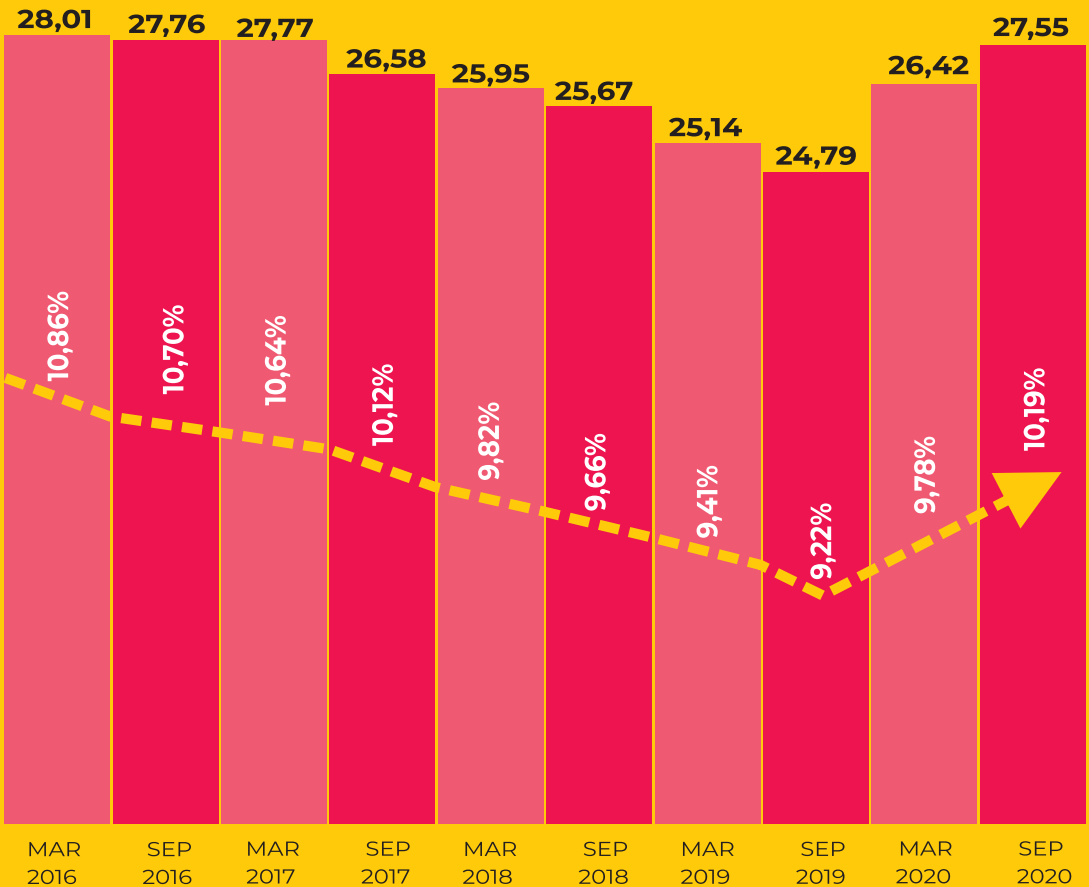


Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

(STUDI TENTANG HUKUM DAN KEBIJAKAN PUBLIK)



Dr. Moh. Taufik

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

(STUDI TENTANG HUKUM DAN KEBIJAKAN PUBLIK)



Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)
Mohammad Taufik.

Quo vadis kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia. studi tentang hukum dan kebijakan publik. Mohammad Taufik
Yogyakarta : Tanah Air Beta, 2021.
144 hlm. ; 24 cm.

ISBN (Cetak): 978-623-95699-4-5

1. Kemiskinan 2. Hukum 3. Kebijakan
I. Judul

Cetakan Pertama, April 2021

Penulis : Dr. Moh. Taufik
Penata Letak : Mktb
Rancang Sampul : Mktb

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang memperbanyak seluruh dan/atau sebagian isi buku ini dalam media apapun, baik digital maupun tercetak tanpa izin penulis.

Diterbitkan Pertama Kali dalam bahasa Indonesia oleh:

Penerbit Tanah Air Beta, Yogyakarta
Jl. Lintas Alam, Dsn. Pedes RT 04, Argomulyo
Sedayu, Bantul, DI Yogyakarta 55753
Telepon: (0274) 6498157
Website: www.tangrafika.com
Email: kantor@tabgrafika.com

ISBN 978-623-95699-4-5



KATA PENGANTAR

Dalam rangka untuk mempercepat program penanggulangan kemiskinan agar bisa berjalan masif, Pemerintah Indonesia melakukan kordinasi penanggulangan kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota seluruh Indonesia yang menyatakan bahwa secara struktur langsung diketuai oleh wakil Gubernur di tingkat Provinsi dan Wakil Bupati/Wakil Walikota di tingkat Kabupaten/Kota dalam rangka untuk percepatan penanggulangan kemiskinan di daerah daerah yang disebut dengan Tim Kordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), baik tingkat Provinsi serta Kabupaten dan Kota. Buku ini mengkaji dan menganalisis: 1) kebenaran kontruksi kebijakan daerah dalam program pengentasan kemiskinan yang belum mensejahterakan, 2) kelemahan dalam program pengentasan kemiskinan dan 3) merekontruksi kebijakan daerah dalam program pengentasan kemiskinan berbasis nilai kesejahteraan.

Salah satu permasalahan pelik yang dihadapi oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah adalah mengenai kemiskinan. Kemiskinan adalah keadaan saat ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuh kebutuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan. Kemiskinan merupakan masalah global. Sebagian orang memahami istilah ini secara subyektif dan komparatif, sementara yang lainnya melihatnya dari segi moral dan evaluatif, dan yang lainnya lagi memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan, dan lain-lain.

Kemiskinan tidak bisa dipahami dengan menggunakan satu dimensi atau satu indikator saja. Kemiskinan sangat kompleks, sehingga diperlukan indikator atau ukuran yang multidimensi. Indikator yang banyak digunakan adalah indikator global dengan

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

menggunakan pendekatan moneter seperti garis kemiskinan yang digunakan oleh World Bank dengan batas USD 1.25 *Purchasing Power Parity* (PPP) atau melalui pendekatan konsumsi dasar (*basic need*) yang digunakan pula di Indonesia.¹ Sementara itu, pendekatan tersebut hanya melihat indikator pendapatan atau konsumsi yang dilakukan masyarakat dan menurut Sen (2000) dianggap belum menangkap akar permasalahan kemiskinan yang sebenarnya.²

Menurut konsep lain, kesejahteraan bisa di ukur melalui dimensi moneter maupun non moneter, misalnya ketimpangan distribusi pendapatan, yang didasarkan pada perbedaan tingkat pendapatan penduduk di suatu daerah. Kemudian masalah kerentanan (*vulnerability*), yang merupakan suatu kondisi dimana peluang atau kondisi fisik suatu daerah yang membuat seseorang menjadi miskin atau menjadi lebih miskin pada masa yang akan datang. Hal ini merupakan masalah yang cukup serius karena bersifat struktural dan mendasar yang mengakibatkan risiko-risiko sosial ekonomi dan akan sangat sulit untuk memulihkan diri (*recover*). Kerentanan merupakan suatu dimensi kunci dimana perilaku individu dalam melakukan investasi, pola produksi, strategi penanggulangan dan persepsi mereka akan berubah dalam mencapai kesejahteraan.

Lalu, bagaimanakah dengan program-program pengentasan kemiskinan yang ada di Indonesia. Apakah kebijakan-kebijakan itu mampu menanggulangi tingkat kemiskinan, dan lebih jauh bagaimana ia berdampak terhadap naiknya harkat masyarakat terutama di kalangan “wong cilik”? Kelompok masyarakat yang paling rentan itu. Sudahkah ia menyejahterakan?

Akhir kata, mengingat keterbatasan kemampuan penulis, maka banyak kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam karya ini, yang mana tidak terlepas dari bantuan bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Akhir kata, segala kritik serta saran yang membangun

1 Prakarsa. *Penghitungan Indeks Kemiskinan Multidimensi Indonesia 2012-2024*, 2015

2 Amartya Sen, *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, Office of Environment and Social Development, Asia Development Bank, Manila. 2000

Studi tentang Hukum dan Kebijakan Publik

senantiasa Penulis harapkan demi semakin dekatnya kita pada tujuan utama para founding fathers dalam berjuang membentuk negara-bangsa Indonesia, “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.”

Tegal, Maret 2021

Dr. Moh. Taufik

DAFTAR ISI

Kata Pengantar		i
Daftar isi		6
BAB I	KONSEP PENANGGULANGAN KEMISKINAN NEGARA INDONESIA	1
	A. Landasan Negara Indonesia	1
	B. Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Daerah	4
BAB II	GAGASAN NEGARA KESEJAHTERAAN DI INDONESIA	11
	A. Amanat Pembukaan UUD 1945	12
	B. Pancasila dan Negara Kesejahteraan	14
	C. Negara Kesejahteraan dalam Rumusan Pasal-Pasal UUD 1945	15
	D. Hubungan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Berkait dengan Negara Kesejahteraan	17
BAB III	EFEKTIVITAS HUKUM	21
	A. Efektivitas Hukum, Inti dan Artinya	21
	B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas (Penegakan) Hukum	23
BAB IV	OTONOMI DAERAH	35
	A. Pengertian Otonomi Daerah	35
	B. Desentralisasi Fiskal	37
	C. Keuangan Daerah	39

	D. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	40
	E. Teori Ilusi Fiskal	45
BAB V	PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN KESEJAHTERAAN	49
	A. Pengertian Pemberdayaan	49
	B. Pemberdayaan Menurut Islam	51
	C. Tujuan Pemberdayaan	54
	D. Tahapan Pemberdayaan	55
	E. Pemberdayaan Perempuan	58
	F. Pengertian Kesejahteraan	64
	G. Indikator Kesejahteraan Rumah Tangga	65
	H. Kesejahteraan Menurut Islam	66
BAB VI	KEBIJAKAN PUBLIK	70
	A. Pengertian Kebijakan	70
	B. Konsep Kebijakan	73
	C. Pengertian Kebijakan Publik	75
	D. Urgensi Kebijakan Publik	77
	E. Tahap-Tahap Kebijakan Publik	79
	F. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan kebijakan	81
	G. Kerangka Kerja Kebijakan Publik	83
	H. Ciri-Ciri Kebijakan Publik	83
	I. Jenis Kebijakan Publik	84
BAB VII	KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH	88
	A. Pengertian Kebijakan Daerah	88
	B. Pemerintah Daerah dan Kota	91
BAB VIII	KEMISKINAN	100
	A. Kemiskinan	100
	B. Pendekatan dan Teori Kemiskinan	107

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia		
	C. Faktor-Faktor Penyebab Kegagalan Pengentasan Kemiskinan	109
BAB IX	KEBIJAKAN STRATEGI PENGENTASAN KEMISKINAN DI NEGARA-NEGARA ASIA	111
	A. Pengentasan Kemiskinan di Malaysia	111
	B. Pengentasan Kemiskinan di Vietnam	113
	C. Pengentasan Kemiskinan di Bangladesh	118
	D. Pengentasan Kemiskinan di India	126
	Daftar Pustaka	131
	Profil Penulis	135

BAB I

KONSEP PENANGGULANGAN KEMISKINAN NEGARA INDONESIA

A. Landasan Negara Indonesia

Konsepsi filosofi negara Republik Indonesia mengenai negara kesejahteraan terjabarkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia alinea keempat yang menyebutkan bahwa untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia maka negara bertugas melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Negara hadir secara paripurna didalam menciptakan keadilan sosial melalui kebijakan negara. Negara menciptakan peran sentral melalui kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, dalam mencakup berbagai tindakan yang dilakukan untuk mencapai taraf hidup masyarakat Indonesia yang lebih baik. Taraf hidup yang lebih baik ini tidak hanya diukur secara ekonomi dan fisik belaka, tetapi juga ikut memperhatikan aspek sosial, mental dan segi kehidupan spritual.³ Kemiskinan menjadi salah satu ukuran terpenting untuk mengetahui tingkat kesejahteraan suatu rumah tangga. Sebagai suatu ukuran agregat, tingkat kemiskinan di suatu wilayah lazim digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan di wilayah tersebut. Dengan demikian, kemiskinan menjadi salah satu tema utama pembangunan. Keberhasilan dan kegagalan pembangunan seringkali diukur berdasarkan perubahan pada tingkat kemiskinan.⁴

3 Isbandi Rukminto Adi, *Kesejahteraan Sosial: Pekerjaan Sosial, Pembangunan Sosial dan Kajian Pembangunan*, Cet. 3, Rajagrafindo Persada, Depok, 2018

4 Suryahadi A., D. Suryadarma, dan Sumarto A., *Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia: The Effects of Location and Pectoral Components of Growth*, SMERU Working Paper, 2006

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

Selain di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia, pada Bab XIV Kesejahteraan Sosial pasal 33 ayat 1, 2 dan 3 juga termaktub tentang peran negara untuk bisa menciptakan kesejahteraan sosial dan keadilan sosial bagi warga negara Indonesia. Perekonomian disusun dengan berdasarkan asas kekeluargaan, agar dihindarkan sistem kapitalis dan sistem sosialis yang sudah tidak sesuai dengan karakter bangsa Indonesia. Eksploitasi ekonomi yang akan menciptakan ketidakadilan pada masyarakat sehingga dapat menyebabkan ketidakadilan akses ekonomi dan segala sendi kehidupan yang menyebabkan masyarakat terjerembab kedalam lembah kemiskinan.

Segala cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak diwajibkan untuk dikuasai oleh negara, agar negara bisa mendistribusikan hasilnya kepada semua masyarakat secara adil dan merata. Jangan sampai segala cabang produksi yg vital dikuasai segelintir orang yang menyebabkan hanya dirasakan oleh kelompok masyarakat tertentu, yang dapat menciptakan ketidakadilan pemerataan ekonomi dan hasilnya hasilnya.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya juga harus dikuasai oleh negara. Ini amanat negara agar bisa menjalankan dengan baik, jangan sampai segala isi alam dan semua hasilnya dimanfaatkan bahkan dijual kepada kelompok atau warga asing, yang pada akhirnya segala karunia alam yang luar biasa di Indonesia tidak bisa dirasakan oleh masyarakat Indonesia sendiri.

Gagasan negara kesejahteraan yang dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia alinea keempat selanjutnya lebih dikonkretkan dalam pasal pasal UUD 1945, khususnya sebagaimana yang diatur dalam Bab XIII (Pendidikan dan Kebudayaan) dan Bab XIV (Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial). Secara obyektif harus diakui bahwa pengejawantahan gagasan negara kesejahteraan yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 tampak lebih nyata dalam pasal pasal UUD RI 1945 setelah dilakukan perubahan. Peran negara dalam mewujudkan gagasan negara kesejahteraan menjadi lebih konkret dan menonjol.⁵

5 IDG Palguna, *Welfare State vs Globalisasi: Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia*, Rajawali Press, Depok, 2019.

Sebagai amanat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar RI 1945 dan penjelasan pasal-pasal di dalamnya, pemerintah membuat landasan normatif untuk bisa menerapkan konsepsi filosofi negara akan kesejahteraan sosial dan lebih khusus program pengentasan kemiskinan. Pemerintah merumuskan berbagai landasan normatif untuk bisa mewujudkan pelaksanaan pengentasan kemiskinan agar bisa berjalan maksimal dan bisa memberikan dampak yang signifikan dalam pembangunan bangsa. Beberapa landasan normatifnya menyangkut Undang-Undang, Peraturan Pemerintah serta Peraturan Presiden dirumuskan agar menjadi perangkat hukum yang muarab dalam formulasi dan implementasi program pengentasan kemiskinan beberapa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden adalah: 1. Jenis Undang-Undang 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial; 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 tentang Fakir. Kemudian untuk landasan normatif berupa Peraturan Pemerintah adalah sebagai berikut: 1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Peraturan Pelaksana Pasal 8, 11, 12, 18, 35, 45 dan 50 Undang-Undang Nomor 11 Nomor 2009 tentang Kesejahteraan Sosial), 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah (Peraturan Pelaksana Pasal 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Fakir Miskin), 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat Bagi Penanganan Fakir Miskin (Peraturan Pelaksana Pasal 37 UU tentang Fakir Miskin). Untuk landasan normatif berbentuk peraturan presiden adalah sebagai berikut : 1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 166 Tahun 2014 tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, dan 3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 tahun 2015 tentang Perubahan atas Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

B. Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Daerah

Dalam rangka untuk mempercepat program penanggulangan kemiskinan agar bisa berjalan masif, pemerintah Indonesia melakukan kordinasi penanggulangan kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota seluruh Indonesia yang menyatakan bahwa secara struktur langsung diketuai oleh wakil Gubernur di tingkat Provinsi dan Wakil Bupati/wakil Walikota di tingkat Kabupaten/Kota dalam rangka untuk percepatan penanggulan kemiskinan di daerah daerah.

Provinsi Jawa Tengah, sebagaimana contoh kasus dalam buku ini, merupakan provinsi yang memiliki angka tingkat kemiskinan dua digit. Disamping itu, Provinsi Jawa Tengah juga merupakan wilayah yang cukup strategis dari berbagai aspek kehidupan berbangsa di Indonesia. Baik soal politik, ekonomi, sosial budaya, semuanya menjadi ikon permasalahan negara Indonesia juga. Bisa jadi pembangunan yang selama ini terkonsentrasi di wilayah Jawa, meskipun pada era pemerintahan Jokowi sedang di upayakan Pembangunan yang merata di luar Jawa.

Sebagai sampel penelitian di provinsi Jawa Tengah ini, penulis hanya mengambil beberapa Kabupaten untuk membatasai permasalahan, mengambil daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi, yaitu Kabupaten Brebes (16,22 %), Kabupaten Tegal (7,64 %), bisa dikategorikan masuk bagian tengah angka kemiskinan di Jawa Tengah, dan Kota Semarang, dengan angka kemiskinan paling rendah di Jawa Tengah yaitu 3,98 %. Dengan mengambil sampel 3 wilayah Kabupaten dan Kota dari 16 Kabupaten Kota di Jawa Tengah ini setidaknya bisa mewakili gambaran tentang konstruksi kebijakan daerah dalam program pengentasan kemiskinan di Jawa Tengah.

Jumlah penduduk di Kabupaten Tegal pada tahun 2018 adalah 1.450.000 dengan *sex ratio* 98,87. Hal ini berarti untuk setiap 100 penduduk perempuan pada tahun 2018 terdapat 99 penduduk laki laki. Luas wilayah Kabupaten Tegal adalah 87.879 ha, dan kepadatan penduduk Kabupaten Tegal adalah sekitar 1.610 jiwa/km². Jika dilihat dari komposisi penduduk berdasarkan kelompok umur, maka jumlah penduduk kelompok umur produktif (9 15 - 64 tahun) men-

capai 974.966 orang, jumlah non produktif yaitu penduduk kelompok umur muda (0 - 14 tahun) dan penduduk kelompok umur tua (65 tahun ke atas) mencapai 440.043. dari hal diatas dapat diketahui angka beban ketergantungan (*dependency ratio*) mencapai 45,13 artinya dalam setiap 100 penduduk terdapat 45 penduduk tidak produktif.

Berbicaranya tentang kemiskinan di Kabupaten Tegal, ini merupakan permasalahan krusial yang sangat berpengaruh terhadap masyarakat di dalam mengakses pelayanan dasar yaitu pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan dan kemampuan daya beli. Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Tegal pada tahun 2018 sebanyak 152.758 jiwa atau 10,75 % terhadap total jumlah penduduk. Dibanding tahun sebelumnya memang angka kemiskinan mengalami penurunan. Pada tahun 2015 mencapai 182.542 jiwa atau 13,11 % kemudian tahun 2017 mencapai 161.116 jiwa atau 11,54 %. Hanya penurunan angka kemiskinan belum begitu signifikan, masih diangka 1 digit. Sehingga di sini program pengentasan kemiskinan perlu membuat kebijakan yang efektif dan efisien dalam mengurangi angka kemiskinan secara massif dan signifikan.

Penanggulangan kemiskinan Kabupaten Tegal telah dilakukan dengan berbagai percepatan melalui strategi program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan Kabupaten Tegal dalam melaksanakan percepatan penanggulangan kemiskinan di daerah sudah mempedomani atau menyerasikan strategi dan program Nasional dan Provinsi Jawa Tengah dengan merujuk pada MDGs 2011-2015 dan SDGs 2016- 2030. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Tegal dalam melaksanakan upaya penanggulangan kemiskinan antara lain melalui:

1. Bantuan sosial terpadu berbasis keluarga bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin antara lain melalui pemberian bantuan langsung kepada masyarakat.
2. Pemberdayaan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, bertujuan mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok miskin, meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat.
3. Penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil bertujuan untuk meningkatkan kemampuan berusaha untuk meningkatkan pendapatan

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

masyarakat dan meingkatkan daya beli masyarakat sehingga berimbas pada tumbuhnya kegiatan usaha.

4. Mensinergikan program penanggulangan kemiskinan, dengan jalan mengkoordinasikan melaksanakan program dan kegiatan SKPD yang diarahkan dan diprioritaskan pada sasaran prioritas pronangkis.
5. Program penanggulangan lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Program penanggulangan kemiskinan Kabupaten Tegal dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) program, yaitu:

1. Kelompok program berbasis bantuan dan perlindungan sosial.
2. Kelompok Program Berbasis Pemberdayaan Masyarakat.
3. Kelompok Program berbasis Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil.

Langkah kebijakan yang digunakan untuk penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tegal adalah meliputi 5 (lima) pilar yaitu: (1) menciptakan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat miskin; (2) memberdayakan masyarakat miskin agar mampu dan mau mengakses informasi, prekonomian, sosial dan politik dan dapat menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya; (3) Meningkatkan kapasitas dan kemampuan masyarakat miskin agar bekerja dan berusaha produktif, (4) Memberikan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin; (5) Meningkatkan kualitas lingkungan.

Untuk mensinergikan ragam kebijakan, program atau aturan terhadap 5 pilar tersebut, maka dibutuhkan mainstream penanggulangan kemiskinan secara konstruktif dan berkelanjutan. Strategi penanggulangan kemiskinan yang menyeluruh sangat penting maknanya bagi Kabupaten Tegal. Strategi tersebut akan menjadi arahan bagi seluruh pelaku pembangunan di Kabupaten Tegal baik masyarakat luas, swasta dan pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat dalam upaya menanggulangi kemiskinan secara sistemik dan konsisten dalam jangka menengah dan panjang.

Dalam rangka mensinergikan ragam kebijakan pengentasan kemiskinan Kabupaten Tegal dibentuk Tim Koordinasi Penang-

gulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten Tegal. Di dalam struktur Kelembagaan Tim kordinasi Penanggulangan kemiskinan (TKPK) Kabupaten Tegal telah disebutkan dengan jelaas pembagian kewenangan , tugas dan fungsi masing masing mulai dari *top leader* sampai dengan sekretariat, kelompok kerja dan kelompok program. Proses perencanaan, pelaksanaan, pengendalian hingga evaluasi program kebijakan di masing masing satuan kerja Pemerintah Kabupaten Tegal juga akan lebih terintegrasi, sehingga nantinya tidak ada lagi tumpang tindih program, *overload* anggaran.

TKPKD Kabupaten Tegal telah melaksanakan kordinasi lintas sektor dalam rangka upaya percepatan program penanggulangan kemiskinan mulai dari pengumpulan data, validasi data, analisis data, perencanaan kebijakan berdasarkan analisis data yang hasilnya terangkum dalam laporan kinerja Tim pelaksanaan penanggulangan kemiskinan Daerah Kabupaten Tegal. Koordinasi dengan pusat dilakukan untuk mensinergiskan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dengan strategi dan program nasional dan Provinsi Jawa Tengah yang merujuk pada MDGs 2011-2015 dan SDGs 2016 -2030.

Kabupaten Brebes adalah Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki tingkat kemiskinan sangat tinggi, sebesar 16, 22%. Masuk dalam tiga besar Kabupaten di Jawa Tengah. Melihat program pengentasan kemiskinan di Kabupaten Brebes, dari sisi normatif sudah baik, dengan dibuatnya Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2018. Landasan normatif ini setidaknya menjadi bentuk keseriusan Kabupaten dalam menangani pengentasan kemiskinan, karena di beberapa Kabupaten tidak memiliki peraturan daerah. Dari sisi kelembagaan sudah dibentuk Tim penanganan Kemiskinan (TKPK) dari tingkat Kabupaten, Kecamatan sampai Desa. Untuk Kabupaten dipimpin langsung oleh Bupati dan Wakil Bupati, kemudian sekretaris adalah Baperlitbangda. Di tingkat Kecamatan, dipimpin langsung oleh Camat dan jajarannya, kemudian untuk Desa dipimpin oleh Kepala Desa dan Kepala Seksi Urusan Kesejahteraan Sosial.

Adapun program pengentasan kemiskinan dibuat dalam empat strategi pokok, yaitu:

1. Mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin.

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

2. Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin.
3. Mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil.
4. Mensinergiskan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Dari empat program pokok tersebut, kemudian didistribusikan lagi ke dalam program turunan berupa:

1. Bantuan sosial terpadu berbasis keluarga bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin antara lain melalui pemberian bantuan langsung kepada masyarakat.
2. Pemberdayaan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, bertujuan mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok miskin, meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat.
3. Penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil bertujuan untuk meningkatkan kemampuan berusaha untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan meningkatkan daya beli masyarakat sehingga berimbas pada tumbuhnya kegiatan usaha.
4. Mensinergikan program penanggulangan kemiskinan, dengan jalan mengkoordinasikan melaksanakan progra dan kegiatan SKPD yang diarahkan dan diprioritaskan pada sasaran prioritas pronangkis.
5. Program penanggulangan lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Meskipun secara normatif dan praktis program pengentasan kemiskinan Kabupaten Brebes sudah dilaksanakan dan dijabarkan, akan tetapi terlihat angka kemiskinan masih cukup tinggi.

Kota Semarang merupakan daerah di Jawa Tengah yang angka kemiskinannya paling rendah yaitu 3,98 %. Beberapa program pengentasan kemiskinan di sana adalah pembuatan *Big Data*. Wali Kota Semarang Hendrar Prihadi menginisiasi sebuah *big data* melalui program Sistem Informasi Daya Terpadu Kesejahteraan

Sosial (Sidaksos).⁶ Diharapkan melalui program itu Pemerintah Kota (Pemkot) Semarang bisa lebih maksimal dalam mengentaskan kemiskinan. “Penyajian data yang spesifik dibutuhkan sebagai dasar pengambilan kebijakan yang tepat sasaran dalam pengentasan kemiskinan,” papar Wali Kota yang akrab disapa Hendi saat launching program Sidaksos di Balaikota Semarang, Jawa Tengah, Senin (7/10/2019).

Perlu diketahui, program Sidaksos yang dikembangkan Dinas Sosial Kota Semarang ini jadi program *big data* pertama di Jawa Tengah. Program ini berfungsi memberikan data terkini tentang warga miskin. Informasi itu akan menjadi salah satu dasar pemberian bantuan dan penanganan fakir miskin di Kota Semarang. Wali Kota Hendi turun langsung kerja bakti “Dengan Sidaksos ini, kami tidak hanya sebatas bicara jumlah warga miskin 4,1 persen saja, tetapi siapa 4,1 persen ini, mulai usianya, masuk kelompok miskin yang seperti apa,” terang Hendi.

Sidaksos juga akan menjadi parameter bagi dinas terkait untuk melihat daerah mana yang warganya rentan kemiskinan dan mengetahui wilayah kumuh. Dengan begitu, Pemkot Semarang bisa menggalakan agar program pembangunan infrastruktur dan UMKM bisa masuk ke daerah tersebut. “Alhasil program yang dijalankan telah tepat sasaran,” tandasnya. Politisi PDI Perjuangan ini pun berharap data yang tersaji dalam Sidaksos dapat segera digunakannya untuk membagi tugas strategis kepada Organisasi Perangkat Daerah terkait di Pemerintah Kota Semarang. dijelaskan angka kemiskinan di Kota Semarang dalam beberapa tahun terakhir telah berhasil ditekan, dari 5,68% pada 2011 menjadi 4,14% pada 2018, dan tahun 2019 sudah berkurang menjadi 3,98%. Namun hal itu tidak lantas membuat Wali Kota Semarang, Hendrar Prihadi puas, sebab dia merasa masih banyak hal yang dapat dilakukan untuk lebih memaksimalkan upayanya. Maka dari itu, ia menginisiasi program Sidaksos.

