatasan dan pengorbanan, tetap dinilai jauh lebih baik kalau dibandingkan keadaan tanpa hukum. Tatanan normatif dalam hukum dikokohkan dengan sistem sanksi. *The sanctions of law have the character of coercive acts in the sense developed above.*

Bagian lain dari teori Kelsen yang bersifat dasar adalah konsepsinya mengenai *Grundnorm*. *Grundnorm* ini merupakan semacam bensin yang menggerakkan seluruh sistem hukum. Dialah yang menjadi dasar mengapa hukum itu harus dipatuhi dan dia pula yang memberi pertanggungjawaban, mengapa hukum di situ harus dilaksanakan. Oleh karena itu, ia lebih merupakan suatu dalil dari peraturan biasa. Dalil itu akan tetap menjadi dasar dari tata hukum manakala orang mempercayai, mengakui dan mematuhi. Tetapi, apabila orang sudah mulai menggugat kebenaran dari dalil akbar tersebut, maka keseluruhan bangunan hukumnya pun akan runtuh. Dari konsep *Grundnorm* tersebut, Kelsen melangkah pada ajaran yang disebut *stufentheory*. Bahwa sistem hukum hakikatnya merupakan sistem hirarkis yang tersusun dari peringkat terendah hingga peringkat tertinggi. Semakin tinggi kedudukan hukum dalam peringkatnya, semakin abstrak dan umum sifat norma yang dikandungnya; dan semakin rendah peringkatnya, semakin nyata operasional sifat norma yang dikandungnya. Hukum yang lebih rendah harus berdasar, bersumber, dan tidak



boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Sifat bertentangan dari hukum yang lebih rendah mengakibatkan batalnya daya laku hukum itu.

Dalam kondisi krisis yang berkepanjangan seperti yang terjadi di Indonesia sekarang ini, kebijakan penanggulangan kemiskinan memerlukan kajian yang komprehensif dan mendalam agar kebijakan yang dikeluarkan sesuai dengan tujuan dikeluarkannya kebijakan tersebut. Dalam beberapa debat tentang kemiskinan ada dua isu yang seringkali luput dari perhatian, meskipun memiliki implikasi strategis dalam upaya penanggulangan kemiskinan. *Pertama*, apresiasi terhadap fenomena *transient poverty*, yakni perubahan-perubahan dari status tidak miskin menjadi miskin, atau sebaliknya, yang berlangsung dalam waktu singkat. Fenomena ini menjadi sangat penting dalam kasus dimana resesi ekonomi dan gejolak inflasi berlangsung sebagaimana yang terjadi selama krisis. *Kedua*, kebutuhan untuk membedakan antara kemiskinan secara agregat (*overall incidence of poverty*) dengan kemiskinan absolut (*severity of poverty*). Keduanya bisa jadi memiliki perlakuan yang berbeda. Kemiskinan secara agregat bisa jadi dapat dijangkau dengan *headcount index*, tetapi ukuran ini tidak dapat membefakan antara mereka yang berada di sekitar garis kemiskinan tetapi tetap tergolong miskin, serta mereka yang persis berada di bawah garis kemiskinan. Perbedaan ini pada gilirannya membutuhkan estimasi perubahan tingkat ketimpangan yang terjadi diantara kelompok-kelompok miskin sendiri. Untuk tujuan perencanaan dan strategi penanggulangan kemiskinan, kelompok masyarakat miskin setidaknya dapat dikategorikan ke dalam dua kelompok: 1) kelompok individu atau rumah tangga miskin yang produktif (miskin produktif); dan (2) kelompok miskin kronis.

Pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat untuk menanggulangi kemiskinan dalam era otonomi daerah seringkali tidak bisa berjalan efektif karena banyak aparatur pemerintah daerah dan anggota legislatif di daerah yang tidak memahami konsep otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 huruf (h) UU.No.22 Tahun 1999).

## TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah mengetahui tindak lanjut kebijakan nasional tentang penanggulangan kemiskinan yang telah dituangkan dalam produk legislatif di daerah; sementara manfaat penelitian memberi kontribusi bagi pengambil kebijakan yang berkaitan dengan penganggulangan kemiskinan.

