

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH  
DALAM UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN  
DALAM RANGKA MEMBANGUN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
DI ERA OTONOMI DAERAH  
( Studi Kasus di Kabupaten Sragen )**



**TESIS**

**Diajukan kepada**

**Universitas Muhammadiyah Surakarta**

**Untuk memenuhi salah satu persyaratan mencapai**

**Gelar Magister Hukum**

**Oleh :**

**Agus Suryo Suropto**

**Nim : R. 100020052  
Program Studi : Magister Hukum  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara**

**MAGISTER HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2005**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Tidak satupun negara diproklamirkan tanpa cita - cita abadi yang luhur, karena justru di setiap cita - cita itulah terletak kepentingan bersama yang diikat secara kuat untuk menggapai tujuan. Dalam makna yang radikal, negara bisa saja bubar bila konstituennya merasa bahwa cita - cita bersama itu diabaikan, atau setidaknya dimanipulasi oleh sekelompok kecil elit yang tidak bertanggung jawab, sedang dalam *term* moderat, sebuah negara dapat bergerak mengikuti dinamika masyarakat sehingga tarik - ulur cita - cita bersama merupakan keniscayaan sehari - hari. Jika pertimbangan rasional masih lebih berat dibanding dengan kepentingan sesaat, tentu saja tarik - ulur tersebut tidak akan sampai mengantar negara pada jurang kehancuran. Jalan pikiran itu akan menuntun kepada sebuah kesimpulan bahwa negara tetap layak untuk tetap terus hidup bila cita - cita bersama masih menjadi suar bagi ikatan rakyatnya.

Indonesia sebagai sebuah negara juga lahir karena cita - cita bersama dengan membawa 200 juta lebih rakyatnya. Lima sila yang menjadi simbol masing-masing bukanlah sekedar hafalan bagi rakyatnya, tetapi juga menjadi cita-cita bersama yang harus diperjuangkan pencapaiannya, berapapun *cost* yang harus dikeluarkan, selama arah kemudi masih menuju kelima tiang cita - cita negara tersebut, maka tidak ada

alasan bagi rakyat untuk menentanginya. Sebaliknya bila pandu cita negara tersebut hanya slogan kosong belaka, maka kekhawatiran disintegrasi bangsa bukan tidak mungkin akan benar terjadi.

Sejak awal Indonesia didirikan dengan menempatkan ideologi keadilan sosial sebagai tujuan akhir dari proses pembangunan. Seluruh strategi dan kebijakan pembangunan ekonomi yang dipilih menuju pada kemaslahatan bersama, diharapkan tidak ada satu kelompok masyarakat yang lebih sejahtera secara mencolok dibanding dengan kelompok masyarakat yang lain. Pijakan ini bukan saja hanya karena keadilan sosial merupakan prasyarat untuk sebuah keutuhan tetapi juga realitas bahwa bumi Indonesia didiami oleh bermacam kultur, adat, agama, ras dan etnis yang beragam, sehingga tanpa tali keadilan niscaya keberagaman tersebut berpotensi menyulut konflik. Dengan begitu pilihan keadilan sosial sebagai salah satu tiang negara merupakan pilihan cerdas dari *founding fathers* dalam melihat karakter rakyat Indonesia

Namun cita – cita membentuk negara yang ideal dengan kemakmuran dan kesejahteraan bagi warganya, menjadi porak poranda ketika dipertengahan tahun 1997, Indonesia dilanda krisis moneter yang berkepanjangan yang meluas menjadi krisis ekonomi yang menyebabkan kemunduran berbagai kegiatan ekonomi, terganggunya kegiatan produksi, dan distribusi. Permasalahan tersebut membawa dampak yang serius pada peningkatan jumlah pengangguran dan penduduk miskin, baik di perkotaan maupun di pedesaan. Indonesia yang pernah bangga karena mampu