Pada kesempatan yang sama, Hendi meminta para Lurah di Kota Semarang untuk dapat menerapkan kerja cepat, kerja cerdas, dan kerja ikhlas. Adapun untuk memotivasi para Lurah, Wali Kota

6 <https://Semarang.kompas.com/read/2019/10/07/18380571/lewat-big-data-wali-kota-Semarang-optimis-tekan-angka-kemiskinan?page=all>.

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

Semarang itu menggandeng dua media cetak besar di Kota Semarang, yaitu Suara Merdeka dan Jawa Pos Radar Semarang. Melalui dua media cetak besar tersebut, Pemkot Semarang akan dibantu melakukan penilaian kepada para Lurah secara objektif melalui ajang Kampung Hebat dan Lurah Hebat. Nantinya bagi Lurah yang terpilih akan secara khusus mendapatkan apresiasi dari pihak-pihak terkait. "Jadi untuk para lurah ada dua kegiatan yang dapat dimanfaatkan, sehingga harapannya dapat menunjukkan kinerja terbaiknya," ungkap Hendi.

Meskipun telah dilakukan kordinasi yang intensif dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tegal, Kabupaten Brebes, dan Kota Semarang, masih dijumpai dinamika permasalahan yaitu meliputi sinkronisasi kebijakan dan program baik ditingkat pusat, provinsi dan daerah. Beberapa persoalan yang muncul adalah perlu disusun payung hukum agar semua pihak (legislatif, eksekutif dan masyarakat) mempunyai tanggung jawab dan kewajiban yang proporsional untuk membangun komitmen dan kesepakatan bersama dalam melaksanakan penanggulangan kemiskinan, sehingga diharapkan upaya melaksanakan penanggulangan kemiskinan dapat memperoleh hasil yang lebih optimal. Kemudian perlu dilakukan pengendalian pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan. Pengendalian dapat dilakukan berjenjang sehingga tidak terdapat duplikasi program, maupun isu isu kemiskinan yang tidak dapat diintervensi sama sekali.

BAB II

GAGASAN NEGARA KESEJAHTERAAN DI INDONESIA

Apakah Indonesia negara kesejahteraan? Untuk menemukan jawaban atas pertanyaan tersebut, penelaahan tidak mencukupi jika hanya dilakukan dengan meneliti apa yang tertuang secara tekstual dalam UUD 1945. Analisis historis menjadi penting untuk mengetahui perdebatan yang berlangsung selama proses penyusunan UUD 1945 khususnya dalam sidang-sidang rapat BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia). Analisis terhadap gagasan negara kesejahteraan juga secara kontekstual harus dikaitkan dengan pembukaan UUD 1945 sebagai pembukaan undang-undang dasar yang memiliki karakter programatik dimana amanat yang tertuang didalamnya harus diperlakukan bukan sekadar pernyataan belaka melainkan sekaligus sebagai guidance yang harus tercemin dalam pasal-pasal UUD 1945.

Sementara itu, dikarenakan gagasan negara kesejahteraan bersangkutan-paut dengan ideologi penyelenggara negara dan pemerintah maka, dalam konteks Indonesia, telah terhadap gagasan negara kesejahteraan dimaksud juga dikaitkan dengan Pancasila mengingat Pancasila merupakan dasar negara yang sekaligus landasan filsafat dan ideologi negara. Setelah itu barulah pada bagian terakhir dilakukan penelaah terhadap gagasan negara kesejahteraan itu berdasarkan apa yang tertuang secara tekstual dalam pasal-pasal UUD 1945. Penelaahan pada bagian ini akan menunjukkan ada tidaknya kesejajaran atau konkurensi dengan hasil penelaahan dari tiga titik tolak yang diuraikan sebelumnya.

Dalam lapangan ekonomi, negara akan bersifat kekeluargaan juga oleh karena kekeluargaan itu sifatnya masyarakat Timur, yang harus kita pelihara sebaik-baiknya. Sistem tolong-menolong, sistem

kooperasi hendaknya dipakai sebagai salah satu dasar ekonomi Indonesia.⁷

Argumentasi yang tampak logis dia atas menyimpan persoalan lain yang timbul dari pernyataan : apakah teori atau paham negara integralistik sama dengan teori atau paham negara kekeluargaan? Pada rapat besar tanggal 5 Juli 1945, masa sidang kedua BPUPKI, Soepomo menjelaskan, anatra lain: “tiap-tiap warga negara berhak atas opekerjaan dan penghidupan yang alayak bagi kemanusiaan”, demikian bunyi pasal 27 ayat (3). Panitia memasukan pernyataan ayat ini dalam undang-undang dasar, sebagai pernyataan, bahwa kami hendak menyelesaikan hukum negara kita dengan aliran jaman. Ini sesungguhnya keadilan sosial yang sesuai dengan sifat kekeluargaan.

A. Amanat Pembukaan UUD 1945

Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, menggolongkan pembukaan konstitusional ke dalam du agolongan, yaitu pembukaan yang bersifat deklaratif (*declaratory*) dan pembukaan yang bersifat programatik (*programmatic*). Dilihat berdasarkan acuan di atas, khususnya penggolongan Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, Pembukaan UUD 1945 tergolong ke dalam pembukaan yang bersifat programatik. Sebab dalam pernyataan dan rumusannya tampak jelas bukan saja “gagasan kenegaraan apa” yang hendak diwujudkan tetapi dasar atau landasan untuk mewujudkannya. Oleh karena itu, tanpa perlu dijebak pada perdebatan apakah Pembukaan UUD 1945 merupakan *grundnorm* ataukah *staatsfundamentalnorm*, yang keduanya mengandung problema teoretik yang tak mudah “didamaikan”⁸ dengan menerima karakter programatik itu saja sudah cukup untuk menyatakan bahwa pasal-pasal UUD 1945 tidak boleh keluar dari arahan yang diberikan oleh (dan dalam) Pembukaan UUD 1945.

7 Lihat Saфроedin Bahar et.al., *Risalah sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 - 19 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, h. 35; RM. A.B. Kusuma, op.cit., hal. 132.

8 Tentang Kelemahan Teoretik dari pendapat yang “mempostulatkan” Pembukaan UUD 1945 sebagai *grundnorm* maupun *staats fundamentalnorm*, lihat lebih jauh I Dewa Gede Palguna, Pengaduanop.cit., hal. 503-512.



Sidang Kedua BPUPKI (10-14 Juli 1945).

(Sumber: <https://pinterkelas.com/simak-informasi-sidang-bpupki/>)

Dengan demikian, Pembukaan UUD 1945 senantiasa memiliki tempat khusus setiap kali berbicara tentang “model” negara yang hendak diwujudkan setelah diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945. Sebab, secara teoritik, pembukaan suatu konstitusi atau undang-undang dasar (lebih-lebih berkarakter programatik) akan menentukan isi konstitusi atau undang-undang dasar itu sehingga dengan sendirinya juga akan menentukan cara menafsirkan ketentuan dalam undang—undang dasar itu agar sesuai dan sekaligus tidak bertentangan dengan gagasan yang tertuang dalam pembukaan.⁹

Pertanyaannya kemudian, apa gagasan kenegaraan yang dikehendaki oleh Pembukaan UUD 1945? Adakah kaitannya dengan paham atau gagasan negara kesejahteraan? Jawaban per-

9 Berkait dengan hal ini, lihat IDG Palguna, “Menyegarkan Kembali Ingatan Akan Paham Kebangsaan Kita”, *keynote speech* yang disampaikan dalam seminar Nasional Gelora Kebangsaan GMNI 2018 yang diselenggarakan oleh Dewan Pengurus Komisariat GMHNI Hukum Denpasar, bertempat di Aula Pascasarjana Universitas Udayana, Denpasar Bali, 7 September 2018.

tanyaan ini tentu pertama-tama harus dimulai dari rumusan dalam Pembukaan UUD 1945 itu sendiri. Dari keempat alinea dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempatlah yang menerangkan perihal gagasan-gagasan kenegaraan yang hendak dikedepankan.

Dari perspektif paham kekeluargaan, pandangan bahwa Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan diwujudkannya negara kesejahteraan dapat ditermima sebab, salah satu alasan lahirnya gagasan negara kesejahteraan adalah diambil alihnya oleh negara sebagian peran dan tanggung jawab yang menyangkut kesejahteraan sosial dan ekonomi, yang sebelumnya (yaitu sebelum berkembangannya industri secara besar-besaran di Eropa) sepenuhnya merupakan peran dan tanggung jawab keluarga.

Sementara itu, dari perspektif demokrasi, pandangan bahwa Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan diwujudkannya negara kesejahteraan juga mendapatkan legitimasi. Secara filosofis, demokrasi memberikan penghormatan yang tinggi kepada individu. Oleh sebab itu negara-negara yang demokrasinya lebih matang, rasa tanggungjawab publik terhadap kesejahteraan sosial dan ekonomi setiap orang baik dikalangan warga maupun pemerintahnya tumbuh dan berkembang dengan baik.

B. Pancasila dan Negara Kesejahteraan

Secara kontekstual, berbicara tentang Negara Kesejahteraan tidak mungkin dilepaskan dari Pancasila. Karena sebagai dasar negara, Pancasila merupakan landasan filsafat negara yang berisikan konsep, prinsip, dan nilai yang senantiasa harus senantiasa dijadikan acuan dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Berbicara tentang Pancasila sebagai dasar negara tidak dapat dilepaskan dari pidato Bung Karno pada Sidang BPUPK tanggal 1 Juni 1945. Pidato itu disampaikan untuk menjawab permintaan ketua BPUK, Dr. K. R. Radjiman Wedjodiningrat, tentang dasar Negara Indonesia Merdeka. Oleh karena itu, terlepas dari telah diterbitkannya Keputusan Presiden No. 24 Tahun 2016 tentang Hari Lahirnya Pancasila, seharusnya tidak perlu adanya keraguan perihal siapa penggali dasar negara Pancasila. Dalam konsideran bagian "Menimbang" Keputusan Presiden tersebut ditegaskan bukan hanya kedudukan Bung Karno sebagai orang yang memperkenalkan

kan Pancasila tetapi juga kaitan dan perkembangannya sehingga rumusnya menjadi rumusan Pancasila sebagaimana yang kita kenal dan diterima saat ini.¹⁰ Oleh karena itu, maka memahami Pancasila dan kitannya dengan negara kesejahteraan haruslah dimulai dengan memahami isi pidato Bung Karno di hadapan Sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945.

Berdasarkan pandangan Bung Karno dalam pidatonya 1 Juni 1945 meski tidak dijelaskan secara eksplisit, elemen negara kesejahteraan dapat diidentifikasi dalam Dasar Negara Pancasila, hal ini merujuk pada keadilan sosial sebagai tujuan akhir yang hendak dicapai. Sebagaimana dapat disimpulkan berdasarkan uraian sebelumnya, keadilan sosial adalah *raison d'être* lahirnya gagasan negara kesejahteraan. Oleh karena itu tepatlah jika Bung Karno bahkan sebelum konsep atau gagasan keadilan sosial berkembang sebagaimana diuraikan di atas telah menyebutkan keadilan sosial dengan istilah *sociale rechtsvaardigheid*, yang diartikannya sebagai persamaan sosial yaitu kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya. Oleh Bung Karno, *sociale rechtsvaardigheid* dikonsepsikan sebagai perimbangan atau kelanjutan dari persamaan atau demonstrasi di Bidang politik (*politike democratie*).¹¹

C. Negara Kesejahteraan dalam Rumusan Pasal-Pasal UUD 1945

Secara objektif harus diakui bahwa pengejawantahan gagasan negara kesejahteraan yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 tampak lebih nyata dalam pasal-pasal UUD 1945 setelah dilakukan perubahan. Peran negara dalam mewujudkan gagasan negara kesejahteraan menjadi lebih konkret dan menonjol.

Setelah menelaah secara seksama ketentuan UUD 1945 berkenaan dengan gagasan negara kesejahteraan di atas dan kemudian dihubungkan dengan pengelompokan atau kategori negara kesejahteraan, secara akademik timbul pertanyaan: termasuk dalam kategori manakah negara kesejahteraan yang digagas oleh UUD 1945?

10 Lihat lebih lanjut konsiderans bagian “menimbang” Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 2016 tentang Hari Lahir Pancasila.

11 RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, BPFHUI, Jakarta, 2009 h. 162

Gagasan negara kesejahteraan yang terkandung dalam UUD 1945 jelas bukan termasuk ke dalam kategori *liberal welfare state*, yang meminimalkan campur tangan negara dalam urusan kesejahteraan rakyatnya dan sepenuhnya memberlakukan ekonomi pasar, tetapi juga sulit dimasukkan ke dalam kategori *social democratic welfare state* sebagaimana umumnya dianut di negara-negara Skandinavia maupun ke dalam kategori *conservative welfare state*.

Namun sekali lagi pemahaman perihal kategori negara kesejahteraan demikian barangkali pada saat ini tinggal sebagai kebutuhan akademik dalam konteks memahami sejarah perkembangan gagasan negara kesejahteraan. Sebab dalam perkembangannya sekarang telah terjadi percampuran dari ketiga kategori negara kesejahteraan itu. Makin besar keterlibatan masyarakat (*civil society*) dan sektor ketiga (*third sector*) dalam pemberian layanan umum dan kesejahteraan sosial yang terjadi baik di negara-negara yang secara “klasik” tergolong ke dalam *liberal welfare state* (Inggris), *social welfare state* (Swedia dan Norwegia), maupun *conservative welfare state* (Jerman, Belanda, Italia, Prancis) membuat distingsi pengelompokan negara kesejahteraan ala Esping Andersen itu jadi kabur, khususnya jika digunakan sebagai acuan untuk memahami gagasan negara kesejahteraan di Indonesia menurut UUD 1945.

Bagaimanakah pendapat Mahkamah Konstitusi dalam hubungannya dengan negara kesejahteraan? Pendapat Mahkamah akan tempat dalam pertimbangan hukum dalam putusan-putusan perkara yang diajukan kepadanya sesuai dengan kewenangannya, khususnya dalam hal ini pertimbangan hukum dalam putusan-putusan perkara pengujian undang-undang.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi pasca-perubahan UUD 1945 memberikan kontribusi signifikan bagi praktik dan perkembangan pemikiran ketatanegaraan di Indonesia. Eksistensinya menegaskan bahwa gagasan negara hukum yang menganut prinsip supremasi konstitusi, bukan supremasi parlemen.¹² Prinsip ini diturunkan dari ajaran tentang bahwa konstitusi adalah hukum tertinggi di suatu negara dan memiliki sifat fundamental.

12 Lebih jauh tentang supremasi konstitusi, lihat I D.G Palguna, *Pengaduan Konstitusional...op.cit.*, h. 215-232. Lihat juga I D.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi. Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, Konstitusi Press, Jakarta, 2018, hal. 51-68. *Ibid*, hal 26

Fungsi Mahkamah Konstitusi dengan dua tugas utamanya tersebut diejawantahkan ke dalam kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini tergambar dalam pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Dalam menjalankan tugasnya mengawal konstitusi melalui pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepadanya oleh UUD 1945 kegiatan menafsirkan konstitusi. Sebab melalui kewenangan inilah akan diketahui bagaimana pendapat atau pandangan Mahkamah Konstitusi bukan hanya perihal norma yang tertuang dalam rumusan konstitusi (*c.q.* UUD 1945) tetapi juga jiwa dan semangat yang terkandung di dalam konstitusi itu dalam konteks buku ini termasuk dalam menafsirkan hal-hal yang berkaitan dengan negara kesejahteraan.

Dalam menafsirkan konstitusi selain tetap tunduk pada kaidah-kaidah penafsiran (*canons of interpretation*) yang secara tradisi diberlakukan dalam penafsiran undang-undang sebagai titik tolaknya, ada tiga aspek penting yang harus senantiasa dijadikan pegangan, yaitu konstitusi sebagai kesatuan (*unity of the constitution*), koheren praktis (*practical coherence*), dan keberlakuan yang tepat (*appropriate working*) dari suatu ketentuan konstitusi.¹³

D. Hubungan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Berkait dengan Negara Kesejahteraan

1. Putusan Nomor 001-021-022/PPU-I/2003: Pengertian “dikuasai oleh negara”
2. Putusan Nomor 13/PPU-VI/2008 : Anggaran Pendidikan Minimal 20% dari APBN dan dari APBD
3. Putusan Nomor 058-059-060-063/PPU/-II/2004 dan Nomor 008/PUU-II/2005: Konstitusional Bersyarat (Conditionally Constitutional) untuk undang-undang tentang Sumber Daya Air
4. Putusan Nomor 007/PUU-III/2005: Daerah Berwenang Mengembangkan Sistem Jaminan Sosial
5. Putusan Nomor 28/PUU-XI/2013: Koperasi Harus Mencerminkan Karakter Perekonomian Nasional

¹³ Heinrich Scholler, *Notes on Constitutional Interpretation*, Hans Seidel Foundation, Jakarta, 2004 hal

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

Secara umum, adanya contoh-contoh putusan Mahkamah Konstitusi di atas mengonfirmasikan dua hal. *Pertama*, bahwa meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit dalam UUD 1945, Indonesia adalah negara kesejahteraan. Artinya dengan adanya contoh-contoh putusan Mahkamah di atas tidak ada lagi keragu-raguan bahwa Indonesia adalah negara kesejahteraan. *Kedua*, dengan adanya contoh-contoh putusan Mahkamah tersebut orang dapat mengetahui bagaimana pendirian atau pendapat Mahkamah terhadap isu-isu tertentu yang berkenaan atau berkaitan dengan negara kesejahteraan yang dipraktikkan di Indonesia menurut UUD 1945.

Dalam konsep negara hukum kesejahteraan, negara mempunyai kewajiban dan menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat, baik yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, budaya, hukum, pendidikan, maupun dalam kepentingan politik. Hal ini tentu saja sejalan dengan pembukaan UUD negara RI 1945 khususnya Alinea IV yang menyebutkan: “kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.” Landasan tersebut menegaskan adanya “kewajiban negara” dan “tugas pemerintah” untuk melindungi dan melayani segenap kepentingan publik, guna terwujudnya kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sejalan pula dengan ketentuan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang pada hakikatnya dibentuk dengan tujuan untuk memberikan jaminan bagi setiap warga negara untuk dapat mengakses dan mendapat pelayanan publik yang baik dan mensejahterakan sesuai dengan mengakses dan mendapat pelayanan publik yang baik dan mensejahterakan sesuai dengan prinsip negara hukum kesejahteraan.

Menurut Ridwan HR,¹⁴ konsepsi negara modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Dalam konsep ini negara atau pemerintah tidak semata mata sebagai penjaga ketertiban atau keamanan masyarakat saja, tetapi juga memikul tanggung jawab dalam mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar besar untuk kemakmuran rakyat.

14 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal .11

Lebih lanjut dikatakan bahwa ajaran welfare state merupakan bentuk konkrit dari peralihan prinsip *staatsoonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, namun menjadi *staatbemoenis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlihat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Sementara Spicker (1988) dalam E. Suhanto,¹⁵ menyebutkan bahwa negara kesejahteraan adalah sebuah sistem kesejahteraan sosial yang dapat memberi peran lebih besar pada negara atau pemerintah (untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya). Negara hukum kesejahteraan merupakan bentuk perlindungan negara terhadap masyarakat terutama kelompok lemah seperti orang miskin, cacat, pengangguran dan sebagainya.

Jimly Asshidiqie¹⁶ menyatakan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi penganut negara intervensionis pada abad ke 20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat.

Berdasarkan pada penjabaran mengenai konsep negara hukum kesejahteraan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa prinsip pokok yang terkandung dalam konsep negara hukum kesejahteraan sebagai berikut:

1. Prinsip dalam negara hukum kesejahteraan, memandang tentang sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politika sudah tidak relevan lagi. Pertimbangan pertimbangan efisiensi lebih penting daripada pertimbangan pertimbangan dari sudut kepentingan politis sehingga peranan organ organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif.
2. Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan

15 E Suhanto, *Analisa Kebijakan Publik*, Alfabet, Bandung, 2006, hal. 50

16 Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hal.223.

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

ketertiban saja, tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat baik dibidang sosial, ekonomi, budaya, pendidikan, hukum dan kepentingan lainnya.

3. Negara kesejahteraan merupakan negara hukum material yang mengutamakan keadilan sosial dan bukan persamaan formil.
4. Negara hukum kesejahteraan, hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial yang berarti adanya batas-batas dalam kebebasan penggunaannya.
5. Negara kesejahteraan, peran hukum publik semakin penting dan semakin mendesak keberadaan daripada hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin meluasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, budaya, hukum, pendidikan dan lain sebagainya.

BAB III

EFEKTIVITAS HUKUM

A. Efektivitas Hukum, Inti dan Artinya

Hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek dari pertukara tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan. Karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.

Lawrence M. Friedman dalam bukunya yang berjudul *The Legal System A Social Science Perspective* (1975) menyebutkan bahwa sistem hukum terdiri atas perangkat struktur hukum (berupa lembaga hukum), substansi hukum (peraturan perundang-undangan), dan kultur hukum atau budaya hukum. Ketiga komponen ini mendukung berjalannya sistem hukum di suatu negara. Secara realitas sosial, keberadaan sistem hukum yang terdapat dalam masyarakat mengalami perubahan sebagai akibat pengaruh, apa yang disebut dengan modernisasi atau globalisasi baik itu secara evolusi maupun revolusi.

Manusia dilahirkan didunia telah mempunyai hasrat untuk hidup secara teratur. Namun apa yang dianggap teratur oleh seseorang, belum tentu dianggap teratur juga oleh pihak lain. Oleh karena itu manusia hidup bersama dengan sesamanya, memerlukan perangkat patokan agar tidak terjadi pertentangan, patokan tersebut tidak lain merupakan pedoman untuk berperilaku secara pantas, yang kemudian dikenal dengan sebutan norma atau kaidah.

Norma atau kaidah tersebut, untuk selanjutnya mengatur diri pribadi manusia, khususnya mengenai bidang-bidang keper-

cayaan dan kesulilaan. Norma atau kaidah kepercayaan bertujuan agar manusia mempunyai kehidupan yang beriman, sedangkan norma atau kaidah kesulilaan bertujuan agar manusia mempunyai hati nurani yang bersih. Norma atau kaidah hukum bertujuan agar tercapainya kedamaian di dalam kehidupan bersama. Itulah yang menjadi tujuan hukum, sehingga tugas hukum adalah tidak lain daripada mencapai suatu keserasian anatara kepastian hukum dengan kesebandingan hukum. Kerangka berfikir tersebut akan dipergunakan sebagai titik tolak untuk membicarakan masalah penegakan hukum, khususnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi.

Secara konsepsional, maka inti dan arti efektivitas hukum terletak pada kegiatan menyaserasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup (Soekanto, 1979).

Didalam efektivitas hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan, pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut memerlukan penjabaran secara lebih konkret lagi, oleh karena nilai-nilai bersifat abstrak. Penjabaran secara lebih konkret terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan atau kebolehan.

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum secara konsepsional.

Efektivitas hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi (Wayne Lafavre, 1964). Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka Lafavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).

B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas (Penegakan) Hukum

Berdasarkan penjelasan di atas dapatlah ditarik kesimpulan sementara bahwa masalah pokok efektivitas hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam buku ini akan dibatasi pada undang-undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

a. Undang-Undang

Dalam buku ini yang diartikan dengan undang-undang dalam arti material adalah (Purbacaraka & Soerjono Soekanto, 1979) peraturan tertulis yang berlaku secara umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Dengan demikian, maka undang-undang dalam materiel (selanjutnya disebut undang-undang) mencakup:

1. Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
2. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.

Terdapat asas-asas yang tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Asas-asas tersebut anatara lain (Purbacara & Soerjono Soekanto, 1979):

1. Undang-undang tidak berlaku surut, artinya undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

disebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.

2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama.
4. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi).

b. Penegak Hukum

Dalam tulisan ini yang dimaksud dengan penegak hukum akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi *peace maintenance*.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan (*social status*) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Oleh karena itu seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*). Suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur sebagai berikut:

1. Peranan yang ideal (*ideal role*).
2. Peranan yang seharusnya (*expeted role*).
3. Peranan yang dianggap oleh dirinya sendiri (*perceived role*).
4. Peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*).

Masalah peranan dianggap penting, oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Di dalam penegakan hukum diskresi sangat penting, oleh karena:

1. Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.
2. Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan undang-undang dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat sehingga menimbulkan ketidakpastian.
3. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
4. Adanya kasus-kasu individual yang memerlukan penanganan secara khusus. (LaFavre, 1964).

c. Faktor Sarana atau Fasilitas

Sarana atau fasilitas antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal tersebut tidak terpenuhi, maka mustahil penegak hukum akan mencapai tujuannya. Sebab sarana atau fasilitas mempunyai peranan sangat penting di dalam penegakan hukum, tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Khususnya untuk sarana atau fasilitas tersebut, sebaiknya dianut jalan pikiran sebagai berikut (Purbacaraka & Soerjono Seokanto 1983):

- a. Yang tidak ada – diadakan yang baru betul.
- b. Yang rusak atau salah – diperbaiki atau dibetulkan.
- c. Yang kurang – ditambah.
- d. Yang macet – dilancarkan .
- e. Yang mundur atau merosot – dimajukan atau ditingkatkan.

d. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum.

Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum, dan kecenderungan yang besar pada masyarakat dalam mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini

penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan cerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses. Untuk lebih jelasnya contoh yang diambil dari suatu unsur kalangan penegak hukum, yakni polisi yang dianggap sebagai hukum oleh masyarakat luas (disamping unsur-unsur lainnya, seperti misalnya hakim, jaksa, dll).

e. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non materiel. Sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan (Lawrence M. Friedman, 1977). Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang umpamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti). Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan yang ekstrim yang harus diserasikan.

Pasangan nilai yang berperan dalam hukum, adalah sebagai berikut (Purbacaraka & Soerjono Soekanto, 1983):

1. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman.
2. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniah/keakhlakan.
3. Nilai kelanggengan/konservatisme.

Kelima faktor yang telah disebutkan mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum. Mungkin pengaruhnya adalah positif dan mungkin juga negatif. Akan tetapi dari kelima faktor terse-

but, maka faktor penegak hukum menempati titik sentral. Hal itu disebabkan oleh karena undang-undang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat luas.

Penegakan hukum di dalam proses penegakan hukum seharusnya dapat menerapkan dua pola yang merupakan pasangan yakni pola isolasi dan pola integrasi. Pola tersebut merupakan titik-titik ekstrim sehingga penegak hukum bergerak anantara kedua titik ekstrim tersebut. Artinya kedua pola tersebut memberikan batas-batas sampai sejauh mana kontribusi penegak hukum bagi kesejahteraan masyarakat.

Pendekatan model Seidman bertumpu pada fungsinya hukum, berada dalam keadaan seimbang. Artinya hukum akan dapat bekerja dengan baik dan efektif dalam masyarakat yang diaturnya. Diharapkan ketiga elemen tersebut harus berfungsi optimal. Memandang efektifitas hukum dan bekerjanya hukum dalam masyarakat perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut.

Pertama, lembaga pembuat peraturan; apakah lembaga ini merupakan kewenangan maupun legitimasi dalam membuat aturan atau undang-undang. Berkaitan dengan kualitas materi normatifnya, apakah sudah memenuhi syarat dan jelas perumusannya. *Kedua*, pentingnya penerap peraturan; pelaksana harus tegas melaksanakan perintah undang-undang tanpa diskriminasi atau *equal justice under law*. *Ketiga*, pemangku peran; diharapkan menaati hukum, idealnya dengan kualitas *internalization*. Perilaku dan reaksi pemangku peran merupakan umpan balik kepada lembaga pembuat peraturan maupun pelaksana peraturan. Apakah kedua elemen tersebut telah melakukan fungsinya dengan optimal.

Bekerjanya hukum tidak cukup hanya dilihat dari tiga elemen yang telah diuraikan diatas, perlu didukung lagi dengan model hukum yang dikemukakan dalam proposisi-proposisi Robert B. Seidman, sebagai berikut:

Pertama, every rule of law prescribe how a role accupant is expected to act. (setiap peraturan hukum menurut aturan-aturan, dan memerintahkan pemangku peran seharusnya bertindak dan bertingkah laku).

Kedua, how a role occupant will act in response to norm of law is function of the rules laid down, their sanctions, the activity of enforcement institutions, and the inhere complex of social, political, and other forces affecting him. (respon dan tindakan yang dilakukan oleh pemangku peran merupakan umpan balik dari fungsi suatu peraturan yang berlaku. Termasuk sanksi-sanksi yaitu kinerja dan kebijakan lembaga pelaksana/penetap peraturan dan lingkungan strategis (*lingstra*) yang mempengaruhinya).

Ketiga, how the enforcement institution, will act in response to norm of law is a function of the laid down their sanction, the inhere complex of social, political, and other process affecting them, and the feedbacks from role occupants. (Tindakan-tindakan yang diambil oleh lembaga-lembaga pelaksana peraturan sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi dari peraturan hukum yang berlaku beserta sanksi-sanksinya dan seluruh kekuatan dalam lingkungan strategi (*lingstra*) yang mempengaruhi dirinya, secara umpan balik sebagai respon dari pemangku peran atau yang dikenai peraturan hukum); dan *Keempat, how the law maker will act is a function of the rule laid down for their behavior their function, the inhere complex of social, political, ideological, and other forces affecting them and the feedbacks from role occupants, and bureaucracy.* (Tindakan apa yang diambil oleh pembuat undang-undang, juga merupakan fungsi peraturan hukum yang berlaku, termasuk sanksi-sanksinya dan pengaruh seluruh kekuatan strategis (Ipoleksosbud Hankam) terhadap dirinya, serta umpan balik yang datangnya dari para pemangku peran, pelaksana, dan penerap peraturan).

Empat posisi di atas, secara jelas menggambarkan bagaimana bekerjanya suatu peraturan hukum dalam masyarakat. Teori Seidman ini dapat dipakai untuk mengkaji peraturan hukum yang dibuat oleh para elite negara, dan apakah bekerjanya hukum berfungsi sebagaimana mestinya dan efektif berlakunya dalam masyarakat, atau justru sebaliknya tidak efektif bekerjanya.

Hukum dapat bekerja dan berfungsi tidak sekedar apa yang diharapkan oleh pembuat peraturan hukum, tetapi perlu diteliti pada komponen elemen yang tidak bekerja sebagaimana mestinya. maksudnya tidak bekerja itu, bisa datangnya dari pembuat peraturan hukum, atau dari para penerap peraturan/pelaksana, atautkah dari

pemangku peran. Selain itu dapat dikaji kendala-kendala eksternal global yang menyebabkan hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. seperti ada tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional. Dari bagan tersebut dapat dijelaskan:

- a. Setiap peraturan hukum memberitahukan tentang bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) itu diharapkan bertindak. Bagaimana seorang itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditunjukkan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks sosial, politik, dan lain-lainnya mengenai dirinya.
- b. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum ditunjukkan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya dari pemegang peranan.

Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang serta birokrasi.

1) Proses Pembentukan Hukum

Hukum tidak akan mungkin bekerja dalam ruang hampa. Itulah sebabnya hukum dalam realitanya berfungsi sebagai faktor pengintegrasian masyarakat. Sebagai pengatur sosial, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda dalam proses pembuatan hukum dan proses implementasi hukum. Proses pembuatan hukum itu sesungguhnya mengandung pengertian yang sama dengan istilah proses pembuatan UU.

Pembuatan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan pola pembentukan hukum untuk mengatur tatanan kehidupan sosial. Dalam masyarakat demokratis yang modern, badan legislatif berdaulat dalam membuat kebijakan

pembuatan hukum untuk menyalurnya aspirasi masyarakat. Pada prinsipnya proses pembuatan hukum tersebut berlangsung dalam tiga tahapan besar, yakni:

a) *Tahap Inisial*

Lahirnya gagasan dalam masyarakat perlunya pengaturan suatu hal melalui hukum yang masih murni merupakan aktivitas sosiologis. Sebagai bentuk reaksi terhadap sebuah fenomena sosial yang diprediksikan dapat mengganggu keteraturan dan ketertiban dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Di sinilah letak betapa pentingnya kajian-kajian sosiologis dalam memberikan sumbangan informasi yang memadai untuk memperkuat gagasan tentang perlunya pengaturan sesuatu hal dalam tatanan hukum.

b) *Tahap Sosio-Politis & Tahap Juridis*

Sosio-politis ini dimulai dengan mengolah, membicarakan, mengkritisi, mempertahankan gagasan awal masyarakat melalui pertukaran pendapat berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Gagasan akan mengalami ujian, apakah ia akan bisa terus berjalan untuk berproses menjadi sebuah produk hukum ataukah berhenti ditengah jalan. Apabila gagasan tersebut gagal dalam ujian dengan sendirinya akan hilang dan tidak dipermasalahakan didalam masyarakat. Apabila gagasan tersebut berhasil untuk dijalankan terus, maka format dan substansinya mengalami perubahan yang menjadikan bentuk dan isi gagasan tersebut semakin luas dan dipertajam.

c) *Tahap Penyebarluasan atau Desiminasi*

Gagasan dirumuskan lebih lanjut secara lebih teknis menjadi hukum, termasuk menetapkan saksi hukumnya yang melibatkan kegiatan intelektual yang bersifat murni dan tidak terlibat konflik kepentingan (*conflict of interest*) politik, yang tentunya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum. Merumuskan bahan hukum menurut bahasa hukum dan memeriksa meneliti konteks sistem hukum yang ada sehingga tidak menimbulkan gangguan sebagai satu kesatuan sistem. Tahap akhir adalah tahap

desiminasi (penyebarluasan) yang menjadi tahap sosialisasi produk hukum sosialisasi ini berpengaruh terhadap bekerjanya hukum di masyarakat. Sebagus apapun substansial hukum jika tidak disosialisasikan dengan baik, maka hukum tersebut tidak dapat diterapkan dengan baik di masyarakat.

Pembuatan hukum disini hanya merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang disepakati dan dipertahankan oleh warga masyarakat. Langkah pembuatan hukum dimungkinkan adanya konflik-konflik atau teganagn secara internal. Dimana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentanagna dapat tanpa mengganggu kehidupan masyarakat. Padahal pembuatan hukum memiliki arti yang sangat penting dalam merubah perilaku warga masyarakat. Hukum baru memiliki makna setelah ditegakkan karena tanpa penegakan hukum bukan apa-apa. Namun ketika bertentanagan dengan keadaan dimasyarakat maka akan sia-sia juga kelahiran hukum tersebut.

Dalam penegakan huku, faktor hukum (*substance*), aparat penegak hukum, sarana dan fasilitas pendukung penegakan hukum, masyarakat, dan budaya memberikan pengaruh implementasinya dilapangan. Proses penegakan hukum (terhadap pembuatan hukumnya, pemberlakuan dan penegakannya) harus dijalankan dengan baik tanpa pengaruh kepentingan individu dan kelompok. Hukum kemudian diberlakukan dan ditegakkan sebagai sarana untuk merealisasikan kepentingan dan tujuan serta untuk melindungi kepentingan individu, masyarakat, serta bangsa dan negara.

Secara juridis dan ideologis, instansi penegak hukum dan aparat hukum di Indonesia meruapakn suatu kesatuan sistem yang terintegrasi dalam membangun satu misi penegakan hukum. Meskipun penegakan hukum secara prinsip adalah satu, namun secara substantif penegakan hukum, penyelesaian perkara akan melibatkan seluruh integritas para aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah mulai sejak peraturan hukum dijalankan itu dibuat.

Norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai

filosofis yang dianut oleh suatu negara. Nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staats-fundamentalnorm*". Dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan berbhineka-tunggal-ikaan, soverenitas, kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut tidak satupun yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum dari pertimbangan bersifat teknis juridis berlaku apabila norma hukum sendiri memang ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi. Mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya. Ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku dan ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

Norma hukum berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata. Keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

Norma hukum berlaku mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria pengakuan (*recognition theory*), penerimaan (*reception theory*), faktisitas hukum. Hal itu menunjukkan, bahwa keadilan tidak hanya dapat diperoleh di pengadilan., tetapi lebih jauh dari itu. Kare-

na keadilan yang sebenarnya muncul kesepakatan-kesepakatan yang dilakukan oleh para pihak yang bersengketa.

2) Implementasi dan Penegakan Hukum

Hukum bukan merupakan suatu karya seni yang adanya hanya untuk dinikmati oleh orang-orang yang mengamatinya. Ia juga bukan suatu hasil kebudayaan yang adanya hanya untuk menjadi bahan pengkajian secara logis rasional. Hukum diciptakan untuk dijalankan. "Hukum yang tidak pernah dijalankan, pada hakikatnya telah berhenti menjadi hukum", demikian menurut Scholten.

Kemudian hukum bukanlah suatu hasil karya pabrik yang begitu keluar dari bengkelnya langsung akan dapat bekerja. Kalau hukum mengatakan bahwa jual-beli tanah harus dilakukan di hadapan pejabat yang ditunjuk untuk melakukan pencatatannya, tidak berarti, bahwa sejak saat itu orang yang melakukan jual beli itu akan memperoleh pelayanan seperti ditentukan adanya beberapa langkah yang memungkinkan ketentuan tersebut dijalankan.

Pertama, harus ada pengangkatan pejabat sebagaimana ditentukan di dalam peraturan hukum tersebut. *Kedua*, harus ada orang-orang yang melakukan perbuatan jual-beli tanah. *Ketiga*, orang-orang tersebut mengetahui adanya peraturan tentang keharusan bagi mereka untuk menghadapi pegawai yang telah ditentukan untuk mencatat peristiwa tersebut. *Keempat*, bahwa orang-orang itu bersedia pula untuk berbuat demikian.

Dengan perkataan lain dapat dikatakan, bahwa hukum itu hanya akan dapat berjalan melalui manusia. Manusalah yang menciptakan hukum, tetapi juga untuk pelaksanaan dari pada hukum yang telah dibuat itu masih diperlukan campur tangan manusia pula. Di dalam membicarakan penerapan hukum pada masyarakat-masyarakat yang kompleks (menurut Chambliss & Seidman untuk masyarakat modern) mereka mengatakan bahwa ciri pokok yang membedakan masyarakat primitif dan tradisional dengan masyarakat kompleks adalah birokrasi. Masyarakat modern bekerja melalui organisasi-organisasi yang disusun secara formal dan birokratis dengan maksud untuk mencapai ra-

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

sionalitas secara maksimal dalam pengambilan keputusan serta efisiensi kerja yang berjalan secara otomatis.

Menurut Schuyt, tujuan hukum yang kemudian harus diwujudkan oleh organ-organ pelaksanaannya itu adalah sangat umum dan kabur sifatnya, ia menunjuk pada nilai-nilai keadilan, keserasian dan kepastian hukum. Sebagai tujuan-tujuan yang harus diwujudkan oleh hukum dalam kehidupan sehari-hari. Oleh karena kekaburan dalam tujuan yang hendak dilaksanakan oleh hukum inilah, maka sekalipun organisasi-organisasi yang dibentuk itu bertujuan untuk mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum, organ-organ ini dipakai untuk mengembangkan pendapatnya/penafsirannya sendiri mengenai tujuan hukum itu. Dengan demikian maka organisasi-organisasi ini, seperti Pengadilan, kepolisian, legislatif dsb, melayani kehidupannya sendiri, serta mengajar, tujuan-tujuannya sendiri pula. Melalui proses ini terbentuklah suatu kultur, yang selanjutnya akan memberikan pengarahan pada tingkah laku organisasi-organisasi serta pejabatnya sehari-hari.

BAB IV

OTONOMI DAERAH

A. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah berasal dari kata Yunani *autos* dan *nomos*. Kata pertama berarti sendiri dan kata kedua berarti pemerintah. Menurut Khusaini dalam Rusydi (2010) daerah otonomi praktis berbedadengan daerah saja yang merupakan penerapan dari kebijakan dalam wacanaadministrasi publikdisebut *local state government*.

Menurut UU No.32 Tahun 2004, Otonomi Daerah merupakan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan otonomi daerah adalah meningkatkan sumberdaya manusia yang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan otonomi daerah. Menurut Silalahi dalam Rusydi (2010). Sumber daya manusia yang dibutuhkan tersebut antara lain adalah:

- a) Mempunyai wadah, perilaku, kualitas, tujuan dan kegiatan yang dilandasi dengan keahlian dan ketrampilan tertentu.
- b) Kreatif dalam arti mempunyai jiwa inovatif, serta mampu mengantisipasi tantangan maupun perkembangan, termasuk di dalamnya mempunyai etos kerja yang tinggi.
- c) Mampu sebagai penggerak swadaya masyarakat yang mempunyai rasa solidaritas sosial yang tinggi, peka terhadap dinamika masyarakat, mampu kerja sama, dan mempunyai orientasi berpikir *people centered orientation*.
- d) Mempunyai disiplin yang tinggi dalam arti berpikir konsisten terhadap program, sehingga mampu menjabarkan kebijaksanaan nasional menjadi program operasional pemerintah daerah sesuai dengan rambu-rambu pengertian program urusan yang ditetapkan.

Menurut Tim Fisipol Universitas Gajah Mada dalam Rusydi (2010), terdapat 4 (empat) unsur otonomi daerah, yaitu:

1. Memiliki perangkat pemerintah sendiri yang ditandai dengan adanya Kepala Daerah, DPRD, dan pegawai daerah;
2. Memiliki urusan rumah tangga sendiri yang ditandai dengan adanya dinas-dinas daerah;
3. Memiliki sumber keuangan sendiri yang ditandai dengan adanya pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah dan pendapatan dinas-dinas daerah.
4. Memiliki wewenang untuk melaksanakan inisiatif sendiri sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Otonomi daerah membawa dua implikasi khusus bagi pemerintah daerah, yaitu pertama adalah semakin meningkatnya biaya ekonomi (*high cost economy*) dan yang kedua adalah efisiensi efektivitas. Oleh karena itu desentralisasi membutuhkan dana yang memadai bagi pelaksanaan pembangunan di daerah (Emelia, 2006).

Apabila suatu daerah tidak memiliki sumber-sumber pembiayaan yang memadai maka dari hal ini akan mengakibatkan daerah bergantung terus terhadap pembiayaan pemerintah pusat. Ketergantungan terhadap pembiayaan pemerintah pusat merupakan kondisi yang tidak sesuai dengan asas otonomi daerah. Oleh karena itu perlu suatu upaya oleh pemerintah daerah dalam memutus ketergantungan tersebut dalam rangka meningkatkan kemampuan daerah. Menurut Ibnu Syamsi dalam Emelia (2006) terdapat beberapa kriteria yang dapat dijadikan ukuran agar suatu daerah dikatakan mampu untuk mengurus rumah tangganya sendiri:

1. Kemampuan struktur organisasinya struktur organisasi pemerintah daerah yang mampu menampung seluruh aktivitas dan tugas yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.
2. Kemampuan aparatur pemerintah daerah aparatur pemerintah daerah mampu menjalankan tugas dan kewajibannya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Oleh karena itu, dalam mencapai tujuan yang diinginkan daerah dibutuhkan keahlian, moral, disiplin dan kejujuran dari aparatur daerah.

3. Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat pemerintah daerah harus mampu mendorong masyarakat agar bersedia terlibat dalam kegiatan pembangunan nasional. Karena peran serta masyarakat sangat penting dalam menunjang kesuksesan pembangunan daerah.
4. Kemampuan keuangan daerah suatu daerah dikatakan mampu mengurus rumah tangganya sendiri apabila pemerintah daerah tersebut mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

B. Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 7 dan UU No. 33 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 8, adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, definisi desentralisasi sendiri menurut Yustika (2008) menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama berkaitan dengan aspek fiskal politik administrasi dan sistem pemerintahan serta pembangunan sosial dan ekonomi.

Desentralisasi dapat pula diartikan sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan anggaran atau keuangan, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, salah satu makna desentralisasi fiskal dalam bentuk pemberian otonomi di bidang keuangan (sebagian sumber penerimaan) kepada daerah-daerah merupakan suatu proses intensifikasi peranan dan sekaligus pemberdayaan daerah dalam pembangunan. Menurut Handayani dalam Rusydi (2010) Desentralisasi fiskal memerlukan adanya pergeseran beberapa tanggung jawab terhadap pendapatan (*revenue*) dan atau pembelanjaan (*expenditure*) ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Faktor yang sangat penting dalam menentukan desentralisasi fiskal adalah sejauh mana pemerintah daerah diberi wewenang (otonomi) untuk menentukan alokasi atas pengeluarannya sendiri. Faktor lain juga penting adalah kemampuan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari desentralisasi. Yustika dalam Kurnia (2013) mengatakan bahwa desentralisasi tidak dapat dipisahkan dari isu kapasitas keuangan daerah, dimana kemandirian daerah diukur berdasarkan kemampuan menggali dan mengelola keuangannya. Anggaran daerah atau anggaran pendapatan dan belanja daerah sebagai salah satu bentuk dari desentralisasi fiskal, merupakan instrument kebijakan fiskal yang utama bagi pemerintah daerah dan juga menunjukkan kapasitas kemampuan daerah. Menurut Oates (1999) ada dua bentuk instrumen fiskal yang penting dalam sistem federal yaitu (a) Pajak, (b) Hibah antar pemerintah dan bagi hasil pendapatan.

Tiga variasi desentralisasi fiskal dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan di daerah yaitu (Susilo, 2002):

- a) Desentralisasi, yang berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau pemerintah daerah.
- b) Delegasi yang berhubungan dengan situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah.
- c) Devolusi atau pelimpahan yang berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah.

Menurut Usui dan Alisjahbana dalam Rusydi (2010), kunci utama dari desentralisasi fiskal adalah pembuatan menjadi lebih dekat dengan masyarakat sehingga distribusi pelayanan publik menjadi lebih mudah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat lokal. Selanjutnya oleh disebutkan bahwa untuk mencapai tujuan tersebut, harus terdapat 2 (dua) prinsip yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Fungsi mengikuti kapasitas, hal ini berarti pemerintah lokal harus mempunyai kapasitas sumber daya manusia yang cukup untuk memenuhi fungsi pemerintahan yang telah didelegasikan kepadanya.
- b. Pendapatan mengikuti fungsi, hal ini berarti bahwa di dalam pemerintahan lokal harus tersedia keseimbangan antara tanggung jawab pengeluaran dan instrument pendapatan.

C. Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah (Pasal 1 butir 5 PP No. 58 Tahun 2005).

Keuangan daerah dituangkan sepenuhnya ke dalam APBD. APBD menurut Peraturan Pemerintah RI No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Dalam konteks ini lebih difokuskan kepada pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh DPRD. Mardiasmo (2000) mengatakan bahwa dalam pemberdayaan pemerintah daerah ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah:

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*);
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, KDH, Setda dan perangkat daerah lainnya;
4. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH dan Pegawai Negeri Sipil daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya;
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan;

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional;
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik;
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi.

D. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penyusunan APBD memperhatikan adanya keterkaitan antara kebijakan perencanaan dengan penganggaran oleh pemerintah daerah serta sinkronisasi dengan berbagai kebijakan pemerintah pusat dalam perencanaan dan penganggaran negara.

Menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD". Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Selanjutnya dikatakan bahwa Pemerintah daerah bersama-sama DPRD menyusun Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang memuat petunjuk dan ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Adapun bentuk dan susunan APBD yang didasarkan pada Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 22 ayat (1) terdiri atas 3 bagian, yaitu: Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah. Struktur APBD tersebut diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Fungsi APBD adalah sebagai berikut:

- a. *Fungsi Otorisasi*: Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. *Fungsi Perencanaan*: Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. *Fungsi Pengawasan*: Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- d. *Fungsi Alokasi*: Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e. *Fungsi Distribusi*: Anggaran daerah harus mengandung arti/perhatikan rasa keadilan dan kepatutan
- f. *Fungsi Stabilisasi*: Anggaran daerah harus mengandung arti/harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah
2. Dana Alokasi Umum
3. Belanja Daerah

Selisih lebih pendapatan daerah terhadap belanja daerah disebut *surplus anggaran*, tapi apabila terjadi selisih kurang maka hal itu disebut *defisit anggaran*. Jumlah pembiayaan sama dengan jumlah surplus atau jumlah defisit anggaran.

1. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah tersebut.

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan daerah dalam memungut pendapatan asli daerah dimaksudkan agar daerah dapat mendanai pelaksanaan otonomi daerah yang bersumber dari potensi daerahnya sendiri.

Menurut Pasal 6 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, pendapatan asli daerah berasal dari:

- a) *Hasil pajak daerah* yaitu pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. Pajak daerah sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya digunakan untuk pengeluaran umum yang balasnya tidak langsung diberikan sedang pelaksanaannya bias dipaksakan. Berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 Jenis-jenis pajak daerah adalah:
 - a. Pajak hotel
 - b. Pajak restoran
 - c. Pajak hiburan
 - d. Pajak penerangan jalan
 - e. Pajak pengambilan bahan galian golongan c
 - f. Pajak parkir
- b) *Hasil retribusi daerah* yaitu pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah daerah bersangkutan. Retribusi daerah mempunyai sifat-sifat yaitu pelaksanaannya bersifat ekonomis, ada imbalan langsung walau harus memenuhi persyaratan-persyaratan formil dan materil, tetapi ada alternatif untuk tidak membayar, dalam hal-hal tertentu retribusi daerah adalah pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat. Sifat-sifat retribusi daerah sebagai berikut:
 - a. Adanya timbal balik atau imbalan secara langsung ke-

- pada pembayar. Imbalan dari retribusi yang dibayarkan dapat langsung dinikmati oleh pembayar, yaitu berupa pelayanan dari pemda yang memungut retribusi.
- b. Retribusi dapat dipaksakan. Retribusi bersifat ekonomis, artinya masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan atau prestasi dari pemerintah, maka wajib membayar retribusi.
 - c) *Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan* merupakan pendapatan daerah dari keuntungan bersih perusahaan daerah yang berupa dana pembangunan daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik perusahaan daerah yang dipisahkan, sesuai dengan motif pendirian dan pengelolaan, maka sifat perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat menambah pendapatan daerah, memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan mengembangkan perekonomian daerah. Fungsi pokok dari perusahaan daerah adalah:
 - a. Sebagai dinamisator perekonomian daerah, yang berarti perusahaan daerah harus mampu memberikan rangsangan bagi berkembangnya perekonomian daerah.
 - b. Sebagai penghasil pendapatan daerah yang berarti harus mampu memberikan manfaat ekonomis sehingga terjadi keuntungan yang dapat diserahkan ke kas daerah.
 - d) *Penerimaan dari dinas dan lain-lain pendapatan daerah yang sah* ialah pendapatan-pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dinas-dinas. Penerimaan ini antara lain berasal dari sewa rumah dinas milik daerah, hasil penjualan barang-barang (bekas) milik daerah, penerimaan sewa kios milik daerah dan penerimaan uang langganan majalah daerah. Fungsi utama dari dinas-dinas daerah adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung dan ruginya, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat di-dayagunakan untuk bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan dengan imbalan jasa.

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah telah di atasi dengan adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dengan kebijakan bagi hasil dan Dana Alokasi Umum (DAU) minimal sebesar 25% dari penerimaan dalam negeri. Dengan perimbangan tersebut, khususnya dari DAU akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya sesuai dengan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep *fiscal gap*, di mana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*). Besarnya DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk daerah Propinsi dan untuk daerah Kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10 persen dan 90 persen dari DAU.

3. Belanja Daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran uang dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Pasal 26 dan 27 dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tidak merinci tentang klasifikasi belanja menurut urusan wajib, urusan pilihan, dan klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 31 ayat (1), memberikan secara rinci klasifikasi belanja daerah berdasarkan urusan wajib, urusan pilihan atau klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

a. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Wajib

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 32 ayat

- (2), klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan Umum; Perumahan Rakyat; Penataan Ruang; Perencanaan Pembangunan; Perhubungan; Lingkungan Hidup; Kependudukan dan Catatan Sipil; Pemberdayaan Perempuan; Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera; Sosial; Tenaga Kerja; Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; Penanaman Modal; Kebudayaan; Pemuda dan Olah Raga; Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri; Pemerintahan Umum; Kepegawaian; Pemberdayaan Masyarakat dan Desa; Statistik; Arsip; dan Komunikasi dan Informatika.
- b. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pilihan meliputi: Pertanian; Kehutanan; Energi dan Sumber Daya Mineral; Pariwisata; Kelautan dan Perikanan; Perdagangan; Perindustrian; dan Transmigrasi.
 - c. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pemerintahan, Organisasi, Fungsi, Program dan Kegiatan, serta Jenis Belanja. Belanja daerah tersebut mencakup:
 - a. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang meliputi: belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tak terduga.
 - b. Belanja langsung merupakan belanja yang memiliki keterkaitan secara langsung dengan program dan kegiatan yang meliputi: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal.

E. Teori Ilusi Fiskal

Teori ilusi fiskal pertama kali dikemukakan oleh seorang ekonom Italia yang bernama Amilcare Puviani. Amilcare Puviani menggambarkan ilusi fiskal terjadi saat pembuat keputusan yang memiliki kewenangan dalam institusi menciptakan ilusi dalam penyusunan keuangan yang mampu merubah perilaku keuangan (Priyo, 2009).

Menurut Mueller dalam Priyo (2009) mendefinisikan ilusi

fiskal bahwa pemerintah akan melakukan rekayasa terhadap laporan keuangan sedemikian rupa, sehingga mampu mengarahkan pihak lain pada persepsi/penilaian maupun pada tindakan/perilaku tertentu. Dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah melakukan rekayasa terhadap anggaran agar mampu mendorong masyarakat untuk memberikan kontribusi lebih besar dalam hal membayar pajak ataupun retribusi, dan juga mendorong pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana perimbangan khususnya DAU dalam jumlah yang lebih besar.

Upaya yang dilakukan dapat berupa perubahan struktur/pola belanja, maupun menambah jumlah belanja daerah secara signifikan. Kebutuhan fiskal daerah mengalami kenaikan, daerah mempunyai legitimasi (alasan) untuk menaikkan target penerimaan pajak/retribusi, baik melalui penignkatan tariff ataupun mengeluarkan jenis pajak/retibusi baru.

Pemerintah pusat tidak memahami sepenuhnya kapasitas daerah dan situasi seperti ini justru dimanfaatkan daerah untuk memperoleh dana transfer yang besar (khususnya DAU). Tujuan pemberian bantuan transfer adalah untuk meningkatkan pendapatan, sehingga dalam periode mendatang dapat mengurangitransfer. Hal ini berarti pemberian transfer seyogyanya mampu mendorong daerah, sehinga berdampak pada peningkatan kemandirian daerah, Logan dalam Priyo (2009).

Dalam pandangannya, posisi birokrat lebih kuat dalam pengambilan keputusan publik. Ia mengasumsikan birokrat berperilaku memaksimisasi anggaran sebagai proksi kekuasaannya. Secara implisit, model birokratik menegaskan *flypaper effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat yang lebih leluasa membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak. Grossman dalam Kuncoro (2004) melukiskannya sebagai perilaku politisi dengan cakrawala pandang yang menyempit (*myopic behavior*). Dengan demikian, *flypaper effect* terjadi karena superioritas pengetahuan birokrat mengenai transfer. Informasi lebih yang dimiliki birokrat memungkinkannya memberikan pengeluaran yang berlebih. Implikasi yang penting dari model birokratik ini adalah bahwa desentralisasi fiskal bisa membantu dalam menjelaskan pertumbuhan sektor publik.