## METODE PENELITIAN

Teknik pengumpulan data/bahan-bahan hukum diperoleh dengan menggunakan metode “content of analysis” yang dilakukan dengan cara melakukan identifikasi secara khusus, obyektif dan sistematis terhadap karakter atau kategori khas dari data, baik yang ada dalam bahan hukum primer, sekunder, maupun tertier. Sementara itu, pengumpulan data primer (empiris) dikerjakan dengan metode wawancara, *FGD (focus group discussion)*, pengamatan non partisipasi, pengambilan dokumentasi. Wawancara dilakukan pada subyek penelitian aparatur pemerintah di pusat, anggota Komisi Penanggulangan Kemiskinan; juga aparatur pemerintahan di daerah, anggota legislatif di pusat dan daerah yang membidangi komisi penanggulangan kemiskinan. *FGD* dilakukan dengan kelompok aparatur di pusat dan daerah dari berbagai departemen teknis, kementerian negara serta dari dinas, badan di daerah yang terkait dengan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan. Pengamatan non-partisipasi dilakukan di lokasi, tempat pemukiman dan kegiatan harian kelompok masyarakat miskin. Pengambilan dokumentasi berupa bahan informasi tertulis di pusat dan di daerah. Sementara itu, pengambilan dokumentasi foto dilakukan pada kelompok sasaran (masyarakat miskin) tentang kondisi kehidupan dan kegiatan-kegiatan sosial ekonomis yang dilakukan.

Untuk data primer, model analisis yang dipergunakan yaitu model analisis interaktif. Proses analisis diawali sejak dilakukan pengumpulan data. Data diperoleh kemudian direduksi, dipisahkan antara yang relevan dengan yang tidak relevan dengan tujuan penelitian. Proses ini menghasilkan sajian data, dari sajian data ini dapat dilakukan proses pengambilan kesimpulan. Apabila kesimpulan yang telah dirasakan kurang tepat, maka dilakukan verifikasi dan melakukan penelitian lagi di lapangan. Di samping itu, analisis data penelitian juga dikerjakan dengan teknis analisis deskriptif, dan deskriptif komparatif berdasarkan ragam dan jenjang satuan data yang dikumpulkan. Hasil analisis data tersebut dibahas dengan bantuan teori-teori yang relevan untuk mengantar pada kegiatan penyusunan model kebijakan penanggulangan kemiskinan yang efektif

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### a. Produk legislatif di daerah sebagai Tindak Lanjut Kebijakan Nasional Tentang Penanggulangan Kemiskinan

Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari kebijakan tingkat nasional, khususnya yang tertuang di dalam 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 dikordinasikan oleh Badan/Dinas Pemberdayaan masyarakat dengan melibatkan berbagai *stakeholders* yang meliputi: pemerintah, perbankan, LSM dan dunia usaha dan; (c) menyampaikan isian format laporan data kemiskinan daerah, maka di masing-masing daerah (baik propinsi maupun kabupaten/kota), mengeluarkan berbagai kebijakan, guna menindaklanjuti kebijakan tersebut. Khusus di Provinsi Jawa Tengah, hal ini terlihat di dalam :

- 1) Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 460/297/2002 Tentang Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan.

Di dalam SK Gubernur tersebut ditetapkan 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. (c) Perumusan penetapan kebijakan dan strategi penanggulangan kemiskinan di Jawa Tengah.

Di dalam melaksanakan tugasnya, ketua komite melaporkan secara periodik 1 (satu) tahun sekali atau sewaktu-waktu dipandang perlu kepada Gubernur Jawa Tengah. dan guna melancarkan pelaksanaan tugas komite, ketua dapat membentuk sekretariat dan kelompok kerja, yang susunan keanggotanya terdiri dari instansi/unusr dinas terkait sesuai kebutuhan. 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.