mengurangi angka kemiskinan dari 40 % menjadi 11% pada tahun 1976, pada tahun 1997 kembali terpuruk dan menggelembung menjadi 60 %, sehingga Vice Presiden Direktur Bank Dunia untuk kawasan timur dan Pasifik, Jemaluddin Kassum ketika membuka pertemuan negara donor yang tergabung dalam Consultative Group on Indonesia (CGI) di Jakarta, Rabu 7 November 2001 mengingatkan, bahwa tiga perlima atau 60% penduduk Indonesia kembali hidup di bawah garis kemiskinan, 10-20 % diantaranya hidup dalam kemiskinan absolut (*extreme poverty*) (Kompas 8/11 2001 ). Lebih jauh Kassum mengingatkan, *mandeg* nya upaya reformasi akan mengakibatkan *cost* yang sangat mahal bagi perekonomian yang akan mengganggu upaya Indonesia membangun kembali perekonomiannya ke jalur pertumbuhan dan mengurangi angka kemiskinan. Akan tetapi yang jauh lebih berbahaya lagi adalah meningkatnya angka kriminalitas dan munculnya gejolak sosial yang berpotensi menimbulkan disintegrasi bangsa. (Kompas, 8 Nopember 2001)

Asumsi Kassum mungkin tidak salah, tetapi mungkin juga tidak sepenuhnya benar, mengingat parameter yang dipakai untuk kategori kemiskinan adalah mereka yang menyandarkan hidup dengan pendapatan kurang dari dua dolar per hari, sementara pemerintah Indonesia sendiri mengambil ukuran kurang dari satu dolar per hari dengan kurs sepuluh ribu rupiah.

Kemiskinan sebenarnya tidak hanya menyangkut aspek ekonomi saja, tetapi juga menyangkut aspek lain, seperti aspek kesehatan, pendidikan, sosial dan psikologis, namun kemiskinan dan ekonomi mempunyai kaitan yang sangat erat.

Hubungan yang erat juga terjadi antara kemiskinan dan masalah pangan. Penduduk miskin biasanya diukur dari banyaknya penduduk yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan.

Penyebab kemiskinan dapat berbeda di setiap wilayah. Masalah kemiskinan di pedesaan nampaknya erat kaitannya dengan masalah sektor pertanian, sedang di daerah perkotaan, kemiskinan dapat hampir terjadi di semua sektor dan lebih kompleks. Di pedesaan, kepemilikan atau penguasaan lahan pertanian yang sempit menentukan tingkat kesejahteraan keluarga. Sebagaimana diketahui bahwa bagi petani, tanah merupakan *earning assets* yang akan menghasilkan pendapatan. Secara umum, sebagian besar petani kita merupakan petani tanaman pangan, maka kemiskinan di pedesaan biasanya dialami oleh petani komoditas pangan, khususnya padi. Karakteristik usaha tani padi adalah skala pengusahaan dan penguasaan lahan yang relatif kecil, kepemilikan modal yang terbatas, serta ketergantungan pada iklim yang cukup besar. *Term of trade* hasil – hasil pertanian pangan yang kurang menguntungkan dan *bargaining position* petani yang lemah dalam melakukan penjualan hasil pertaniannya ,tingginya *operational cost*, serangan hama dan penyakit, rendahnya tingkat produksi dan pasca produksi adalah faktor – faktor utama penyebab kemiskinan. Petani gurem, petani tanpa tanah, dan petani penggarap adalah bagian dari masyarakat pedesaan yang termiskin. Pendapatan dari luar sektor pertanian akan menentukan tingkat kesejahteraan keluarga. Namun sejatinya, tersimpan tragedi yang jauh lebih tragis di sektor pertanian, karena faktor pemiskinan

penduduk di pedesaan justru karena kebijakan pemerintah. Peminggiran sektor pertanian selama lebih dari 30 tahun telah menempatkan pelaku di sektor pertanian dalam kondisi *sekarat* .

Dalam sebutan yang lebih tegas, Soetomo (2003) mensymbolisasikan petani sebagai manusia yang selalu kalah. Pertama, kekalahan yang datang dari alam. Ini sesuatu yang sangat ironis bila mengingat pada awalnya kultur bercocok tanam lahir berkat anugerah kekayaan alam. Kedua, terbentuknya masyarakat dan lembaga beserta sistem kekuasaan dan politik yang ada di dalamnya. Kelembagaan tani modern misalnya, telah membuka babak baru dimana buruh tani bergantung pada majikannya, pemasaran produksi pertanian dibawah hukum *need and demand* , bahkan harga jual produksi terancam oleh rekayasa praktek ekonomi makro. *Ketiga*, Ilmu pengetahuan dan teknologi yang diangankan bisa mengatasi tradisionalitas ternyata tidak tercapai, justru sebaliknya, ilmu pengetahuan dan teknologi berubah menjadi bentuk-bentuk dominasi baru yang sangat menindas.