Oates (1979) menyatakan fenomena *flypaper effect* dapat dije-

laskan dengan ilusi fiskal. Bagi Oates, transfer akan menurunkan biaya rata-rata penyediaan barang publik (bukan biaya margin-alnya). Namun, masyarakat tidak memahami penurunan biaya, masyarakat hanya percaya harga barang publik akan menurun.

Bila permintaan barang publik tidak elastis, maka transfer berakibat pada kenaikan pajak bagi masyarakat. Ini berarti *flypaper effect* merupakan akibat dari ketidaktahuan masyarakat akan anggaran pemerintah daerah. Lebih jauh, ilusi fiskal diartikan sebagai kesalahan persepsi masyarakat baik mengenai pembiayaan maupun alokasi anggaran dan keputusan mengenai kedua hal tersebut dihasilkan justru dari kesalahan persepsi semacam ini (Schawallie, 1989).

Scholar dalam Picur (2003) mengembangkan lima konsep untuk mengetahui adanya ilusi fiskal, yaitu kenaikan pendapatan (*expenditure manipulation*), pengakuan kewajiban (*liability recognition*), pemanfaatan hutang (*debt utilization*), serta penganggaran dan laporan keuangan (*budgeting and financial reporting practices*). Pengukuran adanya ilusi fiskal di Indonesia tidak dapat menggunakan pengakuan kewajiban (*liability recognition*) maupun pemanfaatan hutang (*debt utilization*), karena tidak semua pemerintah daerah memiliki hutang kepada pihak lain. Pengukuran dengan menggunakan laporan keuangan tidak dapat dilakukan, mengingat kualitas laporan keuangan yang masih rendah. Jadi, penelitian ini hanya fokus pada pengukuran ilusi fiskal dengan pengukuran pendapatan (*revenue enhancement*) dan manipulasi belanja (*expenditure manipulation*).

Deteksi Ilusi Fiskal dengan Pengukuran Pendapatan (*Revenue Enhancement*)

Penerimaan daerah bersumber dari pendapatan asli daerah dan dana perimbangan. Pendapatan asli daerah adalah penerimaan daerah dari berbagai usaha pemerintah daerah untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatan rutin maupun pembangunannya, yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha milik daerah, dan lain-lain penerimaan asli daerah yang sah.

Berbagai kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek

lebih ditentukan oleh transfer yang diterima dari pemerintah pusat. Idealnya semua komponen penerimaan daerah mempunyai korelasi yang positif terhadap besarnya belanja daerah. Peningkatan belanja daerah diharapkan memprioritaskan aspek pelayanan publik, sehingga terjadi peningkatan kesejahteraan (peningkatan pertumbuhan ekonomi) dan pada gilirannya terjadi peningkatan kontribusi pajak maupun retribusi dari masyarakat. Gemmel et al. (1998) menunjukkan bahwa menaikkan anggaran belanja daerah adalah upaya untuk mendapatkan jumlah transfer yang besar. Deteksi Ilusi Fiskal dengan Manipulasi Belanja (*expenditure manipulation*)

Deteksi ilusi fiskal dengan pengukuran manipulasi belanja, dilakukan dengan melihat peran/kontribusi masing-masing komponen penerimaan terhadap peningkatan anggaran. Komponen belanja dimanipulasi sehingga diasumsikan sama dengan besarnya penerimaan itu sendiri. Ilusi fiskal dapat muncul akibat adanya kepentingan pemerintah daerah untuk meningkatkan bantuan dari pemerintah pusat dengan cara meningkatkan anggaran belanjanya. Tetapi, pemerintah tidak mengoptimalkan pendapatan asli daerah yang dimiliki daerahnya. Dalam era otonomi seharusnya terjadi peningkatan kemandirian daerah dengan meingkatknya potensi pendapatan asli daerah, kenyataan menunjukkan justru terjadi penurunan pendapatan asli daerah (Priyo, 2009).

Kebijakan pemberian DAU justru menimbulkan kemalasan fiskal daerah. Ini dikarenakan daerah akan mendapatkan DAU yang lebih kecil jika kinerja fiskal daerah meningkat. Daerah akan lebih memilih mengupayakan DAU yang lebih besar daripada bekerja keras agar meningkatkan pendapatan asli daerah yang signifikan .

Di dalam konteks internasional beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk melihat pengaruh belanja daerah terhadap pendapatan daerah misalnya adalah penelitian dari Kesit dalam Anik (2013). Hasil dari penelitian tersebut adalah bahwa hipotesis pajak-belanja berlaku untuk kasus pemerintah daerah di beberapa Negara Amerika Latin, yakni Kolumbia, Republik Dominika, Honduras dan Paraguay.

BAB V

PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN KESEJAHTERAAN

A. Pengertian Pemberdayaan

Pemberdayaan berasal dari kata “daya” yang mendapat awalan ber- menjadi kata “berdaya” artinya *memiliki atau mempunyai daya*. Daya artinya kekuatan, berdaya memiliki arti kekuatan. Kata “berdaya” apabila diberi awalan pe- dengan mendapat sisipan -m- dan akhiran -an menjadi “pemberdayaan” artinya *membuat sesuatu menjadi berdaya atau mempunyai kekuatan*.¹⁷

Kata “pemberdayaan” adalah terjemahan dari bahasa Inggris “*Empowerment*”, pemberdayaan berasal dari kata dasar “*power*” yang berarti kekuatan berbuat, mencapai, melakukan atau memungkinkan. Awalan “em” pemberdayaan dapat berarti kekuatan dalam diri manusia, suatu sumber kreativitas.¹⁸

Secara konseptual pemberdayaan (*empowerment*) berasal dari kata *power* (kekuasaan atau keberdayaan).¹⁹ Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang. Khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam: (a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan; (b) menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang

17 Rosmedi dan Riza Risyanti, *Pemberdayaan Masyarakat*, Alqaprit Jatinegoro, Sumedang, 2006, hal.1

18 Lili Baridi, Muhammad Zein, M.Hudri, *Zakat dan Wirausaha*, Jakarta, CED, 2005

19 Edi Sugarto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerja Sosial*, PT Ravika Adimatama, Bandung, 2005, hal. 57

mereka perlukan; (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.²⁰

Menurut beberapa pakar yang terdapat dalam buku Edi Suharto, menggunakan definisi pemberdayaan dilihat dari tujuan, proses, dan cara-cara pemberdayaan. Menurut Jim Ife dalam *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung.²¹ Masih dalam buku tersebut, person mengatakan bahwa pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam mengontrol dan mempengaruhi terhadap kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya. Sedangkan menurut Swift dan Levin dalam *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat*, pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial.²²

Berdasarkan definisi pemberdayaan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok rentan dan lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan, sehingga mereka memiliki keberdayaan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik secara fisik, ekonomi, maupun sosial seperti: kepercayaan diri, maupun menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.²³ Adapun cara yang ditempuh dalam malakukan pemberdayaan yaitu dengan memberikan motivasi atau dukungan berupa sumber daya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan bagi masyarakat untuk meningkatkan kapasitas

20 *Ibid*, hal. 58

21 Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerja Sosial*, PT RavikaAdimatama, Bandung, 2005, hal. 57

22 *Ibid*.

23 *Ibid*, hlm 60

mereka, meningkatkan kesadaran tentang potensi yang dimilikinya, kemudian berupaya untuk mengembangkan potensi yang dimiliki tersebut.

B. Pemberdayaan Menurut Islam

Islam memandang suatu pemberdayaan atas masyarakat madani sebagai suatu hal yang penting sehingga pemberdayaan dalam pandangan Islam akan memiliki pendekatan-pendekatan yang holistik dan strategis. Berkaitan dengan itu, Islam telah memiliki paradigma strategis dan holistik dalam memandang suatu pemberdayaan. Menurut Istiqomah dalam *Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam* bahwa pemberdayaan dalam konteks pengembangan masyarakat Islam merupakan sebuah pembelajaran kepada masyarakat agar mereka dapat secara mandiri melakukan upaya-upaya perbaikan kualitas kehidupannya baik yang menyangkut tentang kesejahteraan dan keselamatannya di dunia maupun kesejahteraan dan keselamatannya di akhirat.²⁴

Menurut agus Ahmad Syafi'i, pemberdayaan atau *empowerment* dapat diartikan sebagai penganut, dan secara teknis istilah pemberdayaan dapat disamakan dengan istilah pengembangan.²⁵ Berdasarkan dengan istilah diatas, dalam pengalaman Al-Quran tentang pemberdayaan *dhu'afa*, "*community empowerment*" (CE) atau pemberdayaan masyarakat pada ininya adalah membantu klien" (pihak yang diberdayakan), untuk memperoleh daya guna pengambilan keputusan dan menentukan tindakan yang akan ia lakukan tentang diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial melalui peningkatan kemampuan dan rasapercaya diri untuk menggunakan daya yang dimilikinya antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya.²⁶

Masih dalam pengalaman Al-Qur'an, Jim lfe mengatakan bahwa pemberdayaan dalam penyediaan sumber daya, kesempatan,

24 Matthoriq, dkk, Aktualisasi Nilai Islam Dalam Pemberdayaan Masyarakat Pesisir (Studi Pada Masyarakat Bajulmati, Gajahrejo, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Malang), *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol. 2, No. 3, Hlm 427

25 Agus Ahmad Syafi'i, *Manajemen Masyarakat Islam*, Gerbang Masyarakat Baru, Bandung, 2001, Hlm.70

26 Asep Usman Ismail, *Pengalaman Al Quran Tentang Pemberdayaan Dhu'afa*, Dakwah Press, Jakarta, 2008, Hlm .9

pengetahuan, dan keterampilan bagi masyarakat untuk meningkatkan kapasitas mereka sehingga mereka bisa menemukan masa depan mereka yang lebih baik.²⁷

Sedangkan pemberdayaan menurut Gunawan Sumoharjodiningrat adalah "upaya untuk membangun daya yang dimiliki kaum *dhu'afa* dengan mendorong, memberikan motivasi dan meningkatkan kesadaran tentang potensi yang dimiliki mereka, serta merubah untuk mengembangkannya."²⁸

Menurut Agus Efendi sebagaimana dikutip oleh Nanih Machendrawaty dan Agus Ahmad Safei dalam bukunya *Pengembangan Masyarakat Islam*, mencoba menawarkan tiga kompleks pemberdayaan yang mendesak.

Pertama, pemberdayaan pada matra ruhaniah. Pemberdayaan ini diperlukan karena degradasi moral masyarakat Islam saat ini sangatlah memprihatinkan. Kepribadian umat Islam terutama generasi mudanya begitu mudah terkooptasi oleh budaya negatif "Barat" yang merupakan antitesa dari nilai-nilai Islam dan tidak dapat memilahnya. Keadaan ini masih diperparah oleh gagalnya pendidikan agama di hampir semua pendidikan. Karenanya, umat Islam harus berjuang keras untuk melahirkan disain kurikulum pendidikan yang benar-benar berorientasi pada pemberdayaan total ruhaniah Islamiyah.²⁹

Kedua, pemberdayaan intelektual. Saat ini dapat disaksikan betapa umat Islam yang ada di Indonesia sudah terlalu jauh tertinggal dalam kemajuan dan penguasaan IPTEK. Keadaan ini juga diperparah dengan orientasi lembaga pendidikan yang ada mulai dari tingkat TK sampai Perguruan Tinggi lebih banyak berorientasi pada bisnis semata, lembaga pendidikan dijadikan arena bisnis yang subur. Untuk itu diperlukan berbagai upaya pemberdayaan intelektual sebagai sebuah perjuangan besar dari pengembalian orientasi pendidikan pada pengembangan intelektual *an sich*.

27 *Ibid*, Hlm 9

28 Gunawan Sumoharjodiningrat, *Pembangunan Daerah dan Membangun Masyarakat*, Bina Rena Pariwisata, Jakarta, 1997, Hlm.165.

29 Dian Iskandar Jaelani, Pemberdayaan Ekonomi Umat Dalam Perspektif Islam (Sebuah Upaya dan Strategi), *Eksyar*, Volume 01, Nomor 01, Maret 2014:018-034, hlm19

Ketiga, pemberdayaan ekonomi. Harus diakui bahwa kemiskinan dan ketertinggalan menjadi demikian identik dengan mayoritas umat Islam, khususnya di Indonesia. Untuk memecahkannya, tentunya ada dalam masyarakat sendiri, mulai dari sistem ekonomi yang diterapkan oleh pemerintah, keberpihakan pemerintahan dalam mengambil kebijakan ekonomi dan kemauan serta kemampuan masyarakat sendiri. Karenanya, diperlukan sebuah strategi dan kebijakan untuk keluar dari himpitan ketertinggalan dan ketimpangan ekonomi tersebut.

Kemiskinan dalam pandangan Islam bukanlah sebuah azab maupun kutukan dari Tuhan, namun disebabkan pemahaman manusia yang salah terhadap distribusi pendapatan (rezeki) yang diberikan. Al-Qur'an telah menyinggung dalam surat Az-Zukhruf: 32 yang artinya: *"Apakah mereka yang membagi-bagi rahmat Tuhanmu? Kami telah menentukan antara mereka penghidupan mereka dalam kehidupan dunia, dan Kami telah meninggikan sebahagian mereka atas sebagian yang lain beberapa derajat, agar sebagian mereka dapat mempergunakan sebagian yang lain. dan rahmat Tuhanmu lebih baik dari apa yang mereka kumpulkan."*³⁰

Perbedaan taraf hidup manusia adalah sebuah rahmat sekaligus "peringat" bagi kelompok manusia yang lebih "berdaya" untuk saling membantu dengan kelompok yang kurang mampu. Pemahaman seperti inilah yang harus ditanamkan di kalangan umat Islam, sikap simpati dan empati terhadap sesama harus dipupuk sejak awal. Ini sejalan dengan firman Allah dalam surat Al-Hasyr yang artinya: *"Apa saja harta rampasan yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota, maka adalah untuk Allah, untuk rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang Kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya"*³¹

Kedua ayat di atas menunjukkan bahwa kemiskinan lebih banyak diakibatkan sikap dan perilaku umat yang salah dalam

30 Al-Quran surat Az-Zukhruf, ayat 32

31 Al-Quran surat Al-Hasyr ayat 7

memahami ayat-ayat Allah SWT, khususnya pemahaman terhadap kepemilikan harta kekayaan. Dengan demikian, apa yang kemudian disebut dalam teori sosiologi sebagai “Kemiskinan absolut” sebenarnya tidak perlu terjadi apabila umat Islam memahami secara benar dan menyeluruh (*kaffah*) ayat-ayat Tuhan tadi. Kemiskinan dalam Islam lebih banyak dilihat dari kacamata non-ekonomi seperti kemalasan, lemahnya daya juang, dan minimnya semangat kemandirian. Karena itu, dalam konsepsi pemberdayaan, titik berat pemberdayaan bukan saja pada sektor ekonomi (peningkatan pendapatan, Konsep pemberdayaan yang dicontohkan Rasulullah SAW mengandung pokok-pokok pikiran sangat maju, yang ditiitikberatkan pada “Menghapuskan penyebab kemiskinan” bukan pada “penghapusan kemiskinan” semata seperti halnya dengan memberikan bantuan-bantuan yang sifatnya sementara. Demikian pula, di dalam mengatasi problematika tersebut, Rasulullah tidak hanya memberikan nasihat dan anjuran, tetapi beliau juga memberi tuntunan berusaha agar rakyat biasa mampu mengatasi permasalahannya sendiri dengan apa yang dimilikinya, sesuai dengan keahliannya. Rasulullah SAW memberi tuntunan memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia dan menanamkan etika bahwa bekerja adalah sebuah nilai yang terpuji.

Kesadaran tersebut akan menjadi sebuah tindakan nyata apabila individu tersebut sadar dan mau berubah, sebagaimana firman Allah SWT dalam Al- Qur’an surat 13:11 yang artinya: “*Sesungguhnya Allah tidak merubah keadaan suatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri.*”

C. Tujuan Pemberdayaan

Tujuan utama pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat khususnya kelompok lemah yang memiliki ketidakberdayaan, baik karena kondisi internal (misalnya persepsi mereka sendiri), maupun karena kondisi eksternal (misalnya ditindas oleh struktur sosial yang tidak adil).³² Ada beberapa kelompok yang dapat dikategorikan sebagai kelompok lemah atau tidak berdaya meliputi:

32 Soerjono Soekanto, *Sosial Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Jakarta, 1987, Cet. Ke-2, Hlm.75

- a. Kelompok lemah secara struktural, naik lemah secara kelas, gender, maupun etnis.
- b. Kelompok lemah khusus, seperti manula, anak-anak, dan remaja penyandang cacat, gay dan lesbian, masyarakat terasing.
- c. Kelompok lemah secara personal, yakni mereka yang mengalami masalah pribadi atau keluarga.³³

Menurut Agus Syafi'i, tujuan pemberdayaan masyarakat adalah mendirikan masyarakat atau membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara seimbang. Karena pemberdayaan masyarakat adalah upaya memperkuat horizon pilihan bagi masyarakat. Ini berarti masyarakat diberdayakan untuk melihat dan memilih sesuatu yang bermanfaat bagi dirinya.³⁴

Payne mengemukakan bahwa suatu proses pemberdayaan (*empowerment*), pada intinya bertujuan: membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menemukan tindakan yang akan ia lakukan yang berkaitan dengan diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Hal ini dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang ia miliki, antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya.³⁵

D. Tahapan Pemberdayaan

Menurut Isbandi Rukminto Adi, pemberdayaan masyarakat memiliki 7 (tujuh) terhadap pemberdayaan, yaitu sebagai berikut:

- a. *Tahap Persiapan*: pada tahapan ini ada dua tahapan yang harus dikerjakan, yaitu: pertama, penyimpanan petugas, yaitu tenaga pemberdayaan masyarakat yang bisa dilakukan oleh *community woker*, dan kedua penyiapan lapangan yang pada dasarnya diusahakan dilakukan secara non-direktif.
- b. *Tahapan pengkajian (assessment)*: pada tahapan ini yaitu proses pengkajian dapat dilakukan secara individual melalui kelom-

33 *Op.Cit*, Edi Suharto, Hlm. 60

34 *Ibid*, Hlm.60

35 *Op.Cit*, Agus Ahmad Syafi'i, Hlm. 39

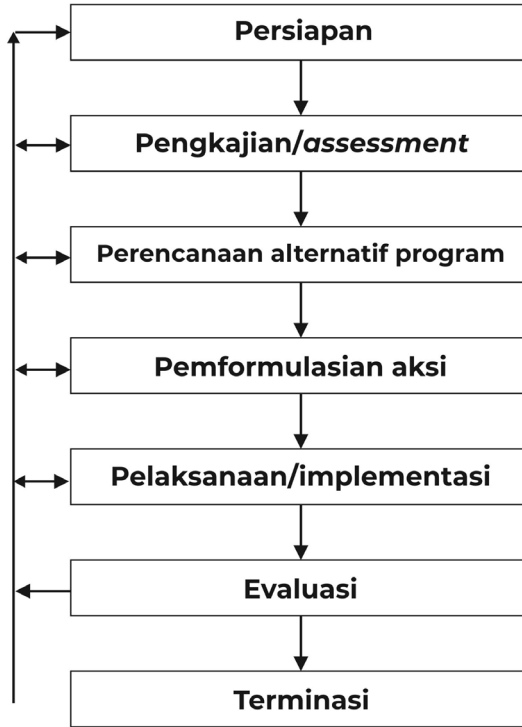
pok-kelompok dalam masyarakat. Dalam hal ini petugas harus berusaha mengidentifikasi masalah kebutuhan yang dirasakan (*feel needs*) dan juga sumber daya yang dimiliki klien.

- c. *Tahap perencanaan alternatif program atau kegiatan*: pada tahapan ini petugas sebagai agen perubahan (*exchange agent*) secara partisipatif mencoba melibatkan warga untuk berfikir tentang masalah yang mereka hadapi dan bagaimana cara mengatasinya. Dalam konteks ini masyarakat diharapkan dapat memikirkan beberapa alternatif program dan kegiatan yang dapat dilakukan.
- d. *Tahap pemformulasian rencana aksi*: pada tahapan ini agen perubahan membantu masing-masing kelompok untuk merumuskan dan menentukan program dan kegiatan apa yang mereka akan lakukan untuk mengatasi permasalahan yang ada. Di samping itu juga petugas membantu untuk memformulasikan gagasan mereka kedalam bentuk tertulis, terutama bila ada kaitannya dengan pembuatan proposal kepada penyandang dana.
- e. *Tahap pelaksanaan (implementasi) program atau kegiatan*: dalam upaya pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat peren masyarakat sebagai kader diharapkan dapat menjaga keberlangsungan program yang telah dikembangkan. Kerjasama antar petugas dan masyarakat merupakan hal penting dalam tahapan ini karena terkadang sesuatu yang sudah direncanakan dengan baik melenceng saat dilapangan.
- f. *Tahap evaluasi*: evaluasi sebagai proses pengawasan dari warga dan petugas program pemberdayaan masyarakat yang sedang berjalan sebaiknya dilakukan dengan melibatkan warga. Dengan keterlibatan warga tersebut diharapkan dalam jangka waktu pendek biasanya membentuk suatu sistem komunitas untuk pengawasan secara internal dan untuk jangka panjang dapat membangun komunikasi masyarakat yang lebih mandiri dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.
- g. *Tahap terminasi*: tahap terminasi merupakan tahapan pemutusan hubungan secara formal dengan komunitas sasaran. Dalam tahap ini diharapkan proyek harus segera berhenti.³⁶ Adapun

36 *Ibid*, Hlm.63

bagan dari model tahapan pemberdayaan yang telah dijelaskan diatas adalah sebagai berikut:

Tahapan Pemberdayaan Masyarakat³⁷



Sumber: Adi Isbandi Rukminto

Sedangkan menurut Gunawan Sumoharjodiningrat, upaya untuk pemberdayaan masyarakat terdiri dari 3 (tiga) tahapan yaitu:

- 1) Menciptakan suasana iklim yang memungkinkan potensi masyarakat itu berkembang. Titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia dan masyarakat memiliki potensi (daya) yang dapat dikembangkan.
- 2) Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat, dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif dan nyata, serta pembukaan akses kepada berbagai peluang yang akan membuat masyarakat menjadi semakin berdaya dalam memanfaatkan peluang.

³⁷ Adi Isbandi Rukminto, *Op.Cit*, Hlm. 54

3) Memberdayakan juga mengandung arti menanggulangi.³⁸

E. Pemberdayaan Perempuan

1. Pengertian Pemberdayaan Perempuan

Untuk meningkatkan kualitas hidup atau kesejahteraan bagi perempuan dapat dilakukan dengan cara memberdayakan kaum perempuan yang lemah dan menciptakan hubungan yang lebih adil, setara antara laki-laki dan perempuan serta mengikutsertakan perempuan dalam proses pengambilan keputusan.

Menurut Moser, pemberdayaan perempuan dapat dilakukan melalui pemenuhan kebutuhan praktis, yaitu dengan pendidikan, kesehatan, ekonomi baik perempuan maupun laki-laki dan melalui pemenuhan kebutuhan strategis, yaitu dengan melibatkan perempuan dalam kegiatan pembangunan. Pemenuhan kebutuhan praktis dapat dilakukan dengan cara peningkatan sumber daya manusia (pendidikan, kesehatan, dan ekonomi). Sedangkan pemenuhan kebutuhan strategis dapat dilakukan dengan cara memperkuat kelembagaan ekonomi berbasis perempuan melalui peningkatan kapasitas kader-kader perempuan³⁹

2. Indikator Pemberdayaan perempuan

Bagi perempuan miskin (WRSE) setelah melalui berbagai upaya pemberdayaan, dapat dikatakan berhasil apabila dapat mencapai 3 indikator yaitu:

- a. Indikator keluaran (*output indicator*) di tandai dengan telah diselenggarakannya pemberdayaan terhadap sejumlah perempuan miskin (WRSE).
- b. Indikator hasil (*nincome indicator*) ditandai dengan perempuan miskin (WRSE) yang diberdayakan telah mampu berusaha ekonomi produktif sesuai keterampilan mereka.
- c. Indikator dampak (*impact indikator*) ditandai dengan perempuan miskin (WRSE) yang diberdayakan telah mampu

38 *Ibid*,Hlm.53

39 Titik Sumarti, *Strategi Nafkah Rumah Tangga dan Posisi Perempuan Dalam Secer-cah Cahaya Menuju Kesejahteraan Perempuan (Sebuah Kajian)*, Kementerian Sosial RI Direktorat Jenderal Pemberdayaan Keluarga, Jakarta, 2010, hlm. 212

mengembangkan usaha, berorganisasi/bermasyarakat dan membantu perempuan lain yang masih miskin.⁴⁰

Wanita Rawan Sosial Ekonomi (WRSE) tidak saja diuntut untuk memiliki keberdayaan secara ekonomi, akan tetapi tidak kalah penting memiliki keberdayaan secara sosial. Seperti yang dikemukakan oleh Lorrancaine Guitierrez, keberdayaan ditandai dengan peningkatan kemampuan yaitu: kemampuan personal, interpersonal dan politik. Kemampuan personal adalah kemampuan individu dalam memahami kekuatan yang di milikinya. Kemampuan interpersonal adalah kemampuan individu dalam mempengaruhi orang lain dengan menggunakan kekuatan sosialnya. Sedangkan kemampuan politik adalah kemampuan dalam mengambil keputusan bersama secara formal maupun informal.⁴¹

Namun lebih dari itu semua adalah terciptanya pola pikir dan paradigma yang egaliter. Perempuan harus dapat berperan aktif dalam beberapa kegiatan yang memang proporsinya. Jikalau itu semua telah terealisasi, maka perempuan benar-benar terberdayakan.

3. Strategi pemberdayaan perempuan

Strategi yang ditempuh dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran adalah sebagai berikut:

- a. Menguatkan, memfasilitasi dan menjembatani Sektor, LSM dan Perguruan Tinggi dalam pemberdayaan perempuan di bidang ekonomi di tingkat pusat dan daerah.
- b. Meningkatkan pengetahuan, sikap dan ketrampilan mengelola dalam pelaksanaan pemberdayaan perempuan di bidang sosial dan ekonomi.
- c. Meningkatkan dan pengembangan kemitraan dan jejaring kerja (*networking*).⁴²

40 *Ibid*,Hlm.292

41 Rokma Murni, *Pemberdayaan Perempuan Pasca Reformasi Dalam Secercah Cahaya Menuju Kesejahteraan Perempuan (Sebuah Kajian)*, Kementerian Sosial RI Direktorat Jenderal Pemberdayaan Keluarga, Jakarta 2010, Hlm,333

42 Sulikanti Agusti, *Kebijakan dan Strategi Peningkatan Produktifitas Ekonomi Perempuan*, Kementerian Pemberdayaan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 25



Program Pelatihan Keterampilan untuk Ibu-Ibu di Desa.
Sumber: diskopumkm.banyuwangikab.go.id

Memperhatikan karakteristik kondisi dan permasalahan yang dihadapi oleh perempuan serta arahan kebijakan dalam proses pemberdayaannya, maka pelaksanaan pemberdayaan ekonomi perempuan hendaknya dilakukan dengan langkah-langkah strategi sebagai berikut:

- a. **Program pemberdayaan harus spesifik sesuai kebutuhan kelompok sasaran:** Kemiskinan yang dialami kaum perempuan serta masyarakat memiliki keragaman karakteristik yang melatarbelakanginya. Untuk itu, agar program pemberdayaan perempuan dapat berlangsung efektif, maka muatan program pemberdayaan haruslah sesuai dengan karakteristik kondisi dan permasalahan yang dihadapi kelompok sasaran program. Permasalahan kelompok perempuan miskin di perkotaan, pada aspek tertentu memiliki perbedaan dengan permasalahan kelompok perempuan miskin di perdesaan. Perbedaan atau karakteristik yang khas juga ditemui dalam konteks kondisi dan permasalahan kemiskinan di kalangan perempuan petani, per-

empuan nelayan, atau perempuan yang bergelut dalam sektor industri pengolahan (baik sebagai buruh maupun pengusaha mikro-kecil). Konsekuensinya, muatan program pemberdayaan perempuan tidak dapat digeneralisir, namun harus disusun secara spesifik sesuai dengan kelompok sarannya.

- b. **Pengembangan kelembagaan keuangan mikro tingkat lokal:** Sebagai konsekuensi dari dianutnya sistem dana bergulir dalam proses pemberian bantuan modal kerja, maka akan dibutuhkan adanya lembaga pengelolaan dana, ini dapat pula menjadi tempat bagi masyarakat untuk berkonsultasi dalam meningkatkan usaha mereka, lembaga penampung dan membantu proses pemasaran hasil produksi dan pasar, serta mediator dalam upaya pengembangan jaringan kemitraan dan pemasaran yang lebih luas.
- c. **Penyediaan modal awal untuk menjalankan usaha ekonomi produktif:** Pada beberapa kelompok sasaran, mungkin akan dibutuhkan bantuan penyediaan modal awal untuk melakukan kegiatan usaha ekonomi produktif. Hal ini karena kelompok sasaran benar-benar miskin dalam arti tidak memiliki barang modal yang dapat dipergunakan untuk memulai kegiatan usahanya (seperti kelompok buruh tani, dll). Modal awal ini dapat berupa tanah/lahan atau alat produksi. Perlu dihindari penyediaan modal awal dalam wujud uang tunai.
- d. **Pengembangan usaha ekonomi produktif yang berkesinambungan:** Kegiatan ekonomi ini dapat merupakan pengembangan lapangan usaha yang memang telah dilaksanakan kelompok sasaran sebelumnya (sepanjang masih layak secara ekonomis) maupun pengembangan lapangan usaha baru. Kegiatan ekonomi yang dikembangkan hendaknya didukung oleh potensi ketersediaan bahan baku dan bahan pendukung di wilayah tersebut, merupakan produk unggulan di daerahnya (bersifat komparatif maupun kompetitif), serta dibutuhkan dan memiliki pasar yang nyata (*demand and market driven*) agar berkesinambungan.
- e. **Keterpaduan peranserta seluruh pemangku kepentingan (stakeholders):** Proses pemberdayaan perempuan membutuhkan adanya dukungan dari berbagai pemangku kepentingan (*stakehold-*

ers) secara terpadu, baik dari unsur pemerintah, masyarakat, LSM, dan dunia usaha. Di tingkat pemerintahan, proses ini membutuhkan dukungan secara lintas sektoral baik di tingkat pusat, propinsi, dan kab/kodya.

- f. **Penyediaan dan peningkatan kemudahan akses terhadap modal usaha:** Penyediaan dan peningkatan kemudahan untuk memperoleh akses terhadap sumber permodalan sangat diperlukan mengingat masih terbatas dan lemahnya akses yang dimiliki pengusaha mikro dan kecil pada umumnya (apalagi yang baru memulai usahanya) untuk memperoleh bantuan (kredit) modal kerja dari sumber-sumber modal yang ada.
- g. **Fasilitasi bantuan permodalan untuk pemupukan permodalan wilayah:** Dana ini sifatnya merupakan dana hibah, kelompok penerima tetap memiliki kewajiban untuk mengembalikan dana kepada pengelola untuk kemudian digulirkan kepada kelompok perempuan miskin lainnya. Cara ini akan lebih menjamin pelaksanaan program secara berkelanjutan sekaligus lebih mencerminkan prinsip keadilan bagi kelompok perempuan miskin lain yang belum menerima dana modal kerja ini (mengingat pada saatnya mereka akan menerima bantuan modal kerja sesuai tahap perguliran yang berlangsung).
- h. **Pemantapan sistem pendampingan untuk kemandirian kelompok:** Sistem Pendampingan ini bersifat mandiri dan telah berjalan baik yang dilakukan oleh relawan, LSM, Perguruan Tinggi atau petugas pemerintah. Petugas Pendamping ini adalah anggota masyarakat (infrasuktrur), LSM, Organisasi Sosial, Yayasan, Lembaga Keekerabatan, dll yang memiliki pengetahuan dan kemampuan atau memiliki kapasitas dan kapabilitas serta diterima masyarakat sebagai pembimbingan dan pendampingan.⁴³

4. PEMBERDAYAAN PEREMPUAN MELALUI USAHA EKONOMI PRODUKTIF
Usaha Ekonomi Produktif (UEP) menurut Peraturan Direktorat Jendral Pemberdayaan Departemen Keuangan RI No.per-19/PB/2005 tentang petunjuk penyaluran dana bantuan modal usaha bagi keluarga binaan sosial program pemberdayaan fakir miskin mela-

⁴³ *Ibid*, hlm.26-28

lui pola pengembangan terpadu kelompok usaha bersama (KUBE) dan lembaga keuangan Mikro (LKM) mendefinisikan usaha ekonomi produktif adalah serangkaian kegiatan yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan dalam mengakses sumberdaya ekonomi, meningkatkan produktivitas kerja, meningkatkan penghasilan dan menciptakan kemitraan usaha yang saling menguntungkan.⁴⁴

Usaha ekonomi produktif (UEP) adalah salah satu bentuk usaha kesejahteraan sosial yang dikembangkan Departemen Sosial Republik Indonesia dalam perspektif yang lebih luas merupakan bagian tak terpisahkan dari kegiatan pemerintah dalam upaya menggerakkan ekonomi keluarga dan komunitas, khususnya dalam mengatasi kemiskinan di pedesaan, atau dalam istilah Ismawan, dikenal sebagai ekonomi kerakyatan.

Kegiatan-kegiatan yang digeluti pelaku ekonomi rakyat menurut Kethi, secara kasar dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Kegiatan primer dan sekunder: pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, (semua dilakukan dalam skala terbesar dan susten), pengerajin kecil, penjahit, makanan kecil, dan sebagainya
- b. Kegiatan-kegiatan tersier: transportasi, kegiatan sewa-menyewa baik perumahan, tanah, maupun alat produksi.
- c. Kegiatan-kegiatan distribusi: pedagang jenis usaha lainnya.
- d. Kegiatan-kegiatan jasa lain, pengeman, penyemir sepatu, tukang cukur, montir, tukang sampah, juru potret, juru potret jalanan, dan sebagainya. Mengingat usaha ekonomi produktif merupakan bagian dari ekonomi kerakyatan yang mempunyai fungsi strategis dalam memperkuat ekonomi keluarga dan komunitas maka upaya pemberdayaannya suatu tuntutan yang harus di wujudkan. Pemberdayaan usaha kecil tersebut menjadi salah satu pilihan pemerintah untuk mengatasi kemiskinan.

44 Direktorat Jendral Pemberdayaan Departemen Keuangan RI No.per-19/PB/2005 tentang Petunjuk Penyaluran Dana Bantuan Modal Usaha, Direktorat Jendral RI, hlm.12

F. Pengertian Kesejahteraan

Kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi kehidupan individu dan masyarakat yang sesuai dengan standar kelayakan hidup yang dipersepsi masyarakat. Tingkat kelayakan hidup dipahami secara relatif oleh berbagai kalangan dan latar belakang budaya, mengingat tingkat kelayakan ditentukan oleh persepsi normatif suatu masyarakat atas kondisi sosial, material, dan psikologis tertentu.

Menurut Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Masyarakat, kesejahteraan masyarakat adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Dari undang-undang di atas dapat kita cermati bahwa ukuran tingkat kesejahteraan dapat dinilai dari kemampuan seorang individu atau kelompok dalam usahanya memenuhi kebutuhan material dan spiritualnya. Kebutuhan material dapat kita hubungkan dengan pendapatan yang nantinya akan mewujudkan kebutuhan akan pangan, sandang, papan dan kesehatan. Kemudian kebutuhan spiritual kita hubungkan dengan pendidikan, kemudian keamanan dan ketentraman hidup.

Menurut konsep lain, kesejahteraan bisa diukur melalui dimensi moneter maupun nonmoneter, misalnya ketimpangan distribusi pendapatan, yang didasarkan pada perbedaan tingkat pendapatan penduduk di suatu daerah. Kemudian masalah kerentanan (*vulnerability*), yang merupakan suatu kondisi dimana peluang atau kondisi fisik suatu daerah yang membuat seseorang menjadi miskin atau menjadi lebih miskin pada masa yang akan datang. Hal ini merupakan masalah yang cukup serius karena bersifat struktural dan mendasar yang mengakibatkan risiko-risiko sosial ekonomi dan akan sangat sulit untuk memulihkan diri (*recover*). Kerentanan merupakan suatu dimensi kunci dimana perilaku individu dalam melakukan investasi, pola produksi, strategi penanggulangan dan persepsi mereka akan berubah dalam mencapai kesejahteraan. Kesejahteraan pada intinya mencakup tiga konsepsi, yaitu:

1. Kondisi kehidupan atau keadaan sejahtera, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah, dan sosial.

2. Institusi, arena atau bidang kegiatan yang melibatkan lembaga kesejahteraan sosial dan berbagai profesi kemanusiaan yang menyelenggarakan usaha kesejahteraan sosial dan pelayanan sosial.
3. Aktivitas, yakni suatu kegiatan-kegiatan atau usaha yang terorganisir untuk mencapai sejahtera.

Ada beberapa indikator keluarga sejahtera berdasarkan Badan Pusat Statistik (2000), yaitu:

1. Pendapatan.
2. Konsumsi atau pengeluaran rumah tangga.
3. Keadaan tempat tinggal.
4. Fasilitas tempat tinggal.
5. Kesehatan anggota keluarga.
6. Kemudahan mendapatkan pelayanan kesehatan.
7. Kemudahan memasukkan anak ke jenjang pendidikan.

G. Indikator Kesejahteraan Rumah Tangga

Konsep sejahtera menurut BKKBN, dirumuskan lebih luas daripada sekedar definisi kemakmuran ataupun kebahagiaan. Konsep sejahtera tidak hanya mengacu pada pemenuhan kebutuhan fisik orang ataupun keluarga sebagai entitas, tetapi juga kebutuhan psikologisnya. Ada tiga kelompok kebutuhan yang harus terpenuhi, yaitu: kebutuhan dasar, sosial, dan kebutuhan pengembangan. Apabila hanya satu kebutuhan saja yang dapat dipenuhi oleh keluarga, misalnya kebutuhan dasar, maka keluarga tersebut belum dapat dikatakan sejahtera menurut konsep ini. Konsep kesejahteraan tidak terlepas dari kualitas hidup masyarakat (Widyastuti, 2012). Indikator yang digunakan dalam mengukur tingkat kesejahteraan ekonomi penduduk suatu negara adalah pendapatan perkapita (Supartono dkk, 2011). Namun demikian, pengukuran tingkat kesejahteraan yang hanya menggunakan peningkatan pendapatan perkapita banyak mengandung kelemahan dimana pada kenyataannya kondisi kesejahteraan tidak menggambarkan kelompok masyarakat yang paling relatif miskin (Todaro, 2000) oleh karena itu dalam rangka lebih menguatkan Indikator kesejahteraan adapun Indikator kesejahteraan tersebut adalah:

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

1. Jumlah pendapatan

Semakin besar pendapatan yang diperoleh maka semakin besar kemampuan untuk membiayai segala pengeluaran dan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan. Semakin tinggi pendapatan yang di dapatkan semakin akan meningkatkan standar kehidupan rumah tangga.

2. Pendidikan yang semakin tinggi dan berkualitas

Pendidikan sangat berpengaruh positif juga terhadap promosi pertumbuhan ekonomi karena akan lahir tenaga-tenaga kerja yang ulet, terampil dan terdidik sehingga sehingga bermanfaat untuk pembangunan ekonomi karena mempunyai SDM yang tidak perlu diragukan. Dalam pendidikan ini terdapat tiga jenis indikator yang digunakan untuk pendidikan yang meliputi, tingkat pendidikan anggota rumah tangga, ketersediaan pelayanan pendidikan, dan penggunaan layanan pendidikan tersebut.

3. Kualitas kesehatan yang semakin baik.

Untuk dapat meningkatkan kesehatan dan standar hidup rumah tangga ada empat jenis indikator yang digunakan, yang meliputi status gizi, status penyakit, ketersediaan pelayanan kemiskinan, dan penggunaan layanan-layanan kesehatan tersebut.

H. Kesejahteraan Menurut Islam

Dalam ekonomi Islam kesejahteraan merupakan terhindar dari rasa takut terhadap penindasan, kelaparan, dahaga, dan penyakit, serta kebodohan bahkan lingkungan. Hal ini sesuai dengan kesejahteraan surgawi dapat dilukiskan antara lain dalam peringatan Allah SWT kepada Adam AS, terdapat dalam Al-Quran surat At-Taha 117-119:

117. Maka Kami berkata: "Hai Adam, Sesungguhnya ini (iblis) adalah musuh bagimu dan bagi isterimu, Maka sekali-kali janganlah sampai ia mengeluarkan kamu berdua dari surga, yang menyebabkan kamu menjadi celaka.

118. Sesungguhnya kamu tidak akan kelaparan di dalamnya dan tidak akan telanjang,

119. Dan Sesungguhnya kamu tidak akan merasa dahaga dan tidak (pula) akan ditimpa panas matahari di dalamnya".



Ternak sebagai salah satu simbol kesejahteraan bagi masyarakat agraris pedesaan.
Sumber: <https://www.wartaekonomi.co.id/read228758/upaya-dan-strategi-mewujudkan-desa-sejahtera-mandiri>

Bersumber dari pandangan hidup Islam melahirkan nilai-nilai dasar dalam ekonomi yaitu.

- a. Keadilan, dengan menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran, kejujuran, keberanian dan konsisten pada kebenaran
- b. Pertanggungjawaban, untuk memakmurkan bumi dan alam semesta sebagai tugas seorang khalifah. Setiap perilaku ekonomi memiliki tanggung jawab untuk berperilaku ekonomi yang sebenarnya, amanah dalam mewujudkan kemaslahatan. Juga memiliki tanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan secara umum bukan kesejahteraan secara peribadi atau kelompok tertentu saja.
- c. *Takaful* (jaminan sosial), adanya jaminan sosial di masyarakat akan mendorong terciptanya hubungan yang baik antar individu dan masyarakat, karena Islam tidak hanya mengajarkan hubungan hubungan vertikal, namun juga menempatkan hubungan horizontal ini secara seimbang. Agar kesejahteraan di masyarakat dapat terwujud, pemerintah berperan dalam men-

cukupi kebutuhan masyarakat, baik dasar/primer, sekunder (*the need/haji*), maupun tersier (*the comendabel/tahsisi*), dan pelengkap (*the huxury/kamili*). Disebabkan hal tersebut, pemerintah dilarang untuk berhenti pada pemenuhan kebutuhan dan pelayanan primer masyarakat saja, namun harus berusaha untuk mencakup seluruh kebutuhan komplementer lainnya, selama tidak bertentangan dengan syariat sehingga kehidupan masyarakat sejahtera.⁴⁵

Dalam ekonomi Islam kesejahteraan dapat dikendalikan oleh distribusi kekayaan melalui zakat, infak sodakoh. Dengan pengendalian distribusi kekayaan tersebut maka kebutuhan setiap individu seperti sandang, pangan, papan dapat terpenuhi secara seimbang. Sedangkan suatu keadaan terjaga dan terlindunginya agama, harta, jiwa, akal, dan kehormatan manusia dengan demikian, kesejahteraan ekonomi Islam mencangkup seluruh aspek kebutuhan jasmani dan rohani

Menurut Umar Chapra, hubungan antara syariat Islam dengan kemaslahatan adalah sangat erat. Ekonomi Islam merupakan salah satu bagian dari syariat Islam, tujuannya tentu tidak terlepas dari tujuan utama syariat Islam. Tujuan utama ekonomi Islam adalah merealisasikan tujuan manusia untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat (*falah*), serta kehidupan yang baik dan terhormat (*al-hayah al-tayyibah*). Hal tersebut merupakan definisi kesejahteraan menurut pandangan Islam.

Ekonomi Islam tidak hanya berorientasi untuk membangun fisik- material dari individu masyarakat dalam Negara saja, tetapi memperhatikan pembangunan aspek-aspek lain yang merupakan juga elemen penting bagi kehidupan yang sejahtera dan bahagia. Begitulah Al-Qur'an secara sempurna mendefinisikan tentang kesejahteraan, dimulai dari kesejahteraan individu-individu yang mempunyai tauhid yang kuat kemudian tercukupi kebutuhan dasarnya dan tidak berlebih-lebihan, sehingga suasana menjadi aman, nyaman dan tentram.

45 *Ibid*,Hlm 89

Indikator Kesejahteraan Masyarakat dalam Ekonomi Islam

Indikator kesejahteraan masyarakat menurut Islam merujuk pada Al-Quran Surat Al-Quraisy ayat 3-4 yang artinya (3) *Maka hendaklah mereka menyembah Tuhan Pemilik rumah ini (Ka'bah).* (4) *Yang telah memberi makanan kepada mereka untuk menghilangkan lapar dan mengamankan mereka dari ketakutan.*

a. Menyembah Tuhan

Indikator kesejahteraan yang pertama dan paling utama Al-Quran adalah "menyembah tuhan (pemilik) rumah (ka'bah)", mengandung makna bahwa proses mensejahterakan masyarakat tersebut didahului dengan pembangunan tauhid, sehingga sebelum masyarakat sejahtera secara fisik, maka terlebih dahulu dan yang paling utama adalah masyarakat benar-benar menjadikan Allah sebagai pelindungnya, pengayom dan menyerahkan dirinya sepenuhnya kepada sang Khaik. Semua aktifitas kehidupan masyarakat berbingkai dalam aktivitas ibadah.

b. Menghilangkan Lapar

Mengandung makna bahwa diawali dengan penegasan kembali tentang tauhid bahwa yang memberi makan kepada orang yang lapar tersebut adalah Allah, jadi ditegaskan bahwa rizki berasal dari Allah, bekerja merupakan sarana dari Allah.

c. Menghilangkan Rasa Takut

Membuat rasa aman, nyaman tentram bagian dari indikator sejahtera atau tidaknya masyarakat. Juga dimasyarakat masih banyak tindak kriminal seperti perampokan, pembunuhan dan kriminal tinggi lainnya, maka dapat diindikasikan bahwa masyarakat tersebut belum sejahtera. Dengan demikian pembentukan pribadi-pribadi yang soleh dan menjaga kesolehan merupakan bagian dari proses kesejahteraan masyarakat.

BAB VI

KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pengertian Kebijakan

Secara etimologis, istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sansekerta, dan Latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sansekerta, *polis* (negara-kota) dan *pur* (kota) dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris pertengahan *policie*, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintah. Asal usul etimologis kata *policy* sama dengan kata penting lainnya: *police* dan *politics*.⁴⁶

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino, mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁴⁷

Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

46 N. William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm 51

47 Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2008, Hlm.7

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit.
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.⁴⁸

Menurut Budi Winarno, istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi.”⁴⁹

Solichin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*.⁵⁰ Kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya.⁵¹

48 Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 40-50

49 Budi Winarno, *Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Buku Seru, Yogyakarta, 2012, hlm. 15

50 Suharno, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, UNY Press, Yogyakarta, 2010, Hlm. 11

51 Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Ja-

James E Anderson mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).⁵² Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.⁵³ Richard Rose juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri.⁵⁴

Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Kebijakan pemerintah pada prinsipnya dibuat atau atas dasar kebijakan yang bersifat luas. Menurut Werf yang dimaksud dengan kebijakan adalah usaha mencapai tujuan tertentu dengan sasaran tertentu dan dalam urutan tertentu.⁵⁵ Sedangkan kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum.⁵⁶

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka da-

karta, 2004, hlm. 12

52 *Ibid.* Hlm. 17

53 Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2007, Hlm. 18

54 *Ibid.* hlm. 17

55 H. Werf, *Ilmu Manajemen Pemerintahan*, Jakarta, 1997

56 Anonim, *Kualitas Lingkungan Hidup Indonesia 1992: 20 Tahun Setelah Stokholm*. Kantor Meteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup. Jakarta, 1992, hal.122

pat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

B. Konsep Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengakaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J. Federick mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit.
- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
- h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
- i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
- j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi. Namun baik Solichin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*.⁵⁷

Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya.⁵⁸ James E Anderson mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson dianggap

57 Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005

58 *Ibid.*

lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

C. Pengertian Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah Kabupaten/kota, dan keputusan Bupati/Walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan pub-

lik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eystone mendefinisikan kebijakan publik sebagai "hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya". Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*is whatever government choose to do or not to do*" (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan "tindakan" dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya

yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *“the autorative allocation of values for the whole society”*. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam *“authorities in a political system”* yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

D. Urgensi Kebijakan Publik

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-

kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”⁵⁹

Sholichin Abdul Wahab menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:⁶⁰

a) Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

b) Alasan professional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

c) Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

59 A.G Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008

60 Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005



Ini Langkah Pemerintah Tekan Angka Kemiskinan!

Sejumlah program yang telah dijalankan



1 Penyediaan layanan kesehatan bagi 86,4 juta peserta KIS-PBI



2 Beasiswa bagi 21 juta siswa kurang mampu melalui KIP



3 Pembangunan masyarakat desa di 499 kecamatan



4 Pemberian beasiswa kepada 75 ribu mahasiswa



5 221 ribu beasiswa dalam program Bidik Misi



6 25 ribu Bidik Misi on going Perguruan Tinggi Swasta



7 Pengembangan rumah susun untuk warga miskin 550 ribu unit



8 5.300 kecamatan akan difasilitasi dana amanah



9 Pembangunan 200 kampung nelayan dan petani

Contoh Kebijakan yang diambil Pemerintah. Sumber: kominfo.go.id

E. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena Solichin melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn adalah sebagai berikut:⁶¹

a) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah

61 N. William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditenang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai

atau dievaluasi, unuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum. Secara singkat, tahap-tahap kebijakan adalah seperti gambar dibawah ini:

Tahap-Tahap Kebijakan



Sumber: William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34).

F. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan kebijakan

Menurut Suharno⁶² proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah or-

62 Suharno, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, UNY Press, Yogyakarta, 2010

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

ganisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama
Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar
Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu
Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.

G. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Menurut Suharno⁶³ kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:

- a) Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akanm dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah.
- b) Prefensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan. Suatu kabijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
- c) Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
- d) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.
- e) Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- f) Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top/down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis (Suharno: 2010: 31).

H. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Menurut Suharno ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah

63 *Loc.cit*, hal.113

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.

- b. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.
- c. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

I. Jenis Kebijakan Publik

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural
Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- b. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif.
Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang

- mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- c. Kebijakan materal versus kebijakan simbolik.
Kebijakan materal adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
 - d. Kebijakan yang barhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*).
Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *private goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sholichin Abdul Wahab mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut kedalam beberapa kategori, yaitu:

- a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*)
Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.
- b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*)
Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.
- c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*)
Ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

publik tertentu. Misalnya; Ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

d. Keluaran kebijakan (*policy outputs*)

Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang sebenarnya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

e. Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*)

Adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

William N. Dunn membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:

a. Masalah kebijakan (*policy public*)

Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.

b. Alternatif kebijakan (*policy alternatives*)

Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat member sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.

c. Tindakan kebijakan (*policy actions*)

Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan

alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.

d. Hasil kebijakan (*policy outcomes*)

Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.

e. Hasil guna kebijakan

Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

Jika dilihat secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi: 1) kebijakan substantif (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri); 2) kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan eksekutif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen); 3) kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya kebijakan masa Reformasi, kebijakan masa Orde Baru).

BAB VII

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH

A. Pengertian Kebijakan Daerah

Kebijakan dipengaruhi oleh kondisi sosial dan ekonomi, nilai politik, yang berlaku dan suasana hati masyarakat pada suatu waktu, struktur pemerintahan, dan norma nasional serta budaya lokal, merupakan variabel yang lain." Maka harus ada konteks yang menicu lahirnya kebijakan publik. Konteks tersebut merupakan rangkaian proses yang meletakkan kebijakan publik pada langkah-langkah kritis. Masyarakat memegang kebaikan sebagai panduan bagi kehidupannya.

Kebaikan masyarakat kemudian secara formal dinyatakan dalam Konstitusi Nasional. Keyakinan akan kebaikan yang secara formal dinyatakan dalam undang-undang dasar nasional tetap berada dalam hati dan jiwa masyarakat. Nilai-nilai dan norma dipercaya menjadi prinsip pemandu rakyat agar tetap selalu bersama, sebagai saudara, agar dapat mencapai tujuan umumnya. Kepercayaan akan kebaikan menciptakan nilai-nilai dan norma-norma. Kepercayaan akan kebaikan akan dapat dipahami sebagai budaya, etika, atau konsep yang lain. Nilai-nilai dan norma-norma menentukan bagaimana cara masyarakat akan dikelola.

Kebijakan berasal dari kata bijak yang berarti selalu menggunakan akal budinya, pandai, mahir. Kebijakan juga kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan dalam suatu konsep dan azas yang menjadi garis besar dan rencana pelaksanaan, suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam pemerintah atau organisasi sebagai pernyataan cita-cita, tujuan prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Kebijakan berarti kepandaian menggunakan akal budi berdasarkan pengalaman dan pengetahuan secara arif atau bertindak apabila menghadapi kesulitan. Dalam kehidupan sehari-hari atau

pergaulan, kebijaksanaan merupakan keputusan yang bersifat kasuistis untuk sesuatu hal pada waktu tertentu. Keputusan yang bersifat kasuistis sering terjadi dalam pergaulan, seperti: seorang meminta kebijaksanaan kepada pejabat untuk memperlakukan secara istimewa atau secara istimewa tidak diperlakukan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah atau lembaga. Perbedaan kata kebijakan dan kebijaksanaan tidak menjadi persoalan selama kedua istilah itu diartikan sebagai keputusan pemerintah yang relatif bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat umum. Istilah kebijakan dan kebijaksanaan berasal dari kata *police*, biasanya berkaitan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintah yang mempunyai wewenang dan kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggungjawab melayani kepentingan umum.

Kebijakan dalam arti luas mempunyai dua aspek pokok, yaitu kebijakan merupakan praktika sosial dan kebijakan yang ditimbulkan untuk mendamaikan. Kebijakan merupakan praktika sosial, bukan even yang tunggal atau terisolir. Kebijakan yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan diperjuangkan pula untuk kepentingan masyarakat. Praktika sosial merupakan persoalan atau problema masyarakat, problema ini kemudian dijadikan isu. Isu inilah yang selanjutnya dapat menjadi kebijakan. Kebijakan tumbuh dari suatu peristiwa yang benar-benar terjadi dalam suatu pratika dari masyarakat. Kebijakan yang ditimbulkan untuk mendamaikan "*claim*" dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan "*incentive*" bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menempatkan tujuan, tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak sesuai dalam usaha bersama tersebut. Upaya yang ditempuh jika ada pihak-pihak yang konflik yaitu pengambilan kebijakan. Selain itu, jika terdapat beberapa pihak yang bersama-sama ikut menentukan tujuan yang ingin dicapai bersama, tetapi dalam perjalanannya ada pihak-pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak sama dan rasional, suatu tindakan yang berupa pengambilan kebijakan yang dapat mendorong tercapainya situasi yang rasional (Thoha, 2006:56).

