

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pembangunan sebagaimana telah ditetapkan dalam rencana pembangunan baik jangka panjang maupun jangka pendek, baik pada tingkat nasional maupun daerah, pada hakekatnya merupakan suatu keinginan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata, material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah negara Kesatuan RI. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, proses perencanaan pembangunan yang dianut mencakup 5 (lima) pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan. Pendekatan yang dimaksud adalah (i) pendekatan politik; (ii) pendekatan teknokratik; (iii) pendekatan partisipatif; (iv) pendekatan atas-bawah (*top-down*) dan (v) pendekatan bawah-atas (*bottom-up*). Pembangunan nasional dilaksanakan merata di seluruh tanah air dan tidak hanya untuk suatu golongan atau sebagian dari masyarakat tetapi untuk seluruh masyarakat, serta harus benar-benar dapat dirasakan seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial, yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia. Pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap, dan berkelanjutan untuk memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang telah maju.

Pelaksanaan pembangunan nasional yang dijalankan di Indonesia, secara sederhana dibedakan dalam bentuk pembangunan sektoral dan pembangunan regional. Pembangunan sektoral merupakan realisasi dan perencanaan pembangunan nasional yang dilaksanakan berdasarkan atas kepentingan nasional, sedang pembangunan regional merupakan realisasi dari perencanaan pembangunan yang sesuai dengan skala prioritas pembangunan di tingkat daerah yang berotonomi. Dalam konteks pembangunan regional, pemerintah telah menggaris-kan suatu kebijakan yang menghendaki agar pembangunan tidak dilaksanakan secara terpusat melainkan diharapkan melalui pembangunan daerah

sehingga dapat membangkitkan prakarsa serta partisipasi masyarakat secara luas untuk turut serta dalam mendukung dan menyukseskan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan kondisi wilayahnya.

Kebijakan pembangunan nasional tersebut sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Sragen yang menegaskan bahwa pembangunan di tingkat regional pembangunan daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat, meningkatkan pendayagunaan potensi secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab meliputi bidang ekonomi, sosial budaya, pemerintahan umum, tata ruang dan prasarana daerah. Pembangunan di tingkat regional Kabupaten Sragen diharapkan mampu mendukung Pemerintah dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Karena sampai saat ini Pemerintah belum dapat secara maksimal mengatasi persoalan kemiskinan tersebut.

Kemiskinan adalah suatu *integrated concept* yang memiliki 5 (lima) dimensi, yaitu kemiskinan (*proper*), ketidakberdayaan (*powerless*), kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), ketergantungan (*dependence*), dan dimensi keterasingan (*isolation*). Kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik (BPS) adalah kondisi kehidupan yang serba kekurangan yang dialami seseorang atau rumah tangga, sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan minimal yang layak bagi kehidupannya. Karena itulah kemiskinan harus dipahami secara menyeluruh dari berbagai aspek kehidupan tidak hanya aspek ekonomi atau keuangan saja melainkan aspek sosial lainnya misalnya: pendidikan, kesehatan, dan sebagainya. Telaahnya adalah dengan melihat berbagai indikator di masing-masing bidang atau aspek. Di aspek kesehatan, kemiskinan dapat diukur melalui beberapa indikator yaitu: Angka Kematian Bayi, Angka Kematian Balita, Angka Kematian Ibu Melahirkan, dan Prevalensi Balita Kekurangan Gizi. Adapun untuk Aspek Pendidikan indikatornya adalah: Angka Partisipasi Kasar, Angka Partisipasi Murni, Angka Melek Huruf, serta Angka Putus Sekolah (Tim Penyusun TKPKD, 2012 : 1). *commit to user*

Kemiskinan merupakan persoalan yang kompleks dan kronis, sehingga cara penanggulangan kemiskinan pun membutuhkan analisis yang tepat. Penanggulangan kemiskinan perlu melibatkan semua komponen permasalahan, dan strategi penanganan yang tepat, berkelanjutan, dan tidak bersifat temporer. Kebijakan pengurangan kemiskinan di Indonesia tidak sepenuhnya dapat mengacu pada resep-resep pengentasan kemiskinan negara lain, hasil kajian negara lain ataupun pendekatan spasial dengan skala agregat seperti Asia-Pasifik dan lain-lain.