Di perkotaan, pertumbuhan penduduk miskin terjadi karena pertumbuhan penduduk miskin itu sendiri dan urbanisasi penduduk miskin dari pedesaan. Kemiskinan di kota diantaranya terjadi karena suplai tenaga kerja yang sangat melimpah dengan peluang kesempatan kerja yang terbatas, serta rendahnya tingkat *sallary* pada kegiatan – kegiatan marginal, disamping faktor sosial, budaya.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ahmad Erani Yustika lebih melihat bahwa kemiskinan di perkotaan terjadi akibat faktor strategi Industrialisasi yang dilakukan pemerintah Indonesia sejak tahun 1969 karena pengaruh Industrialisasi global. Sejarah telah membuktikan bahwa negara-negara yang telah berhasil

Kemiskinan di perkotaan juga sangat berkaitan dengan kemiskinan yang terjadi di pedesaan, karena kemiskinan di pedesaan akan mendorong migrasi penduduk miskin ke perkotaan.

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

Kemiskinan memiliki banyak dimensi, disamping ekonomis juga mencakup masalah pendidikan dan kesehatan. Upaya mengatasi kemiskinan akan menjadi sia-sia jika dilakukan secara parsial, mengingat perbaikan ekonomi harus paralel dengan perbaikan mutu pendidikan, kesehatan serta pranata sosial.

Penanggulangan kemiskinan adalah kewajiban pemerintah yang harus dilakukan sebagai wujud dari amanat konstitusi bagi pencapaian tujuan nasional seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 45 yang menyebutkan bahwa

---

memajukan ekonominya selalu melewati tahapan industrialisasi, namun ternyata di Indonesia, strategi industrialisasi justru meningkatkan urbanisasi secara besar-besaran. Lihat Ahmad Erani Yustika. 2003 *Negara vs Kaum Miskin*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

..... Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia memajukan kesejahteraan umum dan ikut mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.....

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

Otonomi Daerah yang mendasarkan pada Undang – Undang 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan peran yang nyata pada Pemerintah



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

Namun penanggulangan kemiskinan yang selama ini berjalan dirasa masih kurang sinkron antara program pemerintah pusat dan program Pemerintah Kabupaten / kota. Hal ini dapat dilihat dari model kebijakan yang diterapkan masih *top down models*, bukan *bottom up models*,<sup>2</sup> padahal setiap daerah memiliki karakter dan sumber daya yang berbeda, sehingga penyebab kemiskinanpun dapat berbeda di setiap daerah.

Untuk memastikan tercapainya target penurunan angka kemiskinan tersebut tidak saja diperlukan *political will* dari pemerintah saja, akan tetapi juga dari seluruh komponen masyarakat. Dengan demikian, keberhasilan program penanggulangan kemiskinan akan tergantung sejauh mana pemerintah mampu membangun keterkaitan

---

<sup>2</sup> Moeljarto menggunakan istilah pola atau skema *serangan langsung* sebagai antonim atas reorientasi strategi dari istilah *trickle down effect yang dianggap tidak pasti, sangat lambat dan kurang efektif*. Vidyandhika Moeljarto *Kemiskinan : Hakekat, ciri, dimensi dan Kebijakan*, dalam *centre for stratetig and international studies*. 1994. Majalah Analisis, tahun XXIII, No.3. Lihat Juga Kabul Santosa, 1992. *Kemiskinan : Reorientasi strategi dan pengendaliannya*. Universitas Jember: Pidato Pengukuhan Guru Besar

berbagai elemen tersebut. Penanggulangan kemiskinan bukan merupakan proses instant dan mudah, namun harus *sustainable* dan memerlukan pendekatan yang sistematis

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

Pemerintah daerah perlu mendorong perkembangan industri yang bersifat padat karya, sehingga mampu memperbesar kesempatan kerja, misalnya industri kecil, kerajinan, jasa dan sebagainya. Walaupun industri skala kecil mempunyai tingkat efisiensi ekonomi yang lebih rendah namun memungkinkan adanya distribusi nilai tambah yang lebih merata, yang pada gilirannya hal ini akan menciptakan dampak pemerataan pendapatan. Pemerintah daerah juga diharapkan dapat mengembangkan agro industri yang mampu mendorong industri pertanian primer (hulu) di pedesaan. Kesempatan kerja di pedesaan harus selalu ditumbuhkan sehingga mampu mengurangi sebesar mungkin arus migrasi ke kota. Transformasi sosial ekonomi yang terjadi harus selalu diarahkan untuk memperbesar penyerapan tenaga

kerja. Oleh karena itu fokus pengentasan kemiskinan menjadi mendesak dan yang lebih penting lagi adalah upaya menekan angka kemiskinan tersebut dilakukan secara konkrit, tepat sasaran dan komprehensif. Dengan demikian, upaya penanggulangan kemiskinan di pedesaan dan perkotaan diharapkan dapat terwujud secara selaras. Namun, kebijakan nasional untuk menanggulangi kemiskinan seringkali terkendala oleh peraturan daerah, karena substansinya tidak sinkron. Sementara itu hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tidak langsung, tidak mendasarkan pada sistem birokrasi administrasi yang hierarkhis seperti masa lalu, sehingga produk hukum dari pusat yang melandasi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan tidak menjadi acuan pemerintah daerah untuk melaksanakan program yang sama, sekalipun misi dan visi program tersebut memiliki makna yang signifikan bagi kebutuhan masyarakat miskin di daerah, namun kebijakan tersebut tidak bisa mulus dilaksanakan di daerah. Kedepan, program penanggulangan kemiskinan memerlukan strategi yang terarah dan jelas yang didasarkan pada prinsip kemandirian, yakni memberikan *kail* bukan *ikan* pada rakyat miskin. Oleh sebab itu masyarakat miskin harus menjadi pelaku utama dalam memerangi kemiskinan. Pemerintah diharapkan hanya memfasilitasi, mendukung dan menjadi katalisator untuk mengatasi masalah tersebut.

Kabupaten Sragen sebagai kota tapal batas antara provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur dengan jumlah penduduk 849.759 jiwa dengan jumlah KK sebanyak 216.309. Dengan jumlah KK miskin 82.697 atau 38,23 % Pemerintah Kabupaten

Sragen dihadapkan pada permasalahan serius dalam program penanggulangan kemiskinan.

Pemerintah Kabupaten Sragen telah melakukan berbagai langkah konkret melalui berbagai program untuk penanggulangan kemiskinan. Kebijakan ini tertuang dalam berbagai produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Sragen yakni Peraturan Daerah (Perda) dan Surat Keputusan Bupati. Produk hukum inilah yang akan menjadi navigasi bagi aparatur pemerintah untuk merealisasikan produk hukum itu di lapangan.

Oleh karena itu dipandang perlu perlu mengkaji dan meneliti lebih jauh kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Sragen dalam program penanggulangan kemiskinan dalam rangka membangun kesejahteraan masyarakat melalui sebuah penelitian

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalahnya dapatlah dirumuskan sebagai berikut : Bagaimana bentuk hukum yang dijadikan sarana kebijakan Pemerintah Kabupaten Sragen dalam rangka penanggulangan kemiskinan yang telah dibuat oleh pemerintah selama ini ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan-tujuan yang ingin dicapai dengan dilakukannya penelitian ini adalah meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Menginventarisasi dan melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur penanggulangan kemiskinan dari tingkat nasional sampai daerah
2. Menganalisis asas-asas hukum, baik yang bersifat konstitutif maupun regulatif yang selama ini dijadikan landasan pengaturan penanggulangan kemiskinan.
3. Menganalisis model peraturan perundang-undangan yang selama ini digunakan sebagai sarana kebijakan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### a. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan Hukum Administrasi Negara pada khususnya, termasuk Administrasi Pemerintahan Daerah.

##### b. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kabupaten Sragen dalam membuat produk hukum dan dalam mengambil kebijakan dalam rangka program penanggulangan kemiskinan.

#### **E. Sistematika Penyajian Tesis**

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian serta sistematika penyajian tesis.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan secara rinci mengenai teori-teori yang berhubungan dengan permasalahan penelitian, seperti: teori tentang otonomi daerah, kemiskinan, dan pemerintah daerah. Selain itu juga, akan diuraikan kerangka pemikiran peneliti mengenai penelitian yang dilakukan

## BAB III METODE PENELITIAN

- A. Jenis Penelitian
- B. Data dan Sumber Data
- C. Teknik Pengumpulan Data
- D. Teknik Analisis Data

## BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Hasil Penelitian
- B. Pembahasan

## BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Rekomendasi