Versi formal yang dibuat oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), kebijakan ialah pedoman untuk bertindak, pedoman itu da-

pat itu dapat saja sangat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. Irawan Santaro dan Hasan Hariri mengemukakan bahwa kebijaksanaan memuat tiga elemen, yaitu: 1) identifikasi, 2) taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, 3) penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Berdasarkan berbagai pendapat tersebut, dapat disintesis bahwa kebijakan adalah suatu rangkaian tindakan yang dilakukan pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan alternatif-alternatif pemecahannya untuk tujuan, sasaran atau keinginan. Istilah dalam kebijakan publik mengandung tiga konotasi yaitu, pemerintah, masyarakat dan umum. Hal ini terdapat dalam dimensi subjek, objek, dan lingkungan. Dalam dimensi subjek, kebijakan publik adalah dari pemerintah. Kebijakan dari pemerintah merupakan kebijakan yang resmi dan dengan demikian mempunyai kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi. Dalam dimensi objek, kebijakan publik merupakan problema atau kepentingan masyarakat. Dalam dimensi lingkungan yang dikenai kebijakan adalah masyarakat. Kraft dan Furlong menjelaskan penetapan kebijakan pada dasarnya adalah pengambilan keputusan terhadap alternatif kebijakan yang tersedia. Penetapan kebijakan (*policy legitimation*) merupakan mobilisasi dari dukungan politik dan penegasan (*enactment*) kebijakan secara formal termasuk justifikasi untuk tindakan kebijakan. Paling tidak terdapat dua makna dari penetapan kebijakan. Pertama, penetapan kebijakan merupakan proses yang dilakukan pemerintah untuk melaksanakan suatu pola tindakan tertentu atau sebaliknya, untuk melakukan tindakan tertentu. Kedua, penetapan kebijakan berkaitan dengan pencapaian konsensus dan pemilihan alternatif-alternatif yang tersedia. Tahap ini juga berkenaan dengan legitimasi dari alternatif yang dipilih,

yakni berupa suatu rancangan tindakan-tindakan yang ditetapkan menjadi peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan bersangkut paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu. Tahap ini pada dasarnya berkaitan dengan cara pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjadikan kebijakan menghasilkan keadaan yang direncanakan. Mengingat makna dan sifat implementasi yang dapat dipahami dari berbagai dimensi, maka tahap ini sendirinya menunjukkan signifikasinya. Dalam hal ini pelaksanaan kebijakan dapat hanya berupa suatu proses sederhana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kenyataannya, proses yang terlihat sederhana itu, sesungguhnya justru tidak sederhana. Pelaksanaan kebijakan dapat melibatkan penjabaran lebih lanjut tujuan-tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh pejabat atau instansi pelaksana. Keadaan ini terjadi sebagai akibat, misalnya, dari kenyataan bahwa dalam upaya untuk menghindari konflik, badan legislatif menggariskan kebijakan dalam rumusan-rumusan yang umum. Bahkan, apabila kebijakan telah mempunyai rumusan yang jelas, mungkin masih memerlukan berbagai penyesuaian dan diskresi dalam pelaksanaannya.

B. Pemerintah Daerah dan Kota

Pemerintah merupakan alat kelengkapan negara; suatu negara tidak dapat menjalankan fungsi pemerintahannya tanpa adanya pemerintah, karena pemerintah pada hakekatnya adalah kekuasaan yang terorganisir. Pemerintah adalah organisasi yang diberikan hak untuk melaksanakan kekuasaan kedaulatan. Dalam pengertian yang lebih luas pemerintah adalah sesuatu yang lebih besar dari pada badan menteri-menteri. Suatu pengertian yang sering dipergunakan sekarang yang mengacu pada kabinet yang ada di Inggris sebagai contoh pemerintah masa kini. Dalam pengertian lebih luas lagi, pemerintah bertanggung jawab untuk memelihara perdamaian dan keamanan didalam dan luar negara. Oleh karena itu pemerintah harus memiliki: 1) kekuatan militer atau kendali atau angkatan bersenjata, 2) kekuasaan legislatif atau perangkat

pembuat hukum dan undang-undang, 3) kekuasaan finansial atau kemampuan untuk menggalang dana yang cukup dari masyarakat yang membiayai pertahanan negara dan penegakan hukum yang dibuat atas nama negara. Secara singkat, negara harus memiliki kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang disebut sebagai tiga kekuasaan dalam pemerintahan (C.F Strong, 2016:10).

Pemerintahan merupakan suatu organisasi birokrasi yang besar dan didalamnya menganut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Adanya desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar diberbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Asas desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat. Bersamaan dengan munculnya negara sebagai organisasi terbesar yang relatif awet dan kokoh dalam kehidupan bermasyarakat, maka pemerintah mutlak harus ada sebagai unsur utamanya, yaitu munculnya dua kelompok besar yang memerintah dan yang diperintah, antara dua kelompok besar ini lahirlah hubungan pemerintahan yang ditunjukkan dengan adanya gejala pemerintahan dapat berbentuk otokratis disatu pihak atau demoktaris dipihak yang lain. Hubungan pemerintah yang lain sebagai objek forma ilmu pemerintahan adalah peristiwa pemerintahan, yang dapat saja terjadi satu kali seperti keberadaan proklamasi, karena apabila terulang kembali akan menimbulkan keberadaan negara baru, dan peristiwa pemerintahan berulang kali seperti pemilihan umum baik tingkat negara, propinsi, kabupaten/kota, maupun tingkat yang paling rendah seperti desa, rukun warga dan rukun tetangga . Jadi objek forma ilmu pemerintahan adalah hubungan antara penguasa dengan rakyatnya yang dapat dilihat dari peristiwa pemerintahan dan gejala pemerintahan, yang dalam penjabarannya dapat berbentuk hubungan tirani dan anarkis sebagai puncak ekstrim gejala pemerintahan dalam hubungan vertikal. Hubungan horizontal antara pemerintah dan rakyatnya dapat pula berbentuk jual beli. Secara etimologi/kebahasaan pemerintah dapat diartikan sebagai

berikut: 1) Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh, yang berarti memiliki empat unsur yaitu, terdiri dari dua pihak, unsur yang diperintah yaitu rakyat, unsur yang memerintah yaitu pemerintah itu sendiri dan antara keduanya ada hubungan. 2) Setelah ditambah awalan "pe" menjadi pemerintah yang berarti badan atau organisasi yang mengurus. 3) Setelah ditambah akhiran "an" menjadi pemerintahan, yang berarti perbuatan, cara atau perihal. Beberapa negara antara pemerintah dan pemerintahan tidak dibedakan, Inggris menyebutnya "*Government*", Perancis menyebutnya "*Gouvernement*" keduanya berasal dari bahasa Latin "*Gubernaculum*" yang biasa sekarang disebut dengan "Gubernur". Dalam bahasa Arab disebut dengan "*Hukumah*", di Amerika Serikat disebut dengan "*Administration*" sedangkan Belanda mengartikan "*Regering*" sebagai penggunaan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk menentukan keputusan dan kebijakan dalam rangka mewujudkan tujuan negara, dan sebagai penguasa menetapkan perintah-perintah. Jadi "*Regeren*" digunakan untuk pemerintahan pada tingkat nasional, sedangkan "*Bestuur*" diartikan sebagai keseluruhan badan pemerintah dan kegiatannya yang langsung berhubungan dengan usaha mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut pemerintah mempunyai wewenang, wewenang mana dibagikan lagi kepada kepada alat-alat kekuasaan negara, agar setiap sektor tujuan negara dapat bersamaan dikerjakan. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini, maka terdapatlah suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara. Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam penyeleng-

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

garaan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Susunan kenegaraan dan pemerintahan Republik Indonesia dalam Undang-Undang Dasar 1945, adalah yang pertama dalam Pasal 1 ayat (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik, ayat (2) Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, ayat (2) Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ayat (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Pasal 18, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, mengatur tentang Pemerintahan Daerah, berisi tentang pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa, tertulis bahwa, ayat:

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang,
- 2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan,
- 3) Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum,
- 4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis,
- 5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan oleh pemerintah pusat,

- 6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan,
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Pasal 1 angka 2 jo. Pasal 1 angka 5, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, tertulis Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan, yang melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterahkan masyarakat, oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi, dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 otoritas atau kekuasaan tertinggi. Dalam pengertian ini, yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Propinsi maupun Pemerintahan Daerah Kota dan Kabupaten. Penyelenggaraan otonomi, daerah mempunyai hak:

- 1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya,
- 2) Memilih pimpinan daerah,
- 3) Mengelola aparatur negara,
- 4) Mengelola kekayaan daerah,
- 5) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah,
- 6) Mendapatkan bagi hasil dan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada didaerah
- 7) Menyediakan fasilitas sosial dan failisitas umum yang layak,
- 8) Mengembangkan sistem jaminan sosial,
- 9) Menyusun perencanaan dan tata ruang didaerah,
- 10) Mengembangkan sumber daya produktif didaerah,
- 11) Melestarikan lingkungan hidup,
- 12) Mengelola administrasi kependudukan,
- 13) Melestarikan nilai sosial budaya.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut Kepala Daerah. Kepala Daerah yang dimaksud pada ayat (1) untuk Provinsi disebut Gubernur, untuk Kabupaten disebut

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

Bupati, dan untuk Kota disebut Walikota. Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk Walikota disebut Wakil Walikota. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dipilih dalam satu pasangan daerah secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

1. Memimpin penyelenggaraan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD,
2. Mengajukan rancangan Perda,
3. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD,
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama,
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
6. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan.

Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

1. Membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah,
2. Membantu Kepala Daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup,
3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten dan Kota bagi Wakil Kepala Daerah Provinsi,
4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah Kecamatan, Kelurahan dan/atau Desa bagi Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota, (Kansil, 2008: 134).

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, adalah: Gubernur, Wakil Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah/Provinsi (DPRD/P) yang berjumlah 35-100 orang, yang berdiri sejajar. Gubernur dan Wakil Gubernur membawahi Sekretariat Daerah, dan kemudian Inspektorat, Badan, dan Dinas. Tugas dari Inspektorat adalah: membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantu oleh perangkat daerah. Badan, melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi: 1) perencanaan, 2) keuangan, 3) kepegawaian serta pendidikan, dan 4) fungsi lain. Dinas, melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dewan Perwakilan Daerah Provinsi (DPRD/P), membawahi Sekretariat Daerah (pasal 201-2012), serta Kelompok Pakar atau Tim Ahli yang mempunyai tugas melaksanakan tugas dan wewenang DPRD.

Penyelenggaraan pemerintah daerah Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, adalah: Bupati/Wali Kota, Wakil Bupati/Wali Kota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Kota, yang berdiri sejajar. Bupati/Wali Kota, Wakil Bupati/Wakil Wali Kota membawahi Sekretariat Daerah, Inspektorat, Badan, Dinas, Kecamatan. Inspektorat, bertugas membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantu oleh perangkat daerah. Badan, bertugas melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi: 1) perencanaan, 2) keuangan, 3) kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan, 4) fungsi lain. Dinas, melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kecamatan, meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan.

Asas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah: 1). Desentralisasi, yaitu: penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom, berdasarkan asas otonomi, 2) Dekonsentrasi, yaitu: pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Wali Kota sebagai penganggung jawab urusan pemerintahan umum. 3) Tugas Pembantu,

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

yaitu: penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Pasal 9 ayat (1) dan pasal 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang urusan pemerintahan Absolut, Konkuren, dan Pemerintahan Umum. Absolut meliputi: Politik luar negeri, pertahanan, keamanan yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10, sebagaimana mengatur tentang Konkuren, yang terbagi atas Konkuren Wajib dan Pilihan. Konkuren Wajib terbagi atas Pelayanan Dasar dan Bukan Pelayanan Dasar. Pelayanan Dasar terdiri atas:

1. Pendidikan,
2. Kesehatan,
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang,
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman,
5. Ketentraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan
6. Sosial.

Bukan Pelayanan Dasar, terdiri atas:

1. Tenaga kerja,
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak,
3. Pangan,
4. Pertahanan,
5. Lingkungan hidup,
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil,
7. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak,
8. Pemberdayaan masyarakat dan desa,
9. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana,
10. Perhubungan,
11. Komunikasi dan informatika,
12. Kopereasi, usaha kecil, dan menengah,
13. Penanaman modal,
14. Kepemudaan dan olah raga
15. Statistik,
16. Persandian,

17. Kebudayaan,
18. Perpustakaan,
19. Kearsipan.

Konkuren Pilihan, terdiri atas:

1. Kelautan dan perikanan,
2. Pariwisata,
3. Pertanian,
4. Pehutanan,
5. Energi dan sumber daya mineral,
6. Perdagangan,
7. Perindustrian, dan
8. Transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan bidang Pemberdayaan dan Perempuan dan Perlindungan Anak:

- 1) Perlindungan Perempuan pada tingkat Daerah Kabupaten/Kota:
 - a) Pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para lingkup daerah Kabupaten/Kota.
 - b) Penyediaan layanan bagi perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat daerah Kabupaten/Kota,
 - c) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan perlindungan perempuan tingkat daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Pemenuhan Hak Anak pada tingkat Daerah Kabupaten/Kota:
 - a) Pelembagaan PHA pada lembaga pemerintah, nonpemerintah, dan dunia usaha tingkat daerah Kabupaten/Kota,
 - b) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas hidup anak tingkat daerah Kabupaten/Kota.

BAB VIII

KEMISKINAN

A. Kemiskinan

Pengentasan Kemiskinan adalah seperangkat tindakan baik ekonomi maupun kemanusiaan yang dimaksudkan untuk mengangkat orang keluar dari kemiskinan secara permanen.

Langkah-langkah, seperti yang dipromosikan oleh Henry George dalam ekonomi klasiknya *Progress and Poverty*, adalah langkah-langkah yang meningkatkan, atau dimaksudkan untuk meningkatkan, cara-cara yang memungkinkan orang miskin untuk menciptakan kekayaan bagi diri mereka sendiri sebagai cara untuk mengakhiri kemiskinan selamanya. Di zaman modern, berbagai ekonom dalam gerakan Georgisme mengusulkan langkah-langkah seperti pajak bumi dan bangunan untuk meningkatkan akses ke alam untuk semua. Kemiskinan terjadi di negara berkembang dan negara maju. Sementara kemiskinan jauh lebih luas di negara-negara berkembang, kedua jenis negara melakukan langkah-langkah pengentasan kemiskinan.

Secara historis, kemiskinan di beberapa bagian dunia tak terhindarkan dengan ekonomi non-industri menghasilkan sangat sedikit, sementara populasi tumbuh begitu secepat, membuat kekayaan menjadi langka. Geoffrey Parker menuliskan bahwa di Antwerp dan Lyon, dua kota terbesar di Eropa barat, pada 1600, tiga perempat dari total populasi terlalu miskin untuk membayar pajak, dan karena itu cenderung membutuhkan pertolongan pada saat krisis.⁶⁴

Pengentasan kemiskinan sebagian besar terjadi sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Bencana kelaparan umum terjadisebelum teknologi pertanian modern dan di tempat-tempat yang belum memilikinya saat ini, seperti pupuk ni-

64 Geoffrey Parker, *Europe in Crisis, 1598–1648*, Wiley–Blackwell, 2001 p.11. ISBN

trogen, pestisida, dan metode irigasi. Permulaan revolusi industri menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang pesat, menghilangkan kemiskinan massal di apa yang sekarang dianggap sebagai negara maju. PDB dunia per orang berlipat lima selama abad ke-20. Pada tahun 1820, 75% manusia hidup dengan kurang dari satu dolar sehari, sedangkan pada tahun 2001, hanya sekitar 20% yang demikian.

Kemiskinan berasal dari kata "miskin" mendapat awalan ke dan akhiran "-an" menjadi kemiskinan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Baru, miskin artinya "tidak berharta benda, serba kekurangan, papa, sangat melarat."⁶⁵ Dalam bahasa Inggris, miskin sebagai poor atau dapat diartikan "tidak memiliki cukup uang untuk hal-hal dasar bahwa orang perlu untuk hidup dengan benar."⁶⁶ Pernyataan diatas, mengandung dua bentuk kausal dalam menafsirkan kata miskin, yaitu: (i) miskin memiliki jumlah yang sangat kecil dari sesuatu; dan (ii) miskin sebagai tidak baik dalam segi kualitas maupun kondisi.⁶⁷

Kemiskinan adalah suatu kondisi ketidakmampuan secara ekonomi untuk memenuhi standar hidup rata-rata masyarakat di suatu daerah. Kondisi ketidakmampuan ini ditandai dengan rendahnya kemampuan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok baik berupa pangan, sandang, maupun papan. Kemampuan pendapatan yang rendah ini juga akan berdampak berkurangnya kemampuan untuk memenuhi standar hidup rata-rata seperti standar kesehatan dan standar pendidikan. Kondisi masyarakat yang disebut miskin dapat diketahui berdasarkan kemampuan pendapatan dalam memenuhi standar hidup.⁶⁸

Standar hidup di suatu masyarakat tidak sekedar tercukupinya kebutuhan akan pangan, akan tetapi juga tercukupinya kebutuhan kesehatan maupun pendidikan, merupakan salah satu dari standar

65 Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Cetakan VII, Edisi IV, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 2014, hlm. 581.

66 Stevenson, A, *Oxford Dictionary of English*, United States of America, Oxford University Press, 2010

67 Nallari, R., & Griffith, B, *Understanding Growth and Poverty: Theory, Policy, and Empirics*, United states of America, World Bank Publications, 2011

68 Heru Nugroho, *Kemiskinan, Ketimpangan, dan Kesenjangan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1995, hlm. 17

hidup atau standar kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Berdasarkan kondisi ini, suatu masyarakat disebut miskin apabila memiliki pendapatan jauh lebih rendah dari rata-rata pendapatan sehingga tidak banyak memiliki kesempatan untuk mensejahterakan dirinya.⁶⁹

Persoalan kemiskinan masyarakat di negara-negara berkembang dan dunia ketiga ini tidak hanya sekedar bentuk ketidakmampuan pendapatan, akan tetapi telah meluas pada bentuk ketidakberdayaan secara sosial maupun politik. Kemiskinan juga dianggap sebagai bentuk permasalahan pembangunan yang diakibatkan adanya dampak negatif dari pertumbuhan ekonomi yang tidak seimbang sehingga memperlebar kesenjangan pendapatan antar masyarakat maupun kesenjangan pendapatan antar daerah.⁷⁰

Badan Perencana Pembangunan Nasional mendefinisikan kemiskinan adalah situasi atau kondisi yang dialami seseorang atau sekelompok orang yang tidak mampu menyelenggarakan hidupnya sampai suatu taraf yang manusiawi.⁷¹ Sementara menurut Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, kemiskinan adalah keluarga miskin prasejahtera yang tidak mampu makan dua kali sehari; tidak memiliki pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja dan bepergian; bagian terluas rumah berlantai tanah; dan tidak mampu membawa anggota keluarganya ke sarana kesehatan.⁷² Kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Jadi Penduduk Miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan.⁷³

Menurut Chambers, kemiskinan adalah suatu *integrated concept* yang memiliki lima dimensi, yaitu: 1. Kemiskinan (*proper*), 2. Ketidakberdayaan (*powerless*), 3. Kerentanan menghadapi situasi

69 Suryawati Chriswardani, *Kemiskinan di Perkotaan*. Yayasan Obor, Jakarta, 2004. Hlm. 122

70 Sofyan Harahap, *Analisis Kritis Atas Laporan Keuangan*. Edisi Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 45

71 <http://abstraksiekonomi.blogspot.co.id/2014/06/kemiskinan-pengertian-dan-batasan.html>. 19 September 2017

72 *Ibid.*

73 <https://www.bps.go.id/subjek/view/id/23>. 19 September 2017

darurat (*state of emergency*), 4. Ketergantungan (*dependence*), dan 5. Keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis. Kemiskinan bukan hanya kekurangan uang ataupun tingkat pendapatan yang rendah, tetapi juga: keterbatasan sumber daya, perlakuan tidak adil dalam hukum, kerentanan terhadap ancaman tindak kriminal, ketidakberdayaan menghadapi kekuasaan, dan ketidakberdayaan dalam menentukan jalan hidupnya sendiri.⁷⁴

Kemiskinan dapat dibagi dengan empat bentuk, yaitu:

1. Kemiskinan Absolut:
Bila pendapatannya di bawah garis kemiskinan atau tidak cukup untuk memenuhi pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja;
2. Kemiskinan Relatif:
Kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat, sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatan;
3. Kemiskinan Kultural:
Mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemboros, tidak kreatif meskipun ada bantuan dari pihak luar;
4. Kemiskinan Struktural:
Situasi miskin yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam suatu sistem sosial budaya dan sosialpolitik yang tidak mendukung pembebasan kemiskinan, tetapi sering kali menyebabkan suburnya kemiskinan.⁷⁵

Studi pembangunan saat ini tidak hanya memfokuskan kajiannya pada faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan, akan

74 Chambers, J.L.C., Carter, I., Cloke, I.R., Craig, J., Moss, S.J., Paterson, D.W., 2004, *Thin-skinned and Thick-skinned Inversion-Related Thrusting- A Structural Model for the Kutai Basin, Kalimantan, Indonesia, AAPG Memoir 82*, hlm. 614 – 634.

75 Suryawati Chriswardani “Memahami Kemiskinan Secara Multidimensional”, *Jurnal Manajemen Pembangunan dan Kebijakan*, Volume 08, No. 03, Edisi September, 2005 (121-129)

tetapi juga mulai mengidentifikasi segala aspek yang dapat menjadikan miskin. Definisi tentang kemiskinan telah mengalami perluasan, seiring dengan semakin kompleksnya faktor penyebab, indikator maupun permasalahan lain yang melingkupinya. Kemiskinan tidak lagi hanya dianggap sebagai dimensi ekonomi melainkan telah meluas hingga ke dimensi sosial, kesehatan, pendidikan dan politik.

Ditinjau dari sumber penyebabnya, kemiskinan dapat dibagi menjadi kemiskinan kultural dan kemiskinan struktural. Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang mengacu pada sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budayanya. Kemiskinan kultural biasanya dicirikan oleh sikap individu atau kelompok masyarakat yang merasa tidak miskin meskipun jika diukur berdasarkan garis kemiskinan termasuk kelompok miskin. Sedangkan kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh struktur masyarakat yang timpang, baik karena perbedaan kepemilikan, kemampuan, pendapatan dan kesempatan kerja yang tidak seimbang maupun karena distribusi pembangunan dan hasilnya yang tidak merata. Kemiskinan struktural biasanya dicirikan oleh struktur masyarakat yang timpang terutama dilihat dari ukuran-ukuran ekonomi.

Kemiskinan memang merupakan masalah multidimensi yang mencakup berbagai aspek kehidupan. Kondisi kemiskinan setidaknya disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1. Rendahnya taraf pendidikan dan kesehatan berdampak pada keterbatasan dalam pengembangan diri dan mobilitas. Hal ini berpengaruh terhadap daya kompetisi dalam merebut atau memasuki dunia kerja.
2. Rendahnya derajat kesehatan dan gizi berdampak pada rendahnya daya tahan fisik, daya pikir dan selanjutnya akan mengurangi inisiatif.
3. Terbatasnya lapangan pekerjaan semakin memperburuk kemiskinan. Dengan bekerja setidaknya membuka kesempatan untuk mengubah nasibnya.
4. Kondisi terisolasi (terpencil) mengakibatkan pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, dan lain-lain tidak dapat menjangkaunya.

5. Ketidakstabilan politik berdampak pada ketidakberhasilan kebijakan *pro-poor*.

Berbagai kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan akan mengalami kesulitan dalam implementasi jika tidak didukung oleh kondisi politik yang stabil.

Skema terbentuknya kemiskinan yang didasarkan pada konsep yang dikemukakan oleh Chambers menerangkan bagaimana kondisi yang disebut miskin di sebagian besar negara-negara berkembang dan dunia ketiga adalah kondisi yang disebut memiskinkan. Kondisi yang sebagian besar ditemukan bahwa kemiskinan selalu diukur/diketahui berdasarkan rendahnya kemampuan pendapatan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok berupa pangan, kesehatan, perumahan atau pemukiman, dan pendidikan. Rendahnya kemampuan pendapatan diartikan pula sebagai rendahnya daya beli atau kemampuan untuk mengkonsumsi.⁷⁶

Konsumsi ini terutama ditujukan untuk memenuhi kebutuhan akan gizi dan kesehatan standar. Akibatnya, kemampuan untuk mencapai standar kesejahteraan menjadi rendah seperti:

- 1) Ketersediaan pangan tidak sesuai atau tidak mencukupi standar gizi yang disyaratkan sehingga beresiko mengalami malgizi atau kondisi gizi rendah yang selanjutnya sangat rentan terhadap risiko penyakit menular.
- 2) Kesehatan relatif kurang terjamin sehingga rentan terhadap serangan penyakit dan kemampuan untuk menutupi penyakit juga relatif terbatas sehingga sangat rentan terhadap risiko kematian.
- 3) Perumahan atau pemukiman yang kurang/tidak layak huni sebagai akibat keterbatasan pendapatan untuk memiliki/mendapatkan lahan untuk tempat tinggal atau mendapatkan tempat tinggal yang layak. Kondisi ini akan berdampak mengganggu kesehatan.
- 4) Taraf pendidikan yang rendah. Kondisi ini disebabkan karena keterbatasan pendapatan untuk mendapatkan pendidikan yang diinginkan atau sesuai dengan standar pendidikan.

76 Heru Nugroho, 1995, *Loc cit.* hlm. 17



“Persoalan kemiskinan dan pembahasan mengenai penyebab kemiskinan hingga saat ini masih menjadi perdebatan baik di lingkungan akademik maupun pada tingkat penyusun kebijakan pembangunan.”⁷⁷

Salah satu perdebatan tersebut adalah menetapkan definisi terhadap seseorang atau sekelompok orang yang disebut miskin. Pada umumnya, identifikasi kemiskinan hanya dilakukan pada indikator-indikator yang relatif terukur seperti pendapatan per kapita dan pengeluaran/konsumsi rata-rata.

Ciri-ciri kemiskinan yang hingga saat ini masih dipakai untuk menentukan kondisi miskin adalah:

- 1) Tidak memiliki faktor produksi sendiri seperti tanah, modal, peralatan kerja, dan ketrampilan yang memadai.
- 2) Tingkat pendidikan yang relatif rendah.
- 3) Bekerja dalam lingkup kecil dan modal kecil atau disebut juga bekerja di lingkungan sektor informal sehingga mereka ini terkadang disebut juga setengah menganggur.

⁷⁷ Suryawati, *Teori Ekonomi Mikro*, UPP. AMP YKPN, Yogyakarta, 2004, hlm. 123

- 4) Berada di kawasan pedesaan atau di kawasan yang jauh dari pusat-pusat pertumbuhan regional atau berada pada kawasan tertentu di perkotaan.
- 5) Memiliki kesempatan yang relatif rendah dalam memperoleh bahan kebutuhan pokok yang mencukupi termasuk dalam mendapatkan pelayanan kesehatan dan pendidikan sesuai dengan standar kesejahteraan pada umumnya.

B. Pendekatan dan Teori Kemiskinan

a. Pendekatan Kemiskinan

Ada beberapa pendekatan dalam memahami kemiskinan. Menurut Indra Darmawa dalam memahami kemiskinan dapat dilakukan dengan lima pendekatan, seperti berikut :

1. Pendekatan pendapatan (*income approach*), dimana seseorang dikatakan miskin jika pendapatannya berada di bawah tingkat minimal yang layak.
2. Pendekatan kebutuhan dasar (*basics needs approach*), dimana seseorang dikatakan miskin jika mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya seperti makanan, sandang, papan, sekolah dasar dan sebagainya.
3. Pendekatan aksesibilitas (*accessibility approach*), dimana seseorang miskin karena kurangnya akses terhadap asset produktif, infrastruktur sosial dan fisik, informasi, pasar dan teknologi.
4. Pendekatan kemampuan manusia (*human capability approach*), dimana seseorang dikatakan miskin apabila yang bersangkutan tidak memiliki kemampuan yang dapat berfungsi pada tingkat minimal.
5. Pendekatan ketimpangan (*inequality approach*), dimana seseorang dikatakan miskin apabila pendapatan yang bersangkutan berada di bawah kelompok masyarakat dalam komunitasnya. Pendekatan ini merupakan pendekatan kemiskinan relatif. Dari gambaran tersebut, semakin kuat bahwa kemiskinan bukan hanya masalah pendapatan atau aspek ekonomi semata, melainkan merupakan masalah multidimensi.

Strategi penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui perubahan perilaku masyarakat, yakni dengan pendekatan pemberdayaan atau proses pembelajaran masyarakat dan penguatan kapasitas untuk mengedepankan peran pemerintah daerah dalam mengapresiasi dan mendukung kemandirian masyarakat. Hal ini sesuai dengan pengertian pemberdayaan masyarakat yang dikemukakan oleh Tim Pengendali PNPM Mandiri, sebagai upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun kelompok dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai. (Tim Pengendali, 2007:11)

Sementara itu, Deepa Narayan, memberikan pengertian pemberdayaan lebih luas dibandingkan dengan apa yang disampaikan oleh Tim Pengendali PNPM Mandiri. Deepa Narayan memberikan pengertian pemberdayaan sebagai berikut. *"Empowerment is the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountable institutions that affect their lives."* (Deepa Narayan, 2002 : 14)

Dari pengertian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan upaya mempersiapkan dan penguatan aset dan potensi masyarakat miskin agar mampu berpartisipasi dalam mengendalikan dan memperkuat kelembagaan masyarakat agar mampu mewujudkan kemajuan dan kemandirian. Dengan demikian, pemberdayaan masyarakat merupakan upaya meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain, pemberdayaan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat. Oleh sebab itu, pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui tiga jalur:

1. Menciptakan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*),

2. Penguatan potensi dan daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*)
3. Upaya melindungi (*protecting*) (Sumodiningrat, 1999: 133-134).

C. Faktor-Faktor Penyebab Kegagalan Pengentasan Kemiskinan

Selama ini, berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan, antara lain merumuskan berbagai standar objektif garis kemiskinan dan pemetaan kantong-kantong kemiskinan. Tetapi hingga sekarang persoalan kemiskinan belum membuahkan hasil yang memuaskan. Menurut (Setiadi dan Kolip 2010:834-835) bahwa pada dasarnya ada dua faktor penting yang dapat menyebabkan kegagalan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia, yaitu:

- a. Program penggulangan kemiskinan selama ini cenderung berfokus pada program bantuan sosial untuk orang miskin. Program tersebut antara lain jaring pengaman sosial (JPS) untuk orang miskin, pemberian beras miskin serta bantuan langsung tunai kepada masyarakat.

Program-program bantuan yang berorientasi pada ke-dermawanan pemerintah, tidak akan menyelesaikan persoalan kemiskinan, justru memperburuk moral dan perilaku masyarakat miskin menjadikan mereka selalu bergantung baik budi pemerintah tanpa harus bekerja keras untuk merubah nasib. Masyarakat akan terkena virus penyakit psikososial yaitu malas bekerja, fatalistik, manja, rasa bergantung terhadap pemerintah cukup tinggi.

- b. Kurangnya pemahaman berbagai pihak tentang penyebab kemiskinan itu sendiri, sehingga program kemiskinan tidak didasarkan pada isu-isu kemiskinan yang penyebabnya berbeda-beda secara lokal. Sebagaimana diketahui data dan informasi yang digunakan untuk program penanggulangan kemiskinan selama ini adalah data makro hasil Survey Sosial dan Ekonomi Nasional (SUSENAS) oleh BPS dan data makro hasil pendaftaran pra sejahtera dan sejahtera oleh BKKBN.

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

Kedua data ini pada dasarnya ditujukan untuk kepentingan perencanaan nasional yang sentralistik dengan asumsi yang menekankan pada keseragaman dan fokus pada indikator dampak. Pada kenyataannya data dan informasi seperti tidak dapat mencerminkan tingkat keragaman dan kompleksitas yang ada di Indonesia sebagai negara besar yang mencakup banyak wilayah yang sangat berbeda baik dari segi ekologi, organisasi sosial, sifat budaya maupun bentuk ekonomi yang berlaku secara lokal.

Ketidak berhasilan dalam pengentasan kemiskinan, selain disebabkan faktor bantuan sosial yang tidak mendiidk masyarakat miskin, juga secara pemahaman yang selalu didasarkan pada pemikiran Neo-Klasik bahwa kemiskinan disebabkan sebuah kondisi ekonomi tanpa mempertimbangkan aspek sosial, budaya, dan politik masyarakat. Akibat dari pandangan itu, proyek pengentasan kemiskinan atau pemberdayaan masyarakat lebih berorientasi pada perbaikan peningkatan pendapatan ekonomi masyarakat.

BAB IX

KEBIJAKAN STRATEGI PENGENTASAN KEMISKINAN DI NEGARA-NEGARA ASIA

Program pengentasan kemiskinan tidak hanya berlaku di Negara Indonesia, hampir semua negara di dunia memiliki program ini, karena persoalan kemiskinan merupakan permasalahan global di belahan negara manapun, termasuk juga negara-negara besar di Eropa dan Amerika. Meskipun tingkat permasalahan negara besar tidak sebesar permasalahan di negara-negara berkembang. Sebagian besar negara berkembang dalam mengatasi persoalan kemiskinan menjadi prioritas dalam setiap program pembangunan.⁷⁸ Pembahasan dan uraian pada bab ini, akan menjelaskan beberapa program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan di wilayah Asia Tenggara dan Asia. Penulis membatasi pembahasan ini pada negara Malaysia dan Vietnam untuk mewakili negara di Asia Tenggara, kemudian Bangladesh dan India untuk mewakili negara Asia. Negara-negara tersebut memiliki kemiripan dalam budaya, kultur dan karakteristik penduduknya sehingga menjadi dasar untuk membandingkan dengan Indonesia dalam konteks pengentasan kemiskinan.

A. Pengentasan Kemiskinan Di Malaysia

Pada dasarnya pembangunan ekonomi bertujuan untuk mewujudkan suatu kemakmuran. Padahal kemakmuran itu sendiri berdimensi luas dan bersifat abstrak. Salah satu indikator utama keberhasilan pembangunan adalah laju penurunan jumlah penduduk miskin. Dari sisi pemikiran, hubungan antara pembangunan ekonomi dan kemakmuran menurut aliran neo klasik yaitu pembangunan

⁷⁸ Oos M. Anwas, *Pemberdayaan Masyarakat di Era Global*, Alfabeta, Bandung 2013.

dititikberatkan untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan peningkatan pendapatan yang sebesar-besarnya.⁷⁹

Di Malaysia, pembangunan ekonomi dirancang sejalan dengan program pengurangan jumlah penduduk miskin untuk memperkecil angka ketimpangan pendapatan tanpa mengabaikan aspek keberagaman yang berhasil dihimpun dalam suatu harmoni. Kebijakan *New Economic Policy* (NEP) dan *National Development Policy* (NDP) bersandar pada filosofi bahwa *tujuan dari pembangunan negara adalah kesatuan negara. Tujuan tersebut dapat dicapai dengan program penurunan kemiskinan dan restrukturisasi masyarakat Malaysia.*

Micro Finance Program (bagian dari NEP) merupakan replikasi dari *Grameen Bank's* yang tujuan utamanya adalah memberikan pinjaman dari pintu ke pintu dalam rangka menjangkau masyarakat miskin yang tidak tersentuh oleh lembaga keuangan formal seperti bank, credit union, koperasi, dan sebagainya. Micro finance memberikan kredit sekitar RM 10,000 dan sebagian besar digunakan untuk mendanai usaha kecil, pinjaman untuk pertanian dan lain-lain yang bersifat mengurangi kemiskinan.

NEP tercatat sebagai program pengentasan kemiskinan yang sukses dicanangkan oleh pemerintahan Malaysia dimana program ini telah mengurangi angka kemiskinan di Peninsular dari 49,3% di tahun 1970 menjadi 15% di tahun 1990. Selanjutnya di Sabah dan Sarawak berturut turut 58,3% dan 56,5% ditahun 1976 menjadi 34,3% dan 21% ditahun 1990, serta di beberapa wilayah lain di Malaysia, sehingga secara nasional angka kemiskinan Malaysia menurun dari 42,4% ditahun 1976 menjadi 17,1% tahun 1990 dan 9,6% ditahun 1995. Sekarang bahkan sudah turun dibawah 7%.

Dalam tiga dekade terakhir, Malaysia mampu menanggulangi kemiskinan, terutama dalam hal *income generation*, pemeliharaan kesehatan, dan pendidikan. Meskipun secara pendapatan perkapita, Malaysia belum termasuk negara dengan golongan penduduk berpendapatan tinggi.

79 Jagdish Bhagwati, *In Defense of Globalization*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

B. Pengentasan Kemiskinan di Vietnam

Perdana Menteri Vietnam, Nguyen Xuan Phuc, telah menyetujui Program Target Nasional dalam hal Penanggulangan Kemiskinan Berkelanjutan untuk periode 2016-2020, yang bertujuan untuk memangkas tingkat kemiskinan di kalangan rumah tangga secara nasional di kisaran angka 1 sampai 1,5% setiap tahun. Di saat yang bersamaan, program ini juga mempunyai target untuk mengurangi kemiskinan di kalangan rumah tangga etnis minoritas di kisaran angka 3 sampai 4% per tahun.

Bersamaan pula dengan penanggulangan kemiskinan itu, Vietnam sedang mencoba untuk menaikkan pendapatan per kapita bagi orang-orang yang hidup di bawah garis kemiskinan sebesar 1,5 kali lipat di 2020 dibandingkan dengan yang sudah direalisasikan di akhir 2015 lalu, lapor kantor berita nasional Vietnam VNA. Secara khusus, sejumlah distrik yang memiliki tingkat kemiskinan tinggi akan ditanggulangi setengahnya pada 2020, sedangkan masyarakat sangat miskin di kawasan kota kecil dan pedesaan harus menurun sebesar 20 sampai 30%.

Dalam rangka mencapai tujuan itu, negara akan mengucurkan dana investasi ke infrastruktur sosial ekonomi di daerah-daerah miskin, sehingga bisa meningkatkan kondisi kehidupan dan akses untuk mendapatkan lapangan pekerjaan bagi para penduduk setempat. Dengan demikian, antara 80 sampai 90% wilayah kota-kota kecil nasional akan mempunyai akses jalan beton, antara 60 sampai 70% harus memenuhi standar nasional perihal kesehatan, dan keseluruhan 100% harus memiliki pelayanan pendidikan dari jenjang taman kanak-kanak hingga sekolah tinggi untuk memenuhi kebutuhan belajar para anak-anak.

Sementara itu, tiga perempat rumah tangga nasional akan memiliki akses pasokan air bersih untuk penggunaan sehari-hari. Program penanggulangan kemiskinan ini juga memberikan pendidikan pelatihan dan pendidikan orientasi kerja bagi 20.000 tenaga kerja dari latar belakang miskin dan etnis minoritas di 2020. Jumlah keseluruhan investasi pemerintah diperkirakan hampir mencapai 48,4 triliun dong Vietnam (sekitar US\$2,1 milyar), yang bersumber dari negara dan anggaran daerah, sektor swasta dan donasi anta-

ra satu sama lain. Berdasarkan statistik *Central Steering Committee for Sustainable Poverty Reduction*, tingkat rumah tangga miskin dan hampir miskin di Vietnam berada di angka 1,1%.

Proses upaya pengentasan kemiskinan dalam era globalisasi ekonomi ini tidak hanya menjadi penyebab dari semakin lebarnya jurang ketimpangan, namun juga menimbulkan berbagai hambatan karena prioritas dan fokus yang salah sasaran. Sebut saja Vietnam, sebuah negara miskin dan pada awal tahun 1990an sempat bangkit, namun jatuh lagi pada krisis finansial asia pada tahun 1998. Sampai dengan tahun 2010, Vietnam telah menjalani berbagai macam strategi pengentasan kemiskinan, mulai dari PRSP sampai dengan I-PRSP namun, kemiskinan dan ketimpangan masih menjadi permasalahan utama negeri ini.

Apakah kemiskinan disebabkan oleh adanya globalisasi ekonomi? Dalam menjawab pertanyaan penelitian tersebut, penulis mencoba memberikan contoh kasus kemiskinan di Vietnam dan upaya penanganannya. Dalam tulisan ini, hubungan sebab akibat antara globalisasi ekonomi dan penyebab kemiskinan di Vietnam tidak dapat langsung ditarik garis lurus yang linier, bahwa globalisasi ekonomi merupakan penyebab utama kemiskinan di Vietnam. Argumen utama dalam tulisan ini adalah globalisasi bukan satu-satunya penyebab kemiskinan di Vietnam, namun globalisasi ekonomi di Vietnam memperlebar jurang pemisah antara orang kaya dan orang miskin serta semakin membatasi para masyarakat dalam mendapatkan akses kebutuhan dasarnya.

1. Vietnam dan Kemiskinan

Salah satu definisi dari kemiskinan dan ketimpangan adalah ketidakmampuan seorang dalam mendapatkan akses terhadap *basic needs* serta perbedaan dalam mendapatkannya. Deepa Narayan (2002) mengatakan bahwa, seorang individu dapat dikategorikan sebagai seorang yang miskin apabila individu tersebut tidak dapat mendapatkan akses terhadap *basic needs*. Commins (2001) menyatakan bahwa, Vietnam dalam sejarahnya telah mengalami *widespread starvation* pada tahun 1986 karena proses pertanian yang mengalami kegagalan dan tidak adanya suplai bantuan dari negara Uni Soviet. Berkaca dari sejarah kemiskinan di Vietnam yang disebabkan ka-

rena alam, yaitu gagal panen dan bantuan dana dari Uni Soviet. Maka, globalisasi ekonomi yang belum masuk ke negara Vietnam tidak dapat disalahkan sebagai penyebab utama munculnya kelaparan dan kemiskinan di Vietnam. Negara Vietnam pada tahun 1986, menurut data World Bank, pendapatan per kapita hanya \$100 per tahun, dimana nilai tersebut sangat rendah sekali. Penyebab rendahnya pendapatan tersebut dikarenakan oleh banyaknya unskilled labor di Vietnam. Commins (2001) mengatakan, Vietnam merupakan negara agrikultur yang mempekerjakan lebih dari 70% total tenaga kerjanya dalam bidang pertanian, yang mana tidak membutuhkan skill tertentu dan bergaji rendah.

Kemiskinan di Vietnam tidak dikarenakan oleh globalnya ekonomi atau adanya pasar bebas. Namun bencana kelaparan dan kemiskinan pada tahun 1986 merupakan proses natural dari bencana alam dan sistem ekonomi yang sangat proteksionis. Laura Benson (2002), mengatakan bahwa Vietnam adalah salah satu negara yang sangat tertutup dan *central planning* dari pemerintah yang sangat kuat yang mengatur seluruh proses pembangunan dan interaksi internasional. Dari pernyataan Benson ini, menguatkan indikasi bahwa globalisasi ekonomi bukanlah penyebab bencana kelaparan dan kemiskinan yang melanda Vietnam pada tahun 1986. Namun, lebih jauh lagi, dikarenakan bencana kelaparan dan kemiskinan pada tahun 1986, maka pemerintah Vietnam membuka proteksinya terhadap jalur perdagangan yang dulunya sangat tertutup. Pada tahun 1994, pemerintah Vietnam membuka proteksi perdagangannya dengan kebijakan open market policy yang tertuang dalam peraturan pemerintah tahun 1994 PRSP (*Poverty Reduction Strategic Paper*), salah satu poin dari kebijakan ini adalah menghapus *trade barriers* dan *open market policy*. Sehingga pada era tahun 1994 keatas, sistem ekonomi di Vietnam berubah yang dulu sangat proteksionis, menjadi *open for market* dengan menghilangkan *trade barriers*.

2. Globalisasi Ekonomi dan Kemiskinan

Tujuan utama pemerintah Vietnam melakukan *open market policy* adalah untuk membantu proses restrukturisasi negara pasca bencana kelaparan dan kemiskinan. Jadi agenda dari pemerin-

tah Vietnam membuka *marketnya* adalah pengurangan angka kemiskinan. Dalam poin yang tertuang dalam I-PRSP, pemerintah Vietnam membuka negaranya untuk proses pembangunan dan restrukturisasi, dimana tujuan utamanya adalah membuka *Foreign Direct Investor* dan *Internasional Aid*. Seiring dengan berjalannya kebijakan tersebut, sampai dengan tahun 2001, jumlah perusahaan asing yang beroperasi di negara Vietnam mencapai ratusan, perusahaan asing asal Amerika Serikat sendiri berjumlah tidak kurang dari 400 perusahaan. Selain itu bantuan berupa dana untuk pembangunan dari World Bank dan IMF sangat besar sekali di Vietnam, total lebih dari \$571 juta dana yang dikeluarkan World Bank kepada Vietnam dalam kurun tahun 1998-2005. Lebih jauh lagi, dampak nyata dibukanya pintu perdagangan Vietnam telah berkontribusi terhadap GDP dan pertumbuhan ekonomi yang meningkat tajam. Commins (2001), mengatakan bahwa Vietnam pada awal tahun 1998 merupakan salah satu negara dengan pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi dan masyarakat yang hidup dalam garis kemiskinan ekstrim menurun dengan kisaran 37%.⁸⁰

Memang benar apabila globalisasi ekonomi telah berperan dalam pertumbuhan GDP dan menurunkan angka kemiskinan ekstrim di negara Vietnam. Namun, globalisasi ekonomi yang diadun oleh negara Vietnam ini mendapat permasalahan baru, yaitu meningkatnya jurang ketimpangan dan kemiskinan yang lebih kompleks di dalam masyarakat Vietnam. Lebih parah lagi, upaya pengurangan angka kemiskinan dengan *open market policy* malah menjerumuskan negara Vietnam dengan hutang dan ketidakmerataan pembangunan serta pendapatan.

3. Tiga Masalah Pokok Kemiskinan Vietnam

Setidaknya ada tiga permasalahan pokok dalam kebijakan pemerintah Vietnam, dari upayanya mengurangi angka kemiskinan. *Pertama* adalah *totally free trade policy non barrier*, pemerintah Vietnam menggunakan kebijakan tersebut yang tertuang dalam I-PRSP untuk melakukan restrukturisasi dan pengentasan kemiskinan pasca bencana kelaparan pada tahun 1986. Pemerintah Vietnam melihat pasar dunia ketika situasi ekonomi dalam negeri sedang hancur

80 Stephen Commins, *Poverty Reduction In Vietnam*, FelocityWood, 2001

dan terpuruk, sehingga pemerintah Vietnam melihat open market ini sebagai sebuah solusi yang mendapat justifikasi dari situasi sosial ekonomi yang sedang porak poranda. Pemerintah Vietnam mencoba membuka lebar jalur perdagangannya dengan perdagangan bebas tanpa adanya intervensi, dengan tujuan pemenuhan kebutuhan penduduk dan akses akan *basic needs*. Namun, kebijakan tersebut malah menghancurkan usaha kecil mikro dalam negeri yang kalah bersaing dengan barang impor, sehingga kawasan pedesaan tidak memiliki penggerak ekonomi karena usaha kecil mikro banyak yang gulung tikar. Dampaknya adalah terjadi transformasi ekonomi dari agrikultur menjadi manufaktur.

Kedua, adalah permasalahan kebijakan pembangunan yang salah sasaran dan kurang prioritas. Pemerintah Vietnam menetapkan transformasi agrikultur menjadi manufaktur dimana lokasi industri manufaktur terletak di perkotaan, sehingga tidak ayal apabila terjadi urbanisasi besar-besaran dari desa ke kota untuk mendapat pekerjaan. Masyarakat Vietnam banyak yang berpindah ke kota karena kehidupan di desa tidak dapat mencukupi kehidupannya. Permasalahan sosial menjadi semakin kompleks ketika banyak penduduk yang berpindah dari desa ke kota. Salah satunya adalah angka kriminalitas dan angka pengangguran yang meningkat tajam, lebih jauh lagi masalah kesehatan menjadi permasalahan baru yang hadir dalam kota yang terlewat padat penduduk.

Ketiga, adalah kebijakan pemerintah Vietnam dalam menerima bantuan luar negeri IMF dan World Bank yang disesuaikan dengan kapasitas dan kapabilitas negara Vietnam itu sendiri. Total utang Vietnam terhadap institusi ekonomi global tersebut mencapai lebih dari \$1 miliar pada tahun 2010. Utang dan efektifitas pembangunan dalam pemerintahan Vietnam kurang berjalan serasi dan harmonis dalam proses pengentasan kemiskinan ini. Kebijakan pemerintah Vietnam ini seperti menutup lubang dan menggali lubang. Ditambah lagi alokasi dana yang sangat besar tersebut tidak bisa teralokasi dengan baik dalam proses pembangunan, karena fokus dari pembangunannya sendiri salah sasaran.

C. Pengentasan Kemiskinan di Bangladesh

Kemiskinan telah menjadi salah satu permasalahan yang banyak dialami dan menjadi perhatian oleh negara-negara di dunia, baik negara maju maupun negara berkembang. Munculnya persoalan kemiskinan ini tidak dapat dilepaskan dari pandangan negara-negara yang hirau akan pentingnya perlindungan terhadap individu, tanpa lagi memandang status kewarganegaraan, suku, ras, maupun agama, yang tampak dari keberadaan konsep Human Security yang dirumuskan oleh UNDP (*United Nations Development Program*) pada tahun 1994. Menurut UNDP indeks keamanan manusia (*human security*) ada 3 hal yaitu: *freedom from fear* (bebas dari rasa takut), *freedom from want* (kebebasan dari kemiskinan), dan *freedom to live in dignity* (kekebasan untuk hidup yang bermartabat). Bangladesh adalah salah satu negara yang mengalami masalah kemiskinan. Oleh karena itu UNDP kemudian menawarkan *Human Security* sebagai pendekatan yang bisa dipakai oleh pemerintah Bangladesh dalam menangani kemiskinan. Tulisan ini bertujuan untuk melihat hasil pengaruh pemakaian konsep *Human Security* oleh pemerintah Bangladesh dalam upaya pengentasan kemiskinan di Bangladesh. Dengan memakai konsep Human Security yang terdiri dari beberapa komponen keamanan manusia yang harus mendapat perhatian. Pendekatan *Human Security* digunakan oleh pemerintah Bangladesh dalam menangani masalah kemiskinan, yang dapat dilihat dari berbagai program dan kebijakan penanganan kemiskinan. Pemakaian pendekatan *Human Security* tersebut pada perkembangannya juga turut berimplikasi terhadap peningkatan kehidupan masyarakat Bangladesh itu sendiri.

1. Grameen Bank dan Muhamad Yunus

Apalah arti pendidikan jika ilmunya tidak dapat dimanfaatkan untuk membantu menyelesaikan masalah yang nyata-nyata diderita masyarakat banyak? Kurang lebih pertanyaan itulah yang terngiang-ngiang di benak seorang Muhammad Yunus ketika ia baru kembali ke negaranya, Bangladesh, setelah mengantongi gelar doktor (*Doctor of Philosophy* atau Ph.D.) di bidang ilmu ekonomi dari Vanderbilt University di Tennessee, Amerika Serikat. Tidak hanya

itu, ia juga sudah memiliki pengalaman sebagai asisten profesor di Middle Tennessee State University.

Perang saudara antara Pakistan Barat dan Pakistan Timur yang berujung pada kemerdekaan wilayah Pakistan Timur dan lahirnya negara baru bernama Bangladesh pada tahun 1971 adalah peristiwa yang memanggil seorang Yunus untuk kembali ke tanah kelahirannya. Sewaktu masih di Amerika Serikat ia juga aktif menggalang dukungan untuk kemerdekaan Bangladesh sebagai negara baru.

Pada tahun 1974 Yunus yang saat itu berusia 34 tahun memutuskan pulang. Ia membawa ilmu ekonomi tingkat tinggi yang mengandung banyak filosofi dan teori dilengkapi dengan bahasa matematika yang tidak mudah pula. Yang lebih penting, ia pulang dengan membawa semangat untuk turut aktif membangun bangsa dan negaranya. Semangat itulah yang memberinya energi untuk berpikir keras mencari solusi bagi bangsanya yang pada saat itu masih didera masalah kelaparan. Wajah kemiskinan yang sangat nyata dan akut tersebut sangat mengganggu hati nuraninya. Dalam prosesnya mencari solusi, ia berakhir pada kesimpulan bahwa hampir semua teori ekonomi kompleks yang ia pelajari bertahun-tahun tidak dapat digunakan untuk mengatasi masalah kemiskinan akut tersebut.

Akhirnya, Yunus memulai kembali proses belajarnya. Ia mencoba memahami masalah kemiskinan melalui observasi dan turun langsung ke lapangan. Bersama mahasiswanya ia mewawancarai masyarakat miskin di Desa Jobra, dekat Universitas Chittagong tempat ia mengajar dan menjabat sebagai Kepala Departemen Ilmu Ekonomi Perdesaan. Kaum perempuan yang dalam budaya Bangladesh saat itu kurang memiliki suara dalam proses pengambilan keputusan ekonomi rumah tangga pun turut diwawancarai.

Melalui observasi lapangan tersebut, Yunus menemukan bahwa bahwa mayoritas masyarakat miskin, termasuk ibu-ibu pembuat kerajinan bambu yang ia temui, memiliki pinjaman kepada lintah darat lokal yang dapat memberikan pinjaman dengan bunga sekitar 10% per minggu atau 520% per tahun. Yunus spontan berpikir, jika saja masyarakat miskin tersebut memiliki akses terhadap pinjaman yang menawarkan suku bunga lebih wajar tentu

mereka dapat mengalokasikan pendapatan untuk keperluan lain yang lebih baik bagi kesejahteraan rumah tangga mereka.

Berangkat dari temuan awal tersebut, Yunus pun melanjutkan proses belajarnya dengan mengajak mahasiswanya membuat daftar anggota masyarakat miskin yang sedang terjerat utang kepada lintah darat. Akhirnya, didapat 42 orang. Jika dijumlahkan, total utang mereka hanya sekitar US\$27.

“Ternyata jumlah uang yang membuat masyarakat miskin di sini selamanya terjerat utang amatlah kecil,” ujar Yunus dalam hati. Tak perlu berpikir panjang, ia segera membantu mereka agar bebas dari jeratan utang. Berhubung total utang mereka hanya US\$27, Yunus dengan gampang merogoh kantongnya sendiri untuk membebaskan orang tersebut dari utang. Setelah peristiwa itu, masyarakat setempat mulai memandang Yunus secara berbeda. Yunus dipandang bak malaikat yang dikirim dari langit. Mengamati fenomena tersebut, Yunus kembali berpikir, “jika untuk menjadi malaikat hanya dibutuhkan uang US\$27 tentu akan menyenangkan jika bisa membantu lebih banyak lagi. Mungkin kita bisa menjadi malaikat super.”

Namun, sebagai seorang profesor Yunus tidak ingin membantu dengan cara menderma seperti yang baru saja ia lakukan. Ia lantas meneruskan proses berpikirnya untuk mendapatkan solusi yang lebih holistik dan sistematis. Solusi untuk menyediakan kredit atau pinjaman bagi orang miskin pun terlintas di kepalanya. Dengan semangat dan optimisme bahwa ide “brilian” tersebut akan disambut positif, ia menemui beberapa kolega bankirnya dan mengajak mereka menyalurkan kredit untuk masyarakat miskin.

Di luar dugaan ide yang dipikirkannya jenius itu ternyata dipandang tidak masuk akal, bahkan gila, oleh semua bankir yang ia temui. “Orang miskin itu tidak *creditworthy*, tidak layak mendapatkan kredit perbankan karena tidak akan mampu memenuhi salah satu syarat utama, yaitu memiliki aset berharga untuk dijadikan jaminan,” itulah keyakinan para bankir saat itu. Orang miskin tidak memiliki jaminan sehingga dianggap berisiko tinggi dan tidak layak memperoleh kredit.

Yunus tidak puas. Ia merasa sistem yang ada saat itu tidak adil dan perlu diperbaiki. Yunus membawa ide yang sama ke



Muhammad Yunus menemui para enterpreneur perempuan di Dhaka, Bangladesh.
Sumber: <https://www.islamicity.org/21412/>

tataran pengelola bank yang lebih tinggi, dari manajer sampai ke level direksi. Namun, jawaban yang ia terima selalu sama: orang miskin terlalu berisiko sehingga tidak layak mendapatkan kredit perbankan.

2. Dana Bergulir

Setelah menjalani berbagai perdebatan yang berakhir pada penolakan idenya, Yunus akhirnya bersedia mengalah dan menyesuaikan dengan sistem perbankan yang ada. Ia menawarkan dirinya yang merupakan seorang profesor perguruan tinggi dan memiliki gaji bulanan cukup besar sebagai penjamin. Kasarnya, Yunus yang mengajukan pinjaman kepada bank dalam jumlah besar, kemudian dana tersebut ia salurkan kepada masyarakat miskin dalam bentuk produk keuangan yang disebut kredit mikro. Skenario tersebut akhirnya dapat diterima oleh bank. Yunus pun bisa mulai merealisasikan ide yang ia yakini akan dapat membantu orang miskin dalam menolong diri mereka sendiri (*helps the poor to help themselves*).

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

Menyadari bahwa masyarakat miskin tidak memiliki jaminan serta mayoritas tidak bisa membaca dan menulis, Yunus mengawali langkahnya dengan keyakinan bahwa sesungguhnya setiap orang dilahirkan dengan potensi yang sama besarnya, hanya saja berada di lingkungan pendukung yang berbeda. Akibatnya, tidak semua orang dapat mengaktualisasikan potensi diri mereka yang sesungguhnya. Ia yakin si miskin pun pasti memiliki bakat atau keterampilan yang berpotensi ekonomi.

“Everybody is born with the same potential, but not everybody lives in environment that enables them to unleash their true potential,” ujarnya dengan yakin. Yunus juga menganalogikan bahwa orang miskin itu ibarat pohon bonsai yang sebenarnya merupakan pohon besar, tetapi sengaja dikerdilkan dengan cara memaksa bibit pohon untuk tumbuh di pot yang kecil.

Kurang lebih selama tiga tahun (1976–1979) Yunus mencoba dan mengevaluasi idenya melalui sebuah proyek kredit mikro untuk orang miskin (*banking for the poor*). Ternyata hasilnya benar-benar dapat mematahkan pesimisme para bankir yang pada awalnya mencemooh idenya. Memang benar orang miskin tidak memiliki jaminan, namun ternyata orang miskin di pedesaan memiliki modal sosial berupa rasa solidaritas yang tinggi. Modal sosial tersebutlah yang oleh Yunus digunakan sebagai jaminan di dalam metode penyaluran kredit mikronya.

Yunus merancang agar setiap pemohon pinjaman terlebih dulu membentuk kelompok yang terdiri dari lima orang. Anggota-anggota kelompok tidak dapat meminjam secara bersamaan, tetapi harus secara bergiliran. Anggota lain hanya bisa meminjam jika anggota yang meminjam lebih dulu telah dapat membuktikan kedisiplinan dan kejujurannya dalam membayar cicilan. Selain itu, ada pula mekanisme tanggung renteng. Dalam mekanisme ini, jika seorang anggota kelompok sedang dalam kondisi tidak bisa membayar cicilan, anggota lainnya akan patungan untuk membayarkan cicilan si anggota yang sedang mengalami kesulitan tersebut. Setiap pinjaman pertama hanya boleh dipergunakan untuk tujuan produktif atau mendukung usaha.

Dalam penyaluran kredit, Yunus merancang agar proyeknya juga memiliki preferensi kepada perempuan. Hal ini adalah prak-

tidak umum di Bangladesh yang secara sosial masih mengalami ketimpangan gender. Ketimpangan ini tercermin pada penyaluran kredit perbankan untuk perempuan yang kurang dari 1% total pinjaman bank. Dengan cakupan program 500 orang, hasil percobaannya menunjukkan tingkat pengembalian yang tinggi, yaitu sekitar 99%. Angka ini lebih tinggi daripada tingkat pengembalian pinjaman komersial perbankan pada umumnya.

Pada tahun 1981 Yunus ingin memperbesar skala proyeknya. Selain untuk memperluas manfaat, ia juga ingin menguji apakah model yang ia ciptakan itu dapat tetap efektif jika skalanya diperbesar (*scalable model*). Gajinya sebagai profesor tentu terbatas. Jika mengandalkan kekuatan dirinya sendiri, ia tidak akan dapat meminjam dana ke bank dalam jumlah yang jauh lebih besar. Akhirnya, ia menggalang dana dari beberapa lembaga donor besar, salah satunya adalah Ford Foundation yang pada 1981 memberikan bantuan sebesar US\$770.000 yang perjanjian peruntukannya adalah sebagai dana jaminan pinjaman (*loan guarantee fund*). Yunus pun kemudian dapat dengan gagah kembali datang ke bank untuk mendapatkan pinjaman karena sudah memiliki komitmen dana dari Ford Foundation yang bisa dijadikan jaminan. Dengan tambahan dana yang ada, Yunus dapat menjangkau lebih dari 10.000 peserta. Tingkat pengembalian kredit mikro yang disalurkan pun terbukti konsisten sangat tinggi, yaitu sekitar 99%.

Setelah berhasil membuktikan bahwa metode penyaluran kreditnya efektif, aman (tidak berisiko tinggi seperti yang diyakini para bankir), dan dapat diperbesar skalanya (*scalable*), Yunus ingin memformalkan proyeknya menjadi suatu lembaga perbankan yang legal. Ia lantas mengadvokasi pemerintah agar mengeluarkan peraturan khusus untuk menjadi landasan berdirinya sebuah bank yang bertujuan memberdayakan masyarakat miskin yang ia beri nama Grameen Bank. Hal ini diperlukan karena praktik operasi bank yang akan didirikannya bertolak belakang dengan praktik perbankan pada umumnya. Jika tidak ada landasan hukum baru, operasi Grameen Bank sudah hampir pasti akan melanggar banyak peraturan perbankan yang sudah ada.

Kebanyakan bank beroperasi di kota, Grameen Bank di desa. Semua bank mengharuskan ada jaminan sebelum meminjam, Gra-

meen Bank tidak. Semua bank lebih menyukai nasabah yang kaya, Grameen Bank lebih menyukai nasabah yang miskin, malah semakin miskin semakin ingin diberdayakan oleh Grameen Bank. Mayoritas bank menysasar segmen laki-laki, Grameen Bank menysasar segmen perempuan. Semua kondisi tersebut menunjukkan bahwa praktik Grameen Bank benar-benar berbeda sehingga membutuhkan dasar hukum sendiri.

Perjuangannya membuahkan hasil. Pada tahun 1983 pemerintah Bangladesh mengeluarkan semacam undang-undang khusus yang mendasari berdirinya Grameen Bank. Di dalamnya diatur skema kepemilikan, sekitar 94% dimiliki oleh anggota atau pemanfaat Grameen Bank dan 6% dimiliki oleh pemerintah Bangladesh. Dengan adanya landasan hukum yang mendasari pendirian Grameen Bank secara legal, proyek kredit mikro yang digagas oleh Muhammad Yunus telah bertransformasi menjadi sebuah organisasi usaha legal *bonafide* yang memiliki misi sosial. Sejak itu, jalan Grameen Bank untuk menjalin kerja sama menjadi lebih lancar karena berbagai pihak menjadi lebih yakin bahwa Grameen Bank bukanlah sebuah organisasi abal-abal.

Sejak awal pendirian sampai awal tahun 1990-an, Grameen Bank banyak didukung oleh kerja sama pendanaan berbasis hibah atau pinjaman rendah yang suku bunganya di bawah harga pasar. Setelah berhasil menunjukkan rekam jejak yang baik selama lebih dari 10 tahun, Grameen Bank mulai menggalang dana ekspansi usaha melalui penjualan obligasi yang secara implisit disubsidi oleh pemerintah berupa fasilitas penjaminan.

Pemerintah Bangladesh tidak memberikan dana agar suku bunga obligasi Grameen Bank dapat dijual lebih murah, melainkan menyediakan “dana siaga” yang siap digunakan jika Grameen Bank mengalami kebangkrutan. Fasilitas penjaminan semacam ini sangat membantu Grameen Bank dalam meyakinkan banyak pihak untuk membeli obligasi perusahaannya.

Setelah pengeluaran obligasi tersebut, sumber dana Grameen Bank yang berasal dari dana-dana sosial (hibah atau pinjaman lunak) pelan-pelan menghilang dan semakin didominasi oleh sumber dana komersial. Hal ini karena perputaran usaha Grameen Bank su-

dah mumpuni. Begitu pula dengan kepemilikan asetnya yang kian besar sehingga memiliki cukup kekayaan yang bisa diagunkan.

Grameen Bank juga mulai memiliki anak-anak perusahaan yang mendukung penghidupan anggotanya, seperti Grameen Telecom yang menyediakan produk telekomunikasi berharga terjangkau, dan Grameen Shakti yang menyediakan fasilitas listrik, kompor, biogas, dan pupuk organik untuk meningkatkan kualitas hidup dan usaha jutaan anggotanya.

Dengan bermodalkan semangat, keyakinan, kesabaran, dan konsistensi, pada tahun 2013 Grameen Bank sudah memiliki 2.914 cabang, hampir 22.000 orang karyawan, 8,54 juta anggota, dan total aset sekitar US\$2,3 miliar. Tingkat pengembalian kreditnya pun dapat terus dijaga di atas 95%. Melihat perjuangan dan pencapaiannya, sungguh wajar jika Komite Nobel Perdamaian Dunia menganugerahkan Nobel Perdamaian 2006 padanya. Pengakuan tersebut sangat membantu penyebaran lembaga keuangan mikro seperti Grameen Bank ke seluruh penjuru dunia. Terakhir terpan-tau Grameen Bank sudah memiliki 168 replikan di 44 negara, termasuk Amerika Serikat dan Kanada.

Kisah Grameen Bank ini adalah contoh nyata bahwa negara berkembang tidak selalu menyerap ilmu dan inovasi dari negara maju. Metode yang diciptakan Muhammad Yunus melalui Grameen Bank adalah bukti bahwa negara berkembang juga bisa membantu negara maju melalui inovasinya.

Saat ini Muhammad Yunus sudah berusia 74 tahun. Ia masih terus bersemangat mempromosikan kewirausahaan sosial dan penanggulangan kemiskinan. Ia percaya bahwa yang dilakukannya adalah suatu proses membantu orang lain untuk mencapai kebahagiaan hidup yang lebih baik.

"Making money is happiness but making other people happier, is super happiness," ujar Muhammad Yunus dalam sebuah konferensi kewirausahaan sosial yang diselenggarakan oleh Sinergi Indonesia di Cibubur, pada 2014 lalu.

Mungkin itu sebabnya Muhammad Yunus tidak tampak bertambah tua sejak 10 atau 20 tahun lalu walau kegiatannya sungguh banyak dan pasti melelahkan. Ia selalu bahagia karena mencintai apa yang ia kerjakan. Ia juga selalu bersemangat karena yakin mela-

lui keuangan mikro yang ia perjuangkan, kemiskinan absolut dapat dijadikan sejarah. *“Poverty does not belong in a civilized human society. It belongs in museums,”* demikian ucapnya di berbagai forum dengan penuh keyakinan.

D. Program Pengentasan Kemiskinan di India

Program pengentasan kemiskinan di India dapat dikategorikan berdasarkan apakah ditargetkan untuk daerah pedesaan atau untuk daerah perkotaan di negara tersebut.

1. Lima (5) Program Pengentasan Kemiskinan India

Sebagian besar program dirancang untuk menargetkan kemiskinan pedesaan karena prevalensi kemiskinan tinggi di daerah pedesaan. Juga menargetkan kemiskinan adalah tantangan besar di daerah pedesaan karena berbagai keterbatasan geografis dan infrastruktur. Program-program tersebut terutama dapat dikelompokkan menjadi 1) Program kerja upahan 2) Program wirausaha 3) Program keamanan pangan 4) Program jaminan sosial 5) Program pengentasan kemiskinan perkotaan.

Rencana lima tahun segera setelah kemerdekaan mencoba fokus pada pengentasan kemiskinan melalui program-program sektoral.⁸¹

2. Jawahar Gram Samridhi Yojana (JGSY)

Jawahar Gram Samridhi Yojana (JGSY) adalah versi Jawahar Rozgar Yojana (JRY) yang direstrukturisasi, efisien dan komprehensif. Dimulai pada 1 April 1999. Tujuan utama program ini adalah pengembangan daerah pedesaan. Infrastruktur seperti jalan untuk menghubungkan desa ke daerah yang berbeda, yang membuat desa lebih mudah diakses dan juga sosial lainnya, pendidikan (sekolah) dan infrastruktur seperti rumah sakit. Tujuan kedua adalah untuk memberikan pekerjaan berupah yang berkelanjutan. Ini hanya diberikan kepada BPL (di bawah garis kemiskinan) keluarga dan dana akan dibelanjakan untuk skema penerima perorangan untuk SC dan ST dan 3% untuk pamban-

81 Deepa Narayan, *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, World Bank Publications, New York, 2002

gunaan infrastruktur bebas hambatan bagi para penyandang cacat. Panchayats desa adalah salah satu badan utama program ini. ₹ 1848,80 crore digunakan dan mereka memiliki target 8,57 lakh karya. 5,07 lakh pekerjaan diselesaikan selama 1999-2000.

3. Skema Pensiun Hari Tua Nasional (NOAPS)

Skema ini menyediakan pensiun bagi semua orang tua yang berusia di atas 65 (sekarang 60) yang tidak dapat menemukan untuk diri mereka sendiri dan tidak memiliki sarana subsisten. Pensiun yang diberikan adalah ₹ 200 sebulan (sekarang 2.000 per bulan). Dana pensiun ini diberikan oleh pemerintah pusat. Tugas implementasi skema ini di negara bagian dan teritori serikat pekerja diberikan kepada panchayats dan kotamadya. Kontribusi negara dapat bervariasi tergantung pada negara. Jumlah pensiun hari tua adalah ₹ 200 per bulan untuk pelamar berusia 60-79. Untuk pelamar berusia di atas 80 tahun, jumlahnya telah direvisi menjadi ₹ 500 sebulan sesuai dengan Anggaran 2011-2012. Ini adalah usaha yang sukses.

4. Skema Manfaat Keluarga Nasional (NFBS)

Skema ini disponsori oleh pemerintah negara bagian. Itu dipindahkan ke skema sektor negara setelah 2002-03. Itu di bawah departemen komunitas dan pedesaan. Skema ini menyediakan sejumlah ₹ 20.000 untuk seseorang dari keluarga yang menjadi kepala keluarga setelah kematian pencari nafkah utama. Pencari nafkah didefinisikan sebagai orang yang berusia di atas 18 tahun yang menghasilkan paling banyak untuk keluarga dan yang pendapatan keluarganya bertahan.⁸²

5. Skema Manfaat Bersalin Nasional

Skema ini memberikan sejumlah ₹ 6000 kepada ibu hamil dalam tiga kali angsuran. Para wanita harus berusia lebih dari 19 tahun. Ini diberikan secara normal 12-8 minggu sebelum kelahiran dan dalam kasus kematian anak perempuan masih dapat memanfaatkannya. NMBS diimplementasikan oleh ham-

82 Jagdish Bhagwati, *In Defense of Globalization*, Oxford University Press, Oxford, 2007

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

pir semua negara bagian dan teritori persatuan dengan bantuan panchayats dan kotamadya. Selama tahun 1999-2000, total alokasi dana untuk skema ini adalah 767,05 crores dan jumlah yang digunakan adalah ₹ 4444,13 crore. Ini untuk keluarga di bawah garis kemiskinan. Skema ini diperbarui pada 2005-06 di Janani Suraksha Yojana dengan ₹ 1400 untuk setiap kelahiran di institusi.

Angsuran pertama (pada trimester pertama kehamilan) - ₹ 3,000 / -

- Pendaftaran Awal Kehamilan, sebaiknya dalam tiga bulan pertama.
- Menerima satu pemeriksaan antenatal.

Instansi kedua t

- Pada saat pengiriman kelembagaan - ₹ 1500 / -
Angsuran ketiga (3 bulan setelah melahirkan) - ₹ 1500 / -
- Kelahiran anak adalah wajib untuk didaftarkan.
- Anak telah menerima vaksinasi BCG.
- Anak telah menerima OPV dan DPT-1 & 2.

6. Annapurna

Skema ini untuk menyediakan makanan bagi warga lanjut usia yang tidak dapat mengurus diri sendiri dan tidak berada di bawah Skema Pensiun Hari Tua Nasional (NOAPS), dan yang tidak memiliki siapa pun untuk merawat mereka di desa mereka . Skema ini akan menyediakan 10 kg biji-bijian makanan gratis sebulan untuk warga senior yang memenuhi syarat. Alokasi untuk skema ini pada 2000-2001 adalah ₹ 100 crore. Mereka sebagian besar menargetkan kelompok 'lansia miskin' dan 'warga lanjut usia miskin'.

7. Program Pembangunan Pedesaan Terpadu (IRDP)

IRDP di India adalah salah satu program paling ambisius di dunia untuk mengentaskan kemiskinan pedesaan dengan menyediakan aset yang menghasilkan pendapatan bagi yang termiskin dari yang miskin. Program ini pertama kali diperkenalkan pada 1978-79 di beberapa daerah tertentu, tetapi mencakup semua wilayah pada November 1980. Selama rencana lima ta-

hun keenam (1980-85) aset senilai 47,6 miliar rupee dibagikan kepada sekitar 16,6 juta keluarga miskin. Selama 1987-88, 4,2 juta keluarga lainnya dibantu dengan investasi rata-rata 4,471 per keluarga atau 19 miliar rupee secara keseluruhan.

Tujuan utama Program Pembangunan Pedesaan Terpadu (IRDP) adalah untuk meningkatkan keluarga dari kelompok sasaran yang diidentifikasi di bawah garis kemiskinan dengan menciptakan peluang berkelanjutan untuk wirausaha di sektor pedesaan. Bantuan diberikan dalam bentuk subsidi oleh pemerintah dan kredit berjangka diajukan oleh lembaga keuangan (bank komersial, koperasi dan bank daerah). Program ini dilaksanakan di semua blok negara karena skema yang disponsori secara terpusat didanai berdasarkan 50:50 oleh pusat dan negara bagian. Kelompok sasaran di bawah IRDP terdiri dari petani kecil dan marjinal, buruh tani dan pengrajin pedesaan yang memiliki pendapatan tahunan di bawah ₹ 11.000 yang didefinisikan sebagai garis kemiskinan dalam Rencana Kedelapan. Untuk memastikan bahwa manfaat dalam program ini menjangkau sektor masyarakat yang lebih rentan, ditetapkan bahwa setidaknya 50 persen keluarga yang dibantu harus berasal dari kasta yang dijadwalkan dan suku yang dijadwalkan dengan aliran sumber daya yang sesuai untuk mereka. Selain itu, 40 persen dari cakupan harus dari penerima manfaat perempuan dan 3 persen dari orang-orang yang memiliki tantangan fisik. Di tingkat akar rumput, staf blok bertanggung jawab atas implementasi program. Komite Koordinasi Tingkat Negara (SLCC) memantau program di tingkat negara bagian sedangkan Kementerian Daerah Pedesaan dan Ketenagakerjaan bertanggung jawab atas pelepasan bagian pusat dana, pembentukan kebijakan, panduan keseluruhan, pemantauan, dan evaluasi program.

DAFTAR PUSTAKA

- A.G Subarsono, A.G. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Solichin, Abdul Wahab. 2005. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Agusti, Sulikanti. 2012. *Kebijakan dan Strategi Peningkatan Produktifitas Ekonomi Perempuan*. Jakarta: Kementerian Pemberdayaan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, Bandung
- Anonim. 1992. *Kualitas Lingkungan Hidup Indonesia 1992: 20 Tahun Setelah Stokholm*. Jakarta: Kantor Meteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup
- Anto, M.B. Hendrie. 2003. *Pengantar Ekonomi Mikro Islam*. Yogyakarta: Ekosiana
- Anwas, Oos M. 2013. *Pemberdayaan Masyarakat di Era Global*. Bandung: Alfabeta: Bandung
- Asshiddiqie, Jimly. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT IchtiarBbaru Van Hoeve
- Bahar, Safroedin, et.al., 1992. *Risalah sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 - 19 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia
- Baridi, Lili, Muhammad Zein, M. Hudri. 2005. *Zakat dan Wirausaha*. Jakarta: CED
- Bhagwati, Jagdish. 2007. *In Defense of Globalization*. Oxford: Oxford University Press

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

- Chambers, J.L.C., Carter, I., Cloke, I.R., Craig, J., Moss, S.J., Paterson, D.W., 2004, *Thin-skinned and Thick-skinned Inversion-Related Thrusting- A Structural Model for the Kutai Basin, Kalimantan, Indonesia*, AAPG Memoir
- Chriswardani, Suryawati. 2004. *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor
- _____. Memahami Kemiskinan Secara Multidimensional. *Jurnal Manajemen Pembangunan dan Kebijakan*, Volume 08, No. 03, Edisi September, 2005 (121-129)
- Commins, Stephen. 2001. *Poverty Reduction In Vietnam*. FelocityWood
- Dunn, N. William. 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Harahap, Sofyan. 2006. *Analisis Kritis Atas Laporan Keuangan*. Edisi Pertama. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Islamy, Irfan. 2004. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Ismail, Asep Usman. 2008. *Pengalaman Al Quran Tentang Pemberdayaan Dhu'afa*. Jakarta: Dakwah Press
- Jaelani, Dian Iskandar. *Pemberdayaan Ekonomi Umat Dalam Perspektif Islam (Sebuah Upaya dan Strategi)*. *Eksyar*, Volume 01, Nomor 01, Maret 2014: 018-034
- Kusuma, RM. A.B. 2009. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: BPFHUI
- Matthoriq, dkk. Aktualisasi Nilai Islam Dalam Pemberdayaan Masyarakat Pesisir (Studi Pada Masyarakat Bajulmati, Gajahrejo, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Malang). *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol. 2, No. 3
- Murni, Rokma. 2010. *Pemberdayaan Perempuan Pasca Reformasi Dalam Secercah Cahaya Menuju Kesejahteraan Perempuan (Sebuah Kajian)*. Jakarta: Kementerian Sosial RI Direktorat Jenderal Pemberdayaan Keluarga
- Nallari, R., & Griffith, B. 2011. *Understanding Growth and Poverty: Theory, Policy, and Empirics*. United states of America: World Bank Publications

- Narayan, Deepa. 2002. *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. New York: World Bank Publications
- Nugroho, Heru. 1995. *Kemiskinan, Ketimpangan, dan Kesenjangan*. Yogyakarta: Aditya Media
- Palguna, I D.G. 2018. *Mahkamah Konstitusi. Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*. Jakarta: Konstitusi Press
- _____. 2019. *Welfare State vs Globalisasi: Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia*. Depok: Rajawali Press, Depok
- Parker, Geoffrey. 2001. *Europe in Crisis, 1598–1648*. Wiley–Blackwell
- Prakarsa. 2015. *Penghitungan Indeks Kemiskinan Multidimensi Indonesia 2012-2024*.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2014. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan VII, Edisi IV*, Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama
- Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press
- Rosmedi dan Riza Risyanti. 2006. *Pemberdayaan Masyarakat*. Sumedang: Alqaprit Jatinegoro
- Rukminto Adi, Isbandi. 2018. *Kesejahteraan Sosial: Pekerjaan Sosial, Pembangunan Sosial dan Kajian Pembangunan, Cet. 3*, Depok: Rajagrafindo Persada
- Scholler, Heinrich. 2004. *Notes on Constitutional Interpretation*. Jakarta: Hans Seidel Foundation
- Sen, Amartya. 2000. *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Manila: Office of Environment and Social Development, Asia Development Bank
- Soekanto, Soerjono. 1987. *Sosial Suatu Pengantar*. Cetakan Ke-2. Jakarta: Rajawali Press
- Stevenson, A. 2010. *Oxford Dictionary of English*. United States of America: Oxford University Press
- Sugarto, Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerja Sosial*. Bandung: PT Ravika Adimatama

Quo Vadis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

- Suhanto. 2006. *Analisa Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabet, Bandung
- Suharno. 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press
- Sumarti, Titik. 2010. *Strategi Nafkah Rumah Tangga dan Posisi Perempuan Dalam Secerah Cahaya Menuju Kesejahteraan Perempuan (Sebuah Kajian)*. Jakarta: Kementerian Sosial RI Direktorat Jenderal Pemberdayaan Keluarga
- Sumohadiningrat, Gunawan. 1997. *Pembangunan Daerah Dan Membangun Masyarakat*. Jakarta: Bina Rena Pariwisata
- Suryahadi A., D. Suryadarma, dan SumartoA. 2006. *Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia: The Effects of Location and Pectoral Components of Growth*. SMERU Working Paper
- Suryawati. 2004. *Teori Ekonomi Mikro*. Yogyakarta: UPP. AMP YKPN
- Syafi'i. Agus Ahmad. 2001. *Manajemen Pengembangan Masyarakat Islam*. Bandung: Gerbang Masyarakat Baru
- Werf, H. 1997. *Ilmu Manajemen Pemerintahan*. Jakarta: Wibawa
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo
- _____. 2012. *Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: Buku Seru

Sumber lain:

<https://Semarang.kompas.com/read/2019/10/07/18380571/lewat-big-data-wali-kota-Semarang-optimis-tekan-angka-kemiskinan?page=all>

<http://abstraksiekonomi.blogspot.co.id/2014/06/kemiskinan-pengertian-dan-batasan.html>. 19 September 2017

<https://www.bps.go.id/subjek/view/id/23>. 19 September 2017

Direktorat Jendral Pemberdayaan Departemen Keuangan RI No.per-19/PB/2005 tentang Petunjuk Penyaluran Dana Bantuan Modal Usaha, Direktorat Jendral RI

PROFIL PENULIS



Dr. Moh. Taufik, lahir di Pemalang 4 Mei 1977. Saat ini berstatus sebagai dosen tetap hukum di Universitas Pancasakti Tegal. Pendidikan formal ditempuh di S1 Ilmu Administrasi Negara, Unsoed, Purwokerto, lulus tahun 2001. S2 Magister Manajemen (MM) jurusan Manajemen Pemasaran di STIE BPD Jateng, Semarang, lulus tahun 2012, dan Magister Hukum (MH) Universitas Pancasakti, Tegal, lulus tahun 2018.

Alumnus Program Doktorat Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang ini memiliki motivasi untuk menjadi pribadi yang berilmu tinggi dan memberi manfaat bagi orang lain. Akan terus belajar dan belajar sampai akhir hayat dikandung badan, selama diberi kesempatan dan kesehatan jasmani dan rohani.

Penulis merupakan suami dari Erna Krisnawati, S.Sos., dan bapak dari Muh. Syaddaad Nabiil Mudzoffar, Ammaar Azzaam Alkhoosy'i, Muh. Izzatul Ilmi, serta Faathimah Azzahraa.

Kemiskinan merupakan suatu fenomena yang selalu menjadi perhatian pemerintah maupun masyarakat luas. Diusahakan untuk diminimalkan bahkan bila mungkin dihilangkan. Namun dalam kenyataannya, kemiskinan masih selalu melekat dalam sendi sendi kehidupan manusia. Penanganan kemiskinan di Indonesia yang sudah sejak berpuluh tahun lalu telah dibahas dan dijadikan “musuh bersama”, hari ini tidak juga menemui titik terang yang bisa dibilang membanggakan. Persoalan klasik ini seperti permainan yoyo, yang selalu naik-turun setiap tahun, setiap periode pemerintahan.

Boleh jadi persentase kemiskinan berkurang secara statistik di atas kertas, namun fakta di lapangan bisa jadi jumlah penduduk/warga miskin justru meningkat. Tidak dapat dimungkiri jika sampai saat ini pun berbagai formulasi yang coba dirumuskan, ditetapkan, dan diimplementasikan oleh pemerintah sebagai pemegang kekuasaan belum begitu tepat pada sasaran, apalagi menyentuh problem dasar kemiskinan ini.

Terkait dengan konstruksi kebijakan dalam program pengentasan kemiskinan, buku ini mempergunakan beberapa instrumen, yaitu **faktor hukum** yang merupakan Substansi Hukum seperti aturan perundangan, terutama di daerah sebagai bentuk kepanjangan Pemerintah Pusat berupa kebijakan daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi, **faktor penegak hukum**, yaitu Kelembagaan yang mengurus kebijakan Pengentasan Kemiskinan dalam hal ini, Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan atau yang disingkat dengan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKKPD) Provinsi. Kemudian, **faktor sarana dan fasilitas** yang mendukung kebijakan daerah dalam program pengentasan kemiskinan dalam hal beberapa dinas yang ada di Pemerintahan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta yang terakhir adalah **masyarakat** dalam hal ini adalah masyarakat JawaTengah sebagai subyek dan obyek dari kebijakan daerah dalam program pengentasan kemiskinan.


tanah air
Beta

KARYA PENELITIAN
KEBIJAKAN/HUKUM

ISBN 978-623-95699-4-5