Indonesia memiliki daerah-daerah otonom dengan kekompleksan masalah kemiskinan yang berbeda-beda. Dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah melalui UU No. 32 Tahun 2004, maka Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai wewenang untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang bermuara kepada pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat lokal. Prakarsa dan inisiatif pemerintah lokal menjadi penting untuk penanggulangan kemiskinan.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk miskin di Indonesia tahun 2006 mencapai sekitar 39.05 juta atau sekitar 17.75 persen dari jumlah penduduk Indonesia. Secara geografis, penduduk yang tinggal di bagian timur Indonesia yakni Papua, Maluku, dan Nusa Tenggara menunjukkan persentase penduduk miskin lebih tinggi daripada penduduk di wilayah Indonesia bagian barat dan tengah. Indeks kedalaman dan indeks keparahan kemiskinan di daerah tersebut juga lebih tinggi daripada daerah lain di Indonesia. Kondisi kemiskinan sebagaimana tersebut di atas menyiratkan bahwa kemiskinan di Indonesia menunjukkan keragaman berdasarkan lokalitas. Di samping itu, kemiskinan di Indonesia mempunyai fenomena yang khas pada tiap daerah (Isharyanto dkk, 2012 : 3).

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan substantif dalam penanggulangan kemiskinan yang mana program dan rencana aksinya disesuaikan dengan tipologi kemiskinan yang dihadapi. Program tersebut akan didukung dengan APBD, dengan kata lain, APBD menggambarkan peran sebagai *“government budgeting can be described as a*

series of steps that link policy (people's preferences and needs) to financial planning (budget) to actual budget implementation (service delivery, operations" (Michael Schaeffer and Serdar Yilmaz, 2008 : 3).

Program Pemerintah Daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan tersebut tidak akan berjalan dengan baik apabila tidak ada lembaga khusus yang menangani kemiskinan di Daerah. Maka dari itu, Pemerintah Pusat menginstruksikan kepada Pemerintah Daerah agar membentuk suatu lembaga koordinasi yang bertujuan untuk penanggulangan kemiskinan. Keberadaan lembaga koordinasi yang secara khusus menangani kemiskinan seperti Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah menjadi fasilitator dalam keterpaduan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan oleh para pemangku kepentingan.

Adapun di Kabupaten Sragen Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah dibentuk dengan Surat keputusan Bupati Sragen Nomor: 511.1/58/002/2010 tentang Pembentukan Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten Sragen Tahun 2010 yang beranggotakan dari Unsur Pemerintah, masyarakat dan Dunia usaha menjadi wadah untuk bersama-sama memikirkan dan memberikan aksi nyata pada program kegiatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen. Dengan adanya Keputusan Bupati tersebut, maka koordinasi, pengendalian dan arah kebijakan penanggulangan kemiskinan dilimpahkan kepada TKPK. Namun demikian, dalam pelaksanaan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen tidak terlepas dari kekurangan.

Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan, maka penulis ingin mengkaji lebih lanjut mengenai "Upaya Pemerintah Daerah Melalui Keputusan Bupati Sragen Nomor : 511.1/186.1/002/2010 Terkait Dengan Penanggulangan Kemiskinan Di Kabupaten Sragen."

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, penulis menyusun sebuah rumusan masalah untuk dikaji dalam pembahasan. Adapun rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen melalui Keputusan Bupati Sragen Nomor : 511.1/186.1/002/2010 tentang Pembentukan Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten Sragen dalam penanggulangan kemiskinan ?
2. Permasalahan apa saja yang timbul terkait dengan penanganan kemiskinan melalui Keputusan Bupati Sragen Nomor : 511.1/186.1/002/2010 tentang Pembentukan Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) di Kabupaten Sragen dan bagaimana penyelesaiannya ?

C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian harus mempunyai tujuan yang jelas sehingga dapat memberikan arah dalam pelaksanaan penelitian tersebut. Adapun tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah :

1. Tujuan Obyektif
 - a. Untuk mengetahui upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen melalui Keputusan Bupati Sragen Nomor : 511.1/186.1/002/2010 tentang Pembentukan Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten Sragen dalam penanggulangan kemiskinan
 - b. Untuk mengetahui permasalahan yang timbul terkait dengan penanganan kemiskinan melalui Keputusan Bupati Sragen Nomor : 511.1/186.1/002/2010 tentang Pembentukan Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) serta untuk

mengetahui cara penyelesaian terhadap permasalahan-permasalahan yang timbul tersebut.