- 2) Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 460/9/2002 Tentang Pembentukan Sekretariat Komite Penanggulangan Kemiskinan

Di dalam SK Gubernur tersebut ditetapkan bahwa, Komite ini bertugas membantu pelaksanaan tugas harian Komite Penanggulangan Kemiskinan. Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan ini

dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), propinsi Jawa Tengah yang dialokasikan pada Badan Pemberdayaan Masyarakat Propinsi Jawa Tengah.

Selanjutnya di dalam lampiran SK Gubernur tersebut, ditetapkan susunan keanggotaan Sekretariat Komite Penanggulangan Kemiskinan propinsi Jawa Tengah, yang seluruhnya terdiri dari pejabat-pejabat dari instansi pemerintah, yang dibagi menjadi 4 (empat) kelompok kerja, yaitu : (a) kelompok kerja pengembangan program; (b) kelompok kerja pengembangan SDM; (c) kelompok kerja Pembangunan Ekonomi; (d) kelompok kerja Pembangunan Sarana/Prasarana; (e) kelompok kerja Evaluasi dan pelaporan. Kemudian untuk menindaklanjuti Surat Menteri Dalam Negeri No. 412.6/1710.A/PMD, tanggal 15 Desember 2003 perihal pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan dan penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan, masing-masing daerah Kabupaten/kota, membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan. Hal ini pun terjadi di Kabupaten/Kota di wilayah Eks-Karesidenan Surakarta.

#### 1) Kabupaten Klaten

Komite Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Klaten dibentuk melalui Surat Keputusan Bupati Klaten Nomor : 1047 tahun 2002 Tentang Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan Di dalam SK Bupati tersebut, ditetapkan, bahwa Komite Penanggulangan Kemiskinan bertugas membantu Bupati Klaten dalam rangka mengkoordinasikan program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Klaten, melalui: (a) Menyiapkan data tentang kepala keluarga miskin di Kabupaten Klaten; (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) Membantu mengendalikan, memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Klaten; (e) Melaporkan secara berkala kerja Komite Penanggulangan Kemiskinan kepada Bupati.

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Komite Penanggulangan Kemiskinan bertanggungjawab kepada Bupati. Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Klaten Selanjutnya di dalam lampiran SK Bupati tersebut, ditetapkan susunan anggota Komite Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Klaten.

## 2) Kabupaten Wonogiri

Komite Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Wonogiri dibentuk melalui Surat Keputusan Bupati Wonogiri Nomor : 60 tahun 2003 Tentang Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan. Di dalam SK Bupati tersebut, ditetapkan, bahwa Komite Penanggulangan Kemiskinan bertugas membantu Bupati Wonogiri dalam rangka mengkoordinasikan keterpaduan program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Wonogiri, melalui: (a) Penyiapan data tentang keluarga miskin di Kabupaten Wonogiri; (b) Melakukan koordinasi vertikal dan horisontal dengan instansi terkait; (c) Memfasilitasi penajaman penggunaan Dana Alokasi Umum dan APBD, serta sumber dana lainnya untuk penanggulangan kemiskinan; (d) Merumuskan penetapan kebijakan dan strategi penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Wonogiri; (e) Membantu mengendalikan, memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Wonogiri; (f) Melaporkan secara berkala kerja Komite Penanggulangan Kemiskinan kepada Bupati Wonogiri.

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Komite Penanggulangan Kemiskinan bertanggungjawab kepada Bupati. Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Wonogiri dan anggaran instansi teknis terkait

Selanjutnya di dalam lampiran SK Bupati tersebut, ditetapkan susunan anggota Komite Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Wonogiri.

## 3) Kabupaten Sukoharjo

Komite Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Sukoharjo dibentuk melalui Surat Keputusan Bupati Sukoharjo Nomor : 414-05/164/2004 Tentang Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan Di dalam SK Bupati tersebut, ditetapkan, bahwa Tim Penanggulangan Kemiskinan bertugas untuk melakukan langkah-langkah kongkrit dalam mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin melalui: (a) Menyiapkan data teknis tentang Kepala Keluarga miskin di Kabupaten Sukoharjo; (b) Melakukan koordinasi vertikal dan horisontal 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 Sukoharjo; (e) Melaporkan secara berkala kerja Komite Penanggulangan Kemiskinan

kepada Menteri Dalam Negeri, selaku koordinator Asistensi Program; (f) Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Sukoharjo. Selanjutnya di dalam lampiran SK Bupati tersebut, ditetapkan susunan anggota Komite Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Sukoharjo.

#### 4) Kota Surakarta

Komite Penanggulangan Kemiskinan di kota Surakarta dibentuk melalui Surat Keputusan Walikota Surakarta Nomor : 400 /65/1/2002 Tentang Pembentukan Tim Penanggulangan Kemiskinan. Di dalam SK Walikota tersebut, ditetapkan, bahwa Tim Penanggulangan Kemiskinan bertugas untuk melakukan langkah-langkah kongkrit dalam mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin 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 yang 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.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Tim Penanggulangan Kemiskinan, menyelenggarakan fungsi sebagai berikut: (a) Perumusan kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan dan panduan umum yang diperlukan bagi pelaksanaannya di kota Surakarta; (b) Pemantauan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di daerah; (c) Pembinaan bagi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di Surakarta; (d) Pelaporan hasil pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan kepada Walikota Surakarta.

Sasaran penyelenggaraan kegiatan Tim 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 kota Surakarta dalam upaya Penanggulangan Kemiskinan; (d) Meningkatnya kemampuan Pemerintah kota Surakarta 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; (h) Segala biaya yang timbul sebagai akibat

dikeluarkannya keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selanjutnya di dalam lapiran SK Walikota tersebut, ditetapkan susunan anggota Tim Penanggulangan Kemis-kinan Kota Surakarta.

Selanjutnya guna memperlancar pelaksanaan koordinasi secara komprehensif dengan mengikutsertakan forum lintas pelaku, baik dari instansi pemerintah maupun non- pemerintah, maka dibentuk Tim Kelompok kerja penanggulangan kemiskinan kota surakarta, melalui Surat Keputusan Ketua Komite Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta Nomor 401/VI/VII/2003 Tentang Tim Kelompok Kerja Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta. Tim tersebut memiliki tugas: (a) Menyusun rencana kerja, termasuk modul dan jadwal pelatihan; (b) Menyusun rencana anggaran yang dibutuhkan dalam pelatihan; (c) Menyelenggarakan pelatihan petugas pendataan; (d) Mengadakan/melaksanakan pendataan kemiskinan di 5 Kecamatan se Kota Surakarta; (e) Melaporkan hasil pendataan kepada ketua Komite Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta. Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan ini dibebankan pada Anggaran Komite Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta.

#### 5) Kabupaten Sragen

Komite Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Sragen dibentuk melalui Surat Keputusan Bupati Sragen Nomor : 511.1/205/03/2002 Tentang Pembentukan Tim Penanggulangan Kemiskinan.

Di dalam SK Bupati tersebut, ditetapkan, bahwa Tugas Tim Penanggulangan Kemiskinan adalah: (a) Meyiapkan 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. Tim dalam melaksanakan tugasnya tersebut, bertanggungjawab kepada Bupati. Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Sragen. Selanjutnya di dalam lapiran SK Bupati tersebut, ditetapkan susunan anggota Tim Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Sragen.

## 6) Kabupaten Boyolali

Komite Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Boyolali dibentuk melalui Surat Keputusan Bupati Boyolali Nomor : 460/496/2003 Tentang Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan dan Sekretariat Komite Penanggulangan Kemiskinan. Di dalam SK Bupati tersebut, ditetapkan, bahwa Komite Penanggulangan Kemiskinan bertugas: (a) Merumuskan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dan panduan umum yang diperlukan bagi pelaksanaannya; (b) Memantau pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di daerah dan memberi panduan kebijakan lanjutan yang ditetapkan dalam rangka penanggulangan kemiskinan; (c) Melakukan pembinaan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan; (d) Melaporkan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan kepada Bupati.

Sementara itu, tugas dari sekretariat Komite Penanggulangan Kemiskinan bertugas: (a) Membantu tugas pimpinan dalam hal ini Bupati dan Ketua Komite Penanggulangan Kemiskinan dalam wujud mengkoordinasi penyelenggaraan kebijakan penanggulangan kemiskinan secara lintas sektoral dan lintas wilayah diseluruh kabupaten Boyolali. Sekaligus berfungsi sebagai penyelenggara administrasi kebijakan penanggulangan kemiskinan; (b) Sebagai penyelenggara administrasi kebijakan penanggulangan kemiskinan; (c) Dalam melaksanakan tugas tersebut sekretariat bertanggung jawab kepada Tim dan Tim bertanggungjawab kepada Bupati dan berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Propinsi, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Boyolali dan dana lain yang syah. Selanjutnya di dalam lapiran SK Bupati tersebut, ditetapkan susunan anggota Tim Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Boyolali.

## 7) Kabupaten Karanganyar

Komite Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Karanganyar dibentuk melalui Surat Keputusan Bupati Karanganyar Nomor : 414/193/2004 Tentang Pembentukan Tim Penanggulangan Kemiskinan. Di dalam SK Bupati tersebut, ditetapkan, bahwa 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 Karanganyar; (e) Melaporkan secara berkala kerja Tim Penanggulangan Kemiskinan kepada Menteri Dalam Negeri, selaku koordinator Asistensi Program; (e) Melaksanakan tugas lain yang berhubungan dengan kegiatan Tim; (f) Melaporkan hasil kegiatan kepada Bupati; (g) h) Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, bertanggungjawab kepada Bupati. Segala biaya yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Karanganyar. Selanjutnya di dalam lapiran SK Bupati tersebut, ditetapkan susunan anggota Tim Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Karanganyar.

Meskipun di seluruh kabupaten/kota se-eks karesidenan Surakarta tersebut, telah dikeluarkan satu kebijakan yang mendasarkan pada UU No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Lima Tahun dan Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 jo Nomor 8 Tahun 2002 jo Nomor 34 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan, yang secara umum ditujukan untuk mengkoordinasikan seluruh kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, akan tetapi tidak dapat dipungkiri di masing-masing kabupaten/kota tersebut, masih terdapat (dikeluarkan) berbagai kebijakan baru yang, tidak bersumber dari kedua peraturan tersebut, akan tetapi bersumber dari peraturan lain, khususnya yang berkaitan dengan program-program Jaring pengaman Sosial, Program-program Kompensasi pengurangan subsidi, program-program guna mengatasi dampak krisis ekonomi.

## **PENUTUP**

### **Simpulan**

Berdasarkan pada hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapatlah disimpulkan bahwa tindak lanjut kebijakan nasional tentang penanggulangan kemiskinan dituangkan dalam produk legislatif di daerah selama era otonomi daerah, menunjukkan komitmen pemerintah daerah untuk mengentaskan masyarakat dari garis kemiskinan.

### **Saran**

Dalam menentukan kedudukan Komite Penanggulangan Kemiskinan ada ketidaksinkronan, karena telah ditafsirkan secara beragam oleh masing-masing daerah. Sementara ada yang mengkaitkan Komite Penanggulangan Kemiskinan dengan Menteri Dalam Negeri, selaku koordinator Asistensi Program, ada yang

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 mempertanggungjawabkan kegiatannya pada pemerintah pusat, khususnya Kemiskinan Menteri Dalam Negeri, selaku koordinator Asistensi Program. Oleh karena itu, perlu ada satu bahasa dalam menafsirkan perangkat hukum agar sasaran dan tujuan penanggulangan kemsikinan bisa tercapai dengan maksimal.

### DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrachman. Ed., 1987 *Beberapa Pemikiran tentang Otonom Daerah*. Jakarta: Media Sarana Press.
- Manan, Bagir. 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Soejito, Irawan. 1984. *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Soemantri, Sri, 1981, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 2000. *Alternatif Perencanaan Pembangunan Sosial Budaya dalam Soedjatmoko, et.al., Masalah Sosial Budaya Tahun 2000*, Yogyakarta, Tiara Wacana.