2. Tujuan Subyektif

- a. Untuk memperoleh data-data dan informasi yang dibutuhkan terkait penyelesaian skripsi sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar kesarjanaan di bidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- b. Untuk menambah dan memperluas wawasan penulis dalam menerapkan teori-teori dan pengetahuan yang telah diperoleh serta dapat memberikan manfaat baik bagi penulis sendiri maupun masyarakat pada umumnya.

3. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan membawa manfaat untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dalam Hukum Tata Negara khususnya dalam memberikan sumbangan ilmu berkaitan dengan upaya pemerintah daerah terkait dengan penanggulangan kemiskinan.
- b. Penelitian ini diharapkan membawa manfaat untuk dapat memperkaya referensi dan literatur dalam dunia kepastakaan, khususnya mengenai Upaya Pemerintah Daerah dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen.
- c. Penelitian ini diharapkan membawa manfaat untuk dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran untuk penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen sekaligus mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh selama kuliah.

- b. Penelitian ini dapat memberikan informasi secara tertulis maupun sebagai referensi mengenai Keputusan Bupati Sragen nomor : 511.1/186.1/002/2010 tentang pembentukan Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten Sragen Tahun 2010.

4. Metode Penelitian

Metode penelitian akan sangat mempengaruhi perolehan bahan hukum dalam penelitian yang bersangkutan untuk selanjutnya dapat diolah dan dikembangkan secara optimal sesuai dengan metode ilmiah demi tercapainya tujuan penelitian yang dirumuskan. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2010: 35).

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan (Soerjono Soekanto 2007: 43).

Agar suatu penelitian ilmiah dapat dilaksanakan dengan baik maka diperlukan suatu metode penelitian yang tepat. Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang penulis gunakan yaitu jenis penelitian empiris. Dengan melakukan pengkajian dan pengolahan terhadap data penelitian dengan bertitik tolak pada aspek hukum normatif disertai dengan kajian teoritis hukum serta didukung oleh fakta-fakta empiris yang ada di lapangan.

2. Sifat Penelitian

commit to user

Ditinjau dari sifatnya, penelitian ini bersifat penelitian deskriptif dimana penulis berkeinginan untuk memberikan gambaran maupun pemaparan mengenai obyek penelitian yang penulis kaji yaitu mengenai peran Pemerintah Daerah melalui Keputusan Bupati Sragen nomor : 511.1/186.1/002/2010 terkait dengan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif yakni suatu metode penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh (Soerjono Soekanto, 1986 : 250).

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Badan Perencanaan Pembangunan (BAPPEDA) Kabupaten Sragen, Kantor Bagian Hukum Setda Kabupaten Sragen, Kantor Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Sragen. Alasan memilih lokasi penelitian tersebut dikarenakan penulis sebelumnya pernah melakukan penelitian di Kantor tersebut mengenai fasilitasi legislasi daerah dalam rangka harmonisasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, serta tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai peran Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen dalam upaya penanggulangan kemiskinan dengan mengkaji permasalahan yang timbul dalam upaya penanggulangan kemiskinan serta penyelesaiannya di Kabupaten Sragen.

5. Jenis Data dan Sumber Data Penelitian

Jenis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini meliputi :

a. Data Primer

Data Primer merupakan data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian empiris yang dilaksanakan. Dalam penelitian ini data diperoleh dari Kantor BAPPEDA Kabupaten Sragen, Kantor Bagian Hukum Setda Kabupaten Sragen, dan Kantor Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan serta pihak-pihak terkait.

b. Data Sekunder

commit to user

Data Sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan tentang (1) Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah; (2) Peraturan yang mencakup tentang penanggulangan kemiskinan; (3) jurnal; (4) makalah; (5) artikel; (6) media massa; dan (7) bahan dari internet serta sumber lain yang berkaitan dengan upaya Pemerintah Daerah dalam penanggulangan kemiskinan yang penulis kaji.

Adapun untuk sumber data penelitian, penulis menggunakan sumber data sebagai berikut :

a. Sumber data Primer

Sumber data yang penulis peroleh secara langsung dari sumber pertama yaitu wawancara dengan pihak terkait yang diteliti melalui penelitian yang dilakukan. Dalam hal ini sumber data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dilokasi penelitian dari pihak yang diteliti yaitu Ir. Dwi Cahyani, MT (Kepala Sub. Bidang Sosial Budaya BAPPEDA Kabupaten Sragen), Juli Wantoro, S.H., M. Hum (Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Sragen), dan Agus Tri Lastomo, SIP, M.Si (Kepala Sub. Bagian Tata Usaha Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan).

b. Sumber data Sekunder

Sumber data sekunder berupa data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal, makalah, artikel, media massa, bahan dari internet serta sumber lain yang berkaitan dengan masalah yang penulis kaji yang mendukung data primer. Sumber data sekunder dalam penelitian ini meliputi :

- 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- 2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah;
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik;

- 4) Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan;
 - 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Pedoman Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten / Kota;
 - 6) Keputusan Bupati Sragen Nomor : 511.1/186.1/002/2010 tentang Pembentukan Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten Sragen Tahun 2010.
6. Teknik Pengumpulan Data
- Teknik pengumpulan data merupakan cara yang dipergunakan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Teknik pengumpulan data yang penulis pergunakan yaitu :
- a. Studi lapangan
- Studi lapangan berupa penulis langsung menuju ke obyek penelitian guna memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini serta melakukan wawancara langsung dengan pihak terkait untuk memperoleh informasi yang lebih mendalam mengenai pokok masalah yang penulis teliti.
- b. Studi kepustakaan
- Studi kepustakaan diperlukan guna memperoleh landasan teori yang berkaitan dengan penelitian untuk melakukan kajian lebih lanjut. Studi kepustakaan diperoleh dari bahan hukum yang berupa buku-buku, literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal, makalah, artikel, media massa, bahan dari internet serta sumber lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
7. Teknik Analisis Data
- Teknik analisis data dalam suatu penelitian dipergunakan untuk menguraikan dan memecahkan permasalahan yang diteliti berdasar data-data yang telah dikumpulkan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik

analisis kualitatif. Menurut HB. Soetopo ada 3 (tiga) tahap analisis data yaitu reduksi data, penyajian data, dan menarik kesimpulan. Model analisis seperti ini dilakukan dalam suatu proses yang bertahap, sehingga data yang terkumpul saling berhubungan dengan satu sama lain dan akan mendukung penyusunan laporan penelitian (HB. Soetopo, 2002 : 35-37).

Tiga tahap tersebut yaitu :

a. Reduksi data

Merupakan kegiatan yang bertujuan untuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal-hal yang tidak penting yang muncul dari catatan dan pengumpulan data lalu mengatur sedemikian rupa sehingga didapat sebuah kesimpulan.

b. Penyajian data

Dari sekumpulan data yang diperoleh memungkinkan kesimpulan penelitian dapat diperoleh dalam berbagai bentuk seperti bentuk matrik, gambar ataupun tabel dan lain sebagainya.

c. Menarik kesimpulan

Upaya menarik kesimpulan dari semua hal yang terdapat dalam reduksi dan sajian data, dimana sebelumnya data diuji likuiditasnya agar kesimpulannya menjadi lebih kuat (HB. Soetopo, 2002 : 96).

F. Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan memberikan gambaran secara menyeluruh mengenai isi penulisan hukum yang sesuai dengan aturan dalam penelitian hukum serta dapat mempermudah pemahaman mengenai seluruh isi penulisan hukum ini. Oleh karena itu, penulis menjabarkannya dalam sistematika penulisan hokum yang terdiri dari 4 (empat) bab dan dalam tiap-tiap bab terbagi dalam sub-sub bagian sehingga dapat memudahkan pemahaman terhadap keseluruhan hasil penelitian. Adapun sistematika penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini menguraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab kedua membahas mengenai kerangka teori dan kerangka pemikiran. Kerangka teoritis yang mendasari penulisan ini adalah tinjauan tentang Pemerintah Daerah, tinjauan tentang Kemiskinan serta tinjauan tentang Penanggulangan Kemiskinan. Kerangka pemikiran berisi alur pemikiran yang hendak ditempuh penulis yang dituangkan dalam bentuk skema/bagan.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis akan mengkaji dari hasil penelitian dan membahas mengenai Upaya Pemerintah Daerah Melalui Keputusan Bupati Sragen Nomor : 511.1/186.1/002/2010 Terkait Dengan Penanggulangan Kemiskinan Di Kabupaten Sragen.

BAB IV : PENUTUP

Di akhir bab penulis akan mengemukakan kesimpulan dari penelitian yang telah penulis lakukan serta saran dari hasil penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN