

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Salah satu tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum. Hal ini bermakna bahwa pemerintah dalam setiap aktifitasnya harus senantiasa mengusahakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, atau yang dalam sila kelima Pancasila ditunjukkan dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pondasi dasar negara ini amat kuat untuk terus mendesak lahirnya pembangunan yang pro kesejahteraan di seluruh pelosok negeri.

Pembangunan dengan demikian menjadi terminologi yang niscaya. Pembangunan adalah upaya yang terencana dan sistematis untuk mencapai derajat perubahan yang lebih baik dari kondisi sebelumnya. Pembangunan harus dikaitkan dengan upaya menyejahterakan rakyat, mengangkat derajat yang semula dalam kondisi miskin menjadi tidak miskin, mengangkat derajat yang belum sejahtera menjadi sejahtera.

Jumlah penduduk miskin di Indonesia setidaknya dalam beberapa tahun terakhir terus mengalami fluktuasi.

**Tabel: 1.** Jumlah Penduduk Miskin dan Persentase Penduduk Miskin 2015-2021

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
2015	10,62	17,89	28,51	8,22	14,13	11,13
2016	10,49	17,28	27,76	7,73	13,96	10,70
2017	10,27	16,31	26,58	7,26	13,47	10,12
2018	10,13	15,54	25,67	6,89	13,10	9,66
2019	9,86	14,93	24,79	6,69	12,85	9,41
2020	12,04	15,51	27,55	7,88	13,20	10,19
2021						
Maret	12,18	15,37	27,54	7,89	13,10	10,14

Sumber: <https://www.bps.go.id/indicator/23/183/4/jumlah-penduduk-miskin-menurut-wilayah.html> diakses tanggal 04 November 2021

Jumlah orang miskin di Indonesia pada posisi Maret 2021 berjumlah 27,54 juta orang atau 10,14 persen. Meskipun *trend* kemiskinan terus menurun, penurunannya relatif lambat. Apalagi dampak pandemi Covid-19 pada 2020-2021 ikut memberikan peningkatan jumlah penduduk miskin. Angka ini menunjukkan bahwa upaya pembangunan harus terus dilanjutkan dengan mencari terobosan baru, guna mempercepat pengentasan kemiskinan. Sementara itu, angka kemiskinan di Kabupaten Tegal pada 2018-2020 menunjukkan *trend* fluktuatif dari sebesar 7,81 persen (2018), 7,47 (2019) kemudian meningkat menjadi 7,80 persen (2020). Namun, capaian tersebut lebih rendah dibandingkan target tahunan yang ditetapkan dalam RPJMD Kabupaten Tegal, yaitu sebesar 7,01 persen (2020) dan 6,64 persen (2021). Oleh karena itu, usaha percepatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tegal merupakan hal yang mendesak untuk dilaksanakan.

Pengentasan kemiskinan di Kabupaten Tegal tertuang dengan jelas dalam visi dan misi dari Bupati dan Wakil Bupati Tegal dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Tegal 2019-2024 yaitu:

Visi:

“Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Tegal yang Sejahtera, Mandiri, Unggul, Berbudaya dan Berakhlak Mulia”

Dalam rangka mewujudkan visi tersebut, maka pembangunan daerah Kabupaten Tegal Tahun 2019-2024 dirumuskan dalam 5 (lima) misi sebagai berikut:

1. Mewujudkan pemerintahan yang bersih, terbuka, akuntabel dan efektif melayani rakyat.
2. Memperkuat daya saing daerah melalui pembangunan infrastruktur yang andal, berkualitas dan terintegrasi serta berwawasan lingkungan.
3. Membangun perekonomian rakyat yang kokoh, maju, berkeadilan dan berkelanjutan.
4. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui penguatan layanan bidang pendidikan, kesehatan dan sosial dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.
5. Menciptakan tata kehidupan masyarakat yang tertib, aman, tentram dan nyaman dengan tetap menjaga dan melestarikan nilai-nilai budaya serta kearifan lokal.

Isu pengentasan kemiskinan dijelaskan pada misi ke-3 yang menekankan konsep pertumbuhan ekonomi berkeadilan di Kabupaten Tegal. Konsep ini dikemas dalam *Triple track strategy*, yang terdiri dari *pro-growth* (pertumbuhan ekonomi); *pro-poor* (mengentaskan kemiskinan); dan *pro-job* (penciptaan lapangan kerja/ penurunan pengangguran). Dengan demikian, isu pengentasan kemiskinan mendapatkan pembenaran secara *de facto* dan *de jure*, oleh karena itu pemerintah Kabupaten Tegal harus serius dalam mendisain program-program pengentasan kemiskinan yang efektif.

## B. Identifikasi Masalah

Seperti halnya kabupaten/kota lainnya Kabupaten Tegal juga masih menghadapi permasalahan kemiskinan. Jumlah penduduk miskin dan persentasenya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel: 2 Jumlah Penduduk Miskin dan Persentase Penduduk Miskin 2015-2020 di Kabupaten Tegal

Tahun	Jumlah (.000)	Persentase
2015	143,5	10,09
2016	144,2	10,10
2017	141,8	9,90
2018	114,1	7,94
2019	109,9	7,64
2020	117,5	8,14

Sumber: <https://tegalkab.bps.go.id/indicator/23/379/2/jumlah-penduduk-miskin-ribu-.html> diakses 04 November 2021

Berdasarkan tabel tersebut angka kemiskinan di Kabupaten Tegal secara umum terus mengalami penurunan, persentase penduduk miskin di Kabupaten Tegal pada tahun 2015 sebesar 10,09%, sedangkan pada tahun 2020 tinggal 8,14 persen, tetapi laju penurunan jumlah penduduk miskin di Kabupaten Tegal masih sedikit jauh dari target yang telah ditetapkan dalam RPJM Kabupaten Tegal, yakni 7,01 persen (2020).

Permasalahan kemiskinan di Kabupaten Tegal tidak hanya terlihat pada persentase jumlah penduduk miskin saja tetapi juga berkaitan dengan masalah pemerataan pendapatan. Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kesenjangan pendapatan adalah indeks gini (gini ratio). Gambar berikut menunjukkan perkembangan indeks gini di Kabupaten Tegal.

Tabel 3. Perkembangan Indeks Gini Kabupaten Tegal

Tahun	Indeks Gini
2014	0,33
2015	0,32
2016	0,32
2017	0,3
2018	0,31

Berdasarkan gambar di atas terlihat bahwa ketimpangan pendapatan di Kabupaten Tegal secara umum mengalami penurunan. Oleh karena itu usaha-usaha untuk mengurangi tingkat ketimpangan pendapatan juga merupakan hal yang penting untuk terus menerus dilakukan. Hal ini karena ketimpangan pendapatan akan berdampak kepada masalah sosial lainnya. Beberapa hal yang menyebabkan adanya ketimpangan pendapatan di Kabupaten Tegal adalah sebagai berikut:

1. Adanya ketimpangan dalam distribusi asset. Ketimpangan distribusi aset ini terutama terjadi pada sektor pertanian sebagian besar petani hanya memiliki lahan yang sempit sehingga mereka tidak mampu untuk memperoleh pendapatan yang layak.
2. Adanya ketimpangan dalam akses kredit perbankan. Pengusaha menengah dan besar dapat dengan mudah mendapatkan akses kredit namun sebaliknya Usaha Kecil dan Menengah (UMKM) sangat mengalami kesulitan untuk mendapatkan akses kredit perbankan.
3. Masih besarnya jumlah pekerja informal dengan tingkat pendapatan yang rendah dan tidak memiliki jaminan usaha dimasa depan.

4. Rendahnya daya saing produk-produk UMKM di Kabupaten Tegal dibanding dengan produk-produk impor dan produk dari perusahaan menengah dan besar.
5. Tidak berimbangnya pertumbuhan ekonomi pada sektor perdagangan dan jasa keuangan (bank dan lembaga keuangan lain) yang hanya mampu menyerap sedikit tenaga kerja dibandingkan pertumbuhan sektor produksi seperti manufaktur dan pertanian yang mampu menyerap banyak tenaga kerja.
6. Rendahnya akses masyarakat miskin untuk mendapatkan pendidikan menengah ke atas dalam rangka memotong rantai kemiskinan.
7. Adanya sistem outsourcing yang dapat menyebabkan tenaga kerja kehilangan pekerjaan sewaktu waktu.
8. Adanya subsidi yang tidak tepat sasaran seperti subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), dan subsidi *Liquefied Petroleum Gas* (LPG).
9. Lambatnya tingkat penyesuaian upah pekerja non formal terhadap kenaikan gaji pegawai formal baik swasta maupun pegawai negeri.

Dengan lambatnya penurunan jumlah penduduk miskin dan stagnerannya penurunan ketimpangan pendapatan di Kabupaten Tegal maka Pemerintah Kabupaten Tegal harus terus mendorong lahirnya program-program anti kemiskinan yang inovatif dan kreatif guna hasil yang lebih signifikan. Tabel di atas juga menunjukkan pentingnya kebijakan induk yang mampu menjadi payung hukum terlaksananya pembangunan yang lebih integratif, lintas daerah dan lintas sektoral di Kabupaten Tegal.

Angka kemiskinan yang masih tinggi menjadi tantangan tersendiri bagi Pemerintah Kabupaten Tegal untuk membuktikan bahwa pemerintah daerah mampu melakukan upaya meningkatkan kesejahteraan. Pemerintah Kabupaten Tegal dituntut lebih peka terhadap isu-isu kemiskinan, lebih peka terhadap perencanaan pembangunan yang integratif, dan lebih peka terhadap upaya pemberdayaan masyarakat guna pengentasan kemiskinan di tingkat lokal. Seluruh tuntutan tersebut menjadi dorongan tersendiri guna melahirkan sebuah kebijakan yang menjadi payung

hukum untuk percepatan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Tegal. Oleh karena itu, penting untuk menjawab pertanyaan: Bagaimanakah kebijakan pengentasan kemiskinan yang ideal di Kabupaten Tegal?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

#### **a. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik**

Tujuan dari penyusunan naskah akademik percepatan penanggulangan kemiskinan adalah mendapatkan suatu formula kebijakan yang rasional dan demokratis (serta tidak bertentangan dengan peraturan hukum yang ada) yang dapat dijadikan acuan untuk menentukan kebijakan tentang percepatan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Tegal.

#### **b. Kegunaan Naskah Akademik**

Naskah akademik percepatan penanggulangan kemiskinan berguna untuk: pertama, sebagai naskah ilmiah yang dapat menjawab permasalahan pengentasan kemiskinan, dan kedua, sebagai dasar yang dapat dipertanggungjawabkan untuk membuat rancangan peraturan daerah tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

### **D. Metode Kajian**

Naskah akademik percepatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tegal menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif dinilai akomodatif terhadap para peneliti dan responden yang diteliti untuk bekerjasama, saling bergantung, dan saling membantu. Pendekatan kualitatif juga lebih bisa menjelaskan, memberikan pengertian, serta menggali penyebab, alasan-alasan hingga ke akar-akarnya (Sriyuningsih, 2003). Sedangkan metode penelitian yang digunakan adalah observasi partisipatori yakni dengan cara berdiskusi dengan orang-orang yang diteliti dan mengajak mereka "meneliti" bersama-sama peneliti tentang hal-hal yang terkait dengan rancangan peraturan daerah tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.





## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

##### 1. Teori Kemiskinan

Masalah kemiskinan adalah salah satu permasalahan yang tidak mungkin hilang dari sebuah negara, baik itu negara maju atau pun berkembang. Sholeh (2011) mengungkapkan bahwa konsep tentang kemiskinan sangat beragam, mulai dari sekedar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, kurangnya kesempatan berusaha, hingga pengertian yang lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral.

Bappenas (2004) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar tersebut antara lain, terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik. Guna mewujudkan hak-hak dasar seseorang atau sekelompok orang miskin, Bappenas (2004) menggunakan beberapa pendekatan utama antara lain pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*), dan pendekatan *objective and subjective*.

Kemiskinan adalah permasalahan yang sifatnya multidimensional. Pendekatan dengan satu bidang ilmu tertentu tidaklah mencukupi untuk mengurai makna dan fenomena yang menyertainya. Kenyataan menunjukkan

bahwa kemiskinan tidak bisa didefinisikan dengan sangat sederhana, karena tidak hanya berhubungan dengan kemampuan memenuhi kebutuhan material, tetapi juga sangat berkaitan dengan dimensi kehidupan manusia yang lain. Karenanya, kemiskinan hanya dapat ditanggulangi apabila dimensi-dimensi lain itu diperhitungkan.

Jhingan (2000) mengemukakan dua ciri utama negara berkembang yang menurutnya menjadi penyebab dan sekaligus akibat, yang saling terkait dari kemiskinan yang terjadi.

- a. Ciri pertama, prasarana dan sarana pendidikan yang tidak memadai sehingga menyebabkan tingginya jumlah penduduk buta huruf dan tidak memiliki keterampilan atau keahlian.
- b. Ciri kedua, sarana kesehatan dan pola konsumsi buruk sehingga hanya sebagian kecil penduduk yang bisa menjadi tenaga kerja produktif. Akibatnya, laju pertumbuhan ekonomi menjadi terhambat.

Apabila kemiskinan dikaitkan dengan ukuran penentuannya seringkali dibedakan dalam dua definisi yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Penjelasan dari keduanya dapat dilihat sebagai berikut:

- a. Kemiskinan secara absolut ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencukupi kebutuhan pokok minimum seperti pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk hidup dan bekerja. Kebutuhan pokok minimum diterjemahkan sebagai ukuran finansial dalam bentuk uang. Nilai kebutuhan minimum kebutuhan dasar tersebut dikenal dengan istilah garis kemiskinan. Penduduk yang pendapatannya dibawah garis kemiskinan digolongkan sebagai penduduk miskin. Garis kemiskinan absolut (tidak berubah) dalam hal standar hidup, garis kemiskinan absolut mampu membandingkan kemiskinan secara umum. Garis kemiskinan absolut sangat penting jika seseorang akan mencoba menilai efek dari kebijakan anti pemiskinan antar waktu, atau

memperkirakan dampak dari suatu proyek terhadap kemiskinan. Angka kemiskinan akan terbanding antara satu negara dengan negara yang lain hanya jika garis kemiskinan absolut yang sama digunakan di kedua negara tersebut. Bank dunia mengeluarkan garis kemiskinan absolut agar dapat membandingkan angka kemiskinan antar negara serta digunakan dalam menganalisis kemajuan dalam memerangi kemiskinan.

- b. Kemiskinan relatif merupakan kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat, sehingga menyebabkan ketimpangan distribusi pendapatan. Standar minimum disusun berdasarkan kondisi hidup suatu negara pada waktu tertentu dan perhatian terfokus pada golongan penduduk “termiskin”, misalnya 20 persen atau 40 persen lapisan terendah dari total penduduk yang telah diurutkan menurut pendapatan/pengeluaran. Kelompok ini merupakan penduduk relatif miskin. Dengan demikian, ukuran kemiskinan relatif sangat tergantung pada distribusi pendapatan/pengeluaran penduduk sehingga dengan menggunakan definisi ini berarti “orang miskin selalu hadir bersama kita”.

Terminologi lain yang pernah dikemukakan sebagai wacana adalah kemiskinan kultural dan kemiskinan struktural (Suyanto, 1995). Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang ditengarai atau didalihkan bersebab dari standar atau kriteria yang subjektif karena dipengaruhi oleh adat, budaya, daerah, dan kelompok sosial. Disamping itu kesulitan penentuan secara kuantitatif dari masing-masing komponen kebutuhan dasar karena dipengaruhi sifat yang dimiliki oleh komponen itu sendiri, misalnya selera konsumen terhadap suatu jenis makanan atau komoditi lainnya. Sedangkan kemiskinan struktural merupakan kemiskinan yang disebabkan oleh faktor struktur ekonomi dan politik yang melingkupi si miskin. Struktur ekonomi dan politik yang kurang berpihak pada sekelompok masyarakat tertentu sehingga

menimbulkan hambatan-hambatan dalam akses sumber daya ekonomi, lapangan pekerjaan dan partisipasi dalam pembangunan.

Usman (2006) menyatakan bahwa teori yang menarik dan sering dijadikan acuan dalam membahas permasalahan kemiskinan serta sekaligus menunjukkan bahwa permasalahan kemiskinan bersifat multidimensi adalah teori lingkaran kemiskinan. Salah satu pencetus teori ini adalah Myrdal (1957), yang menjelaskan bahwa setiap individu dan masyarakat memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lain dalam menciptakan suatu problem yang muncul di dalam masyarakat. Teori ini kemudian dikembangkan lagi oleh pengamat permasalahan kemiskinan. Perkembangan teori tersebut menjelaskan bahwa pendidikan dan ketenagakerjaan di masyarakat berinteraksi dalam bentuk sebuah lingkaran yang saling terkait satu sama lain. Masyarakat yang tidak memiliki akses untuk berkembang dengan baik akan terdorong untuk bermigrasi ke tempat lain dan meninggalkan usahanya di tempat asal. Akibatnya, terjadi penurunan produktivitas dan penerimaan pajak di daerah tersebut. Penurunan penerimaan pajak akan berdampak pada pengurangan anggaran pembangunan di daerah itu termasuk belanja pembangunan untuk pendidikan. Penurunan kualitas pendidikan dan kualitas tenaga kerja pada akhirnya tidak dapat dihindari. Dengan tenaga kerja berkualitas rendah, industri tidak dapat mengadopsi teknologi yang lebih baik dan tidak mampu mengembangkan usahanya sehingga berakibat pada berkurangnya penyerapan tenaga kerja dan meningkatnya pengangguran.

## **2. Ketimpangan Pendapatan/Kesejahteraan**

Mudrajad (1997) menjelaskan tentang identifikasi penyebab kemiskinan, yaitu dipandang dari sisi ekonomi. Pertama, secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan

kualitasnya rendah. Kedua, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumberdaya manusia. Kualitas sumberdaya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau karena keturunan. Ketiga, kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*). Adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas, seterusnya mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima dan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi. Akhirnya, rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya, logika berpikir ini dikemukakan oleh Hutagalung (1964).

Kuznets yang melakukan analisa pola pertumbuhan historis di negara maju mengemukakan bahwa di tahap-tahap awal pertumbuhan, distribusi pendapatan atau kesejahteraan cenderung memburuk. Observasi ini kemudian dikenal sebagai konsep Kurva Kuznets "U – terbalik". Konsep tersebut memperoleh namanya dari bentuk rangkaian perubahan longitudinal (antar waktu) atas distribusi pendapatan (yang diukur berdasarkan Koefisien Gini) sejalan dengan pertumbuhan GNP per kapita (Todaro, 2000).

Kurva Kuznets mempunyai sumbu tegak berupa Koefisien Gini yang merupakan ukuran ketidakmerataan atau ketimpangan pendapatan atau kesejahteraan agregat yang angkanya berkisar antara nol (pemerataan sempurna) dan satu (ketimpangan sempurna), dan sumbu mendatarnya adalah *Gross National Product* (GNP) yang mencerminkan tingkat pertumbuhan suatu negara. Sehingga dapat dilihat apabila suatu negara sedang dalam masa awal pertumbuhan dan kemudian mengalami kenaikan tingkat pertumbuhan ekonomi, maka ketimpangan pendapatan yang diukur dengan Koefisien Gini

akan meningkat. Akan tetapi kemudian pada tahap-tahap berikutnya ketimpangan akan menurun menyesuaikan dengan tingkat pertumbuhan yang semakin tinggi. Inilah yang disebut dengan Hipotesa Kuznets atau yang lebih dikenal dengan istilah Indeks Gini.

### **3. Pengangguran**

Pengangguran atau tuna karya adalah istilah untuk orang yang tidak bekerja sama sekali, sedang mencari kerja, bekerja kurang dari dua hari selama seminggu, atau seseorang yang sedang berusaha mendapatkan pekerjaan yang layak. Pengangguran umumnya disebabkan karena jumlah angkatan kerja atau para pencari kerja tidak sebanding dengan jumlah lapangan kerja yang ada yang mampu menyerapnya. Pengangguran seringkali menjadi masalah dalam perekonomian karena dengan adanya pengangguran, produktivitas dan pendapatan masyarakat akan berkurang sehingga dapat menyebabkan timbulnya kemiskinan dan masalah-masalah sosial lainnya.

Tingkat pengangguran dapat dihitung dengan cara membandingkan jumlah pengangguran dengan jumlah angkatan kerja yang dinyatakan dalam persen. Ketiadaan pendapatan menyebabkan penganggur harus mengurangi pengeluaran konsumsinya yang menyebabkan menurunnya tingkat kemakmuran dan kesejahteraan. Pengangguran yang berkepanjangan juga dapat menimbulkan efek psikologis yang buruk terhadap penganggur dan keluarganya. Tingkat pengangguran yang terlalu tinggi juga dapat menyebabkan kekacauan politik keamanan dan sosial sehingga mengganggu pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Akibat jangka panjang adalah menurunnya GNP dan pendapatan per kapita suatu negara di negara-negara berkembang seperti Indonesia, dikenal istilah "pengangguran terselubung" di mana pekerjaan yang semestinya bisa dilakukan dengan tenaga kerja sedikit, dilakukan oleh lebih banyak orang.

Jika dikategorikan, terdapat 3 (tiga) jenis pengangguran, yakni pengangguran friksional, musiman, dan siklikal. Penjelasan dari masing-masing jenis adalah sebagai berikut:

1. Pengangguran friksional adalah pengangguran yang sifatnya sementara yang disebabkan adanya kendala waktu, informasi, dan kondisi geografis antara pelamar kerja dengan pembuka lamaran pekerja penganggur yang mencari lapangan pekerjaan tidak mampu memenuhi persyaratan yang ditentukan pembuka lapangan kerja. Semakin maju suatu perekonomian suatu daerah akan meningkatkan kebutuhan akan sumber daya manusia yang memiliki kualitas yang lebih baik dari sebelumnya.
2. Pengangguran musiman adalah keadaan menganggur karena adanya fluktuasi kegiatan ekonomi jangka pendek yang menyebabkan seseorang harus menganggur. Contohnya seperti petani yang menanti musim tanam, tukang jualan durian yang menanti musim durian.
3. Pengangguran siklikal adalah pengangguran yang menganggur akibat imbas naik turun siklus ekonomi sehingga permintaan tenaga kerja lebih rendah daripada penawaran kerja. Pengangguran umumnya disebabkan karena jumlah angkatan kerja tidak sebanding dengan jumlah lapangan pekerjaan yang mampu menyerapnya. Pengangguran seringkali menjadi masalah dalam perekonomian karena dengan adanya pengangguran, produktivitas dan pendapatan masyarakat akan berkurang sehingga dapat menyebabkan timbulnya kemiskinan dan masalah-masalah sosial lainnya.

#### **4. Strategi Penanggulangan Kemiskinan**

Strategi Penanggulangan Kemiskinan (SPK) sangatlah penting bagi daerah, hal ini karena akan menjadi acuan bagi semua pelaku baik pemerintah daerah, swasta maupun masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan di daerahnya. SPK Daerah adalah dokumen resmi yang berisi kesepakatan-kesepakatan antar *stakeholders* yang ada di daerah (pemerintah, dunia usaha,

dan masyarakat) untuk bersama-sama mengatasi masalah kemiskinan sesuai kondisi daerah. Dokumen strategi ini berorientasi pada proses (bukan sekedar hasil), menyeluruh (komprehensif) dan berdemensi jangka menengah dan jangka panjang.

Terdapat dua strategi utama dalam proses penanggulangan kemiskinan. Kedua strategi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan pendapatan melalui peningkatan produktivitas, dimana masyarakat miskin memiliki kemampuan pengelolaan, memperoleh peluang dan perlindungan untuk memperoleh hasil yang lebih baik dalam berbagai kegiatan ekonomi, sosial budaya maupun politik.
2. Mengurangi pengeluaran melalui pengurangan beban kebutuhan dasar seperti akses ke pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur yang mempermudah dan mendukung kegiatan sosial ekonomi.

Langkah selanjutnya, strategi utama penanggulangan kemiskinan ini dijabarkan kedalam 4 (empat) pilar langkah kebijakan yang menjadi acuan bagi *stakeholders* dalam proses penyusunan *poverty reduction strategy papers* (PRSP). Keempat pilar tersebut adalah:

1. Perluasan kesempatan, yakni pemerintah bersama sektor swasta dan masyarakat menciptakan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat miskin.
2. Pemberdayaan masyarakat, yakni pemerintah, sektor swasta dan masyarakat memberdayakan masyarakat miskin agar dapat memperoleh kembali hak-hak ekonomi, sosial dan politiknya, mengontrol keputusan yang menyangkut kepentingannya, menyalurkan aspirasi, dan mampu secara mandiri mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi.
3. Peningkatan kemampuan dan kualitas sumber daya manusia, yakni pemerintah, sektor swasta dan masyarakat, meningkatkan kapasitas atau



kemampuan dasar masyarakat miskin agar mampu bekerja berusaha secara lebih produktif dan memperjuangkan kepentingannya.

4. Perlindungan sosial, yakni pemerintah melalui kebijakan publik mengajak sektor swasta dan masyarakat memberikan perlindungan dan rasa aman bagi masyarakat miskin, utamanya kelompok masyarakat yang paling miskin (fakir miskin, orang jompo, anak terlantar, cacat) dan kelompok masyarakat miskin yang disebabkan oleh bencana alam, dampak negatif krisis ekonomi, dan konflik sosial.

## 5. Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan Sosial dapat diartikan secara luas dan juga secara sempit. Menurut Romanyshyn (1971), kesejahteraan sosial mencakup semua bentuk intervensi yang memiliki tujuan utama mendorong peningkatan kesejahteraan individu dan masyarakat secara keseluruhan. Sementara, Compton & Mc. Clusky (1980) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai representasi tugas kelembagaan negara yang bertanggungjawab untuk membantu individu dan lembaga-lembaga sosial lain untuk mendorong tingkat kesejahteraan baik individu maupun keluarga. Lembaga-lembaga pelayanan sosial diciptakan untuk memelihara tingkat keberfungsian sosial individu dan keluarga sehingga mereka memiliki kapasitas untuk mengatasi masalahnya sendiri. Definisi ini secara khusus, menekankan aspek "institusional" (kelembagaan) negara sebagai pemain utama kesejahteraan sosial. Subsistem yang terkandung di dalam pengertian kesejahteraan sosial secara luas menurut Kamerman & Kahn (1979) adalah: (1) pendidikan, (2) kesehatan, (3) pemeliharaan penghasilan (*income maintenance*), (4) pelayanan kerja, (5) perumahan dan (6) pelayanan sosial personal (*personal social services*).

Gagasan dan teori tentang kesejahteraan sosial pada dasarnya merupakan refleksi dari suatu kondisi yang diidealkan atau diimajinasikan oleh para pemikir dan pemegang kebijakan sosial. Gagasan-gagasan yang tertuang

setidaknya, menurut pandangan Midgley, mencerminkan tiga kelompok besar perspektif kebijakan sosial, yakni perspektif institusional, residual dan pembangunan sosial. Ketiganya mempertimbangkan peran negara, sektor swasta dan masyarakat dalam menyediakan dukungan kelembagaan, anggaran dan tenaga profesional untuk membantu penciptaan kesejahteraan sosial. Menurut Midgley (2005) Kondisi kesejahteraan mencerminkan tiga elemen dasar, yakni sebagai berikut:

1. Ketika masyarakat dapat mengontrol dan mengatasi masalahnya.
2. Jika masyarakat dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokoknya untuk hidup layak.
3. Jika masyarakat memiliki kesempatan untuk mengembangkan taraf hidup dan potensi yang dimilikinya.

Peran berbagai lembaga kesejahteraan sosial, baik pemerintah, lembaga-lembaga masyarakat dan swasta adalah memastikan bahwa baik individu, keluarga, maupun masyarakat dapat memenuhi ketiga elemen dasar kesejahteraan sosial tersebut. Dengan demikian, maka pelayanan sosial dan program-program pengembangan masyarakat akan berorientasi pada peningkatan kapabilitas individu dan masyarakat untuk "mampu mengatasi masalahnya"; mampu dan sanggup "memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya" dan memiliki kesempatan dan mampu "memanfaatkan dan mengembangkan potensi-potensi yang dimilikinya". Dengan demikian, perspektif kesejahteraan sosial yang ingin dibangun di Indonesia tidaklah murni seperti konsep "negara kesejahteraan" yang sudah berkembang di negara-negara lain, melainkan menyesuaikan dengan konteks sosial, ekonomi, politik dan budaya masyarakat yang ada.

Pembangunan bidang kesejahteraan sosial merupakan bagian integral dalam kesatuan sistem pembangunan nasional yang dilaksanakan searah, saling menunjang, saling melengkapi, dan saling menopang dengan

pembangunan bidang-bidang lainnya. Ruang lingkup pembangunan bidang kesejahteraan sosial adalah bergerak dalam upaya yang mengarah kepada semakin meningkatnya taraf kesejahteraan sosial masyarakat secara lebih adil dan merata.

Kelompok masyarakat yang cenderung berada pada titik yang paling jauh untuk dapat menikmati pelayanan pembangunan dan berkesempatan berperan serta dalam proses pelaksanaan pembangunan adalah para penyandang permasalahan kesejahteraan sosial. Dengan demikian pada dasarnya pembangunan bidang kesejahteraan sosial bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan sosial masyarakat, khususnya bagi mereka yang dikategorikan penyandang permasalahan kesejahteraan sosial, agar mereka tidak tertinggal oleh warga masyarakat lainnya. Oleh karena itu pembangunan bidang kesejahteraan sosial yang mengupayakan peningkatan kualitas hidup, kesejahteraan dan keadilan sosial merupakan salah satu aspek pembangunan kesejahteraan rakyat.

Upaya meningkatkan kualitas hidup, kesejahteraan dan keadilan sosial, terutama bagi para penyandang permasalahan kesejahteraan sosial, pada dasarnya menyangkut peningkatan berbagai aspek kehidupan manusia seperti: pangan, sandang, perumahan, pendidikan dan keterampilan, kesehatan, pemeliharaan penghasilan, pelayanan kerja, pelayanan sosial personal, dan lain sebagainya. Dengan demikian pelaksanaan pembangunan bidang kesejahteraan sosial harus melibatkan pembangunan bidang-bidang lainnya yang terkait agar dapat mencapai tujuan seoptimal mungkin.

Pelayanan kesejahteraan sosial dilaksanakan melalui organisasi-organisasi formal, baik pemerintah maupun swasta. Selain itu pelayanan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari nilai-nilai dan merupakan bagian dari sistem nilai masyarakat. Oleh sebab itu, usaha kesejahteraan sosial

merupakan institusi dan kegiatan yang berkembang di dalam, diterima, atau mendapat dukungan dari masyarakat.

Sasaran pembangunan kesejahteraan sosial yang bertumpu pada pemberdayaan masyarakat adalah individu, keluarga, dan komunitas memungkinkan untuk melakukan tindakan/aksi dalam meningkatkan kualitas hidup dan kemaslahatannya (*quality of life and wellbeing*). Oleh karena itu, penggunaan strategi pemberdayaan masyarakat dalam program pembangunan kesejahteraan sosial mempunyai implikasi agar setiap kegiatan yang diciptakan bertumpu pada proses yang sifatnya partisipatif (terakomodasinya aspirasi, terbuka pilihan-pilihan dan terlibatnya semua komponen masyarakat/*stakeholders*).

## **B. Kajian Terhadap Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan juga berbagai asas. Menurut Van der Vlies dibedakan asas-asas formal dan asas material (Bagir Manan, 1992: 19). Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).

Asas ini mencakup tiga hal yaitu, mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.

2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).

Latar belakang asas ini ialah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ/organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*).

Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan.

Asas ini muncul karena dalam penyelesaian masalah penyelenggaraan kehidupan manusia terdapat berbagai alternatif yang tidak selalu harus dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Hal ini bukan berarti tidak ada peraturan (*ontregelen*) namun pembentukan peraturan itu berpegang pada prinsip penyederhanaan (*soberheid*), sehingga sangat dimungkinkan adanya deregulasi yang maknanya bukan tanpa regulasi (aturan). Aturan tetap ada dan diperlukan tapi sifat pengaturannya lebih komprehensif, tidak sektoral. Asas dapat dilaksanakan merupakan asas yang menghendaki suatu peraturan dapat ditegakkan. Tidak akan ada gunanya merumuskan berbagai aturan dalam berbagai norma jika pada akhirnya norma tersebut tidak dapat ditegakkan. Salah satu penegakkan norma tersebut melalui penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran peraturan. Perumusan sanksi ini harus sejalan dengan sifat norma, apakah larangan atau perintah. Ketidakjelasan ini dapat berakibat fatal bagi tegaknya suatu peraturan, seperti yang kini marak melanda Peraturan Daerah. Muncul kecenderungan setiap Peraturan Daerah wajib hukumnya merumuskan sanksi pidana. Tanpa ada sanksi dianggap bukan peraturan.

Anggapan ini patut diluruskan sesuai dengan asas dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang dengan jelas menyebutkan "ketentuan sanksi dapat dirumuskan jika diperlukan".

4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).

Mengenai asas ini orang melihatnya sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan. Sebab tidaklah ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan.

5. Asas konsensus (*het beginsel van der consensus*).

Yang dimaksud dengan konsensus ialah adanya "kesepakatan" rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan bersangkutan. Hal itu mengingat

pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.

Asas ini dapat tercapai jika dilakukan diseminasi secara terarah. Persoalannya jika peraturan yang diberlakukan pada saat yang bersamaan sangat banyak jumlahnya, maka keberadaan asas ini tidak efektif.

Asas-asas material meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).

Pertimbangan yang dikemukakan Van der Vlies ialah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.

Asas terminologi lebih tepat jika dimasukkan ke dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, karena asas ini lebih menekankan kepada teknik merancang kata-kata, struktur dan susunan peraturan sehingga pada akhirnya membentuk norma yang mengikat (Seidman: 2001). Asas dapat dikenali sangat penting artinya terutama bagi peraturan perundang-undangan yang membebani masyarakat dengan berbagai kewajiban. Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui setiap orang, lebih-lebih bagi orang yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan. Asas perlakuan yang sama dalam hukum menghendaki dalam pembentukan peraturan perundang-undangan muatannya tidak bersifat diskriminatif baik untuk kelompok kuat (mampu) maupun lemah, sehingga mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan.

2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van kenbaarheid*).

Alasan pentingnya asas ini ialah apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh

yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.

3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*).

Peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku hanya untuk sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*).

Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara Berdasar Atas Hukum yang dianut Negara RI.

Asas kepastian hukum merupakan konsekuensi sendi negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu setiap peraturan yang dibentuk harus jelas. Tidak hanya dalam konsideran sebagai suatu *legal spirit* hanya dirumuskan bahwa “pembentukan Peraturan Daerah ini perlu”, tanpa menjelaskan konstataasi fakta dari aspek sosiologis atau yuridis. Tidak dapat merumuskan pemberlakuan surut suatu norma hukum (retroaktif), apalagi yang bersifat pembebanan (misal: pajak, retribusi) karena bertentangan dengan asas kepastian hukum. Pengecualian terhadap norma yang bersifat retroaktif dapat dilakukan tetapi harus sangat hati-hati, jelas dan transparan. Ketidaktepatan rumusan akan berpengaruh pada efektifitas berlakunya aturan. Sekalipun fiksi hukum mengatakan setiap orang dianggap tahu hukumnya (*een ieder geacht de wet te kennen*), tetapi jika tanggal pemberlakuannya tidak jelas maka akan mempersulit implementasi fiksi hukum tersebut, dan capaian kepastian hukum.

5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)

Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan

perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus.

Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu dimaksudkan bahwa selain muatan peraturan perundang-undangan berlaku umum tapi dapat juga diterapkan untuk menyelesaikan persoalan secara khusus atau keadaan-keadaan tertentu (*in-concreto*). Namun dalam penerapan asas ini harus penuh kehati-hatian karena dapat meniadakan asas kepastian hukum dan asas persamaan. Oleh karena itu penerapan sepenuhnya diserahkan pada penegak peraturan perundang-undangan (hakim). Oleh karena itu sangat memungkinkan bagi hakim untuk melakukan *recht vinding*, mengingat dalam era desentralisasi sangat marak Peraturan Daerah pembebanan yang diikuti dengan sanksi pidana. Maksud penetapan sanksi sebagai racun (*in cauda venenum*) dalam penegakkan aturan bisa jadi tidak tercapai karena banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat akibat ketidak berdayaannya.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Peraturan Daerah membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*). Asas ini harus bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis pelayanan yang diselenggarakan secara publik.

Pengetahuan mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan sangat penting dalam perancangan atau penyusunan peraturan perundang-undangan, karena:

1. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan atau dasar yuridis yang jelas. Tanpa landasan atau dasar yuridis peraturan perundang-undangan akan batal demi hukum atau dapat



dibatalkan. Landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan adalah peraturan perundang-undangan tertentu. Dengan kata lain setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus menunjukkan secara jelas peraturan perundang-undangan tertentu yang menjadi landasan atau dasarnya.

2. Tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan. Hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis.
3. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan sederajat atau yang lebih rendah. Prinsip ini mengandung maksud beberapa hal yaitu:
  - a. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi.
  - b. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang terbaru dan peraturan perundang-undangan lama dianggap telah dikesampingkan. (*lex posterior derogat legi priori*).
  - c. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
  - d. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang yang merupakan kekhususan dari bidang-bidang umum yang diatur oleh

peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang khusus tersebut. (*lexspecialis derogate lexgenerali*).

4. Faktor keempat yaitu mengenai pentingnya pengetahuan mengenai peraturan perundang-undangan karena bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan senantiasa berkaitan dengan materi muatannya. Materi muatan UUD berbeda dengan materi muatan undang-undang. Setiap perancang atau penyusun peraturan perundang-undangan harus mempunyai pengetahuan yang memadai mengenai hubungan antara materi muatan dengan bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian pengetahuan mengenai seluk beluk peraturan perundang-undangan untuk menciptakan suatu system peraturan perundang-undangan yang tertib sebagai salah satu unsur peraturan perundang-undangan yang baik.

Dalam Pasal 237 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa asas pembentukan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Persoalan lain yang sangat penting untuk dikemukakan dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan adalah mengenai isi atau materi muatan. Istilah materi muatan pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S Attamimi. Maksud dari materi muatan adalah isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya.

Materi muatan undang-undang Indonesia merupakan hal yang penting untuk kita teliti dan kita cari oleh karena pembentukan undang-undang suatu negara bergantung pada cita negara dan teori bernegara yang dianutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negara, pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya. (A. Hamid S. Attamimi, 1990: 2).

Menurut Ann Seidman, bahwa suatu undang-undang yang efektif pada keadaan khusus di suatu negara haruslah menunjukkan atau mendorong suatu perilaku yang dituju atau diaturnya. Sebuah undang-undang yang membawa perubahan harus mengubah perilaku lembaga-lembaga yang ada yang selama ini menghambat tercapainya pemerintahan yang bersih dan pembangunan yang berkesinambungan (Seidman: 2001).

Menurut Malcom E. Jewell, dalam *Encyclopedia Americana* menegaskan, bahwa peraturan atau prosedur mengenai proses legislatif atau proses di dalam membuat peraturan perundang-undangan berbeda antara satu negara dengan negara lain, namun pada dasarnya peraturan atau prosedur dalam proses ini adalah merupakan suatu hal yang berlaku umum. Ini ditandai oleh adanya 4 (empat) hal yang selalu ada dalam proses legislatif, (Malcom E. Jewell, 1976: 175-176), yaitu:

1. Inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Pengaruh di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.
4. Adu argumentasi dan voting.

Dalam rangka penyusunan tertib peraturan perundang-undangan, perlu dibedakan dengan tegas antara putusan-putusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan putusan-putusan yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*). Secara hukum, semua jenis putusan tersebut dianggap penting dalam perkembangan hukum nasional. Terkait dengan pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti sempit perlu dibatasi ataupun sekurang-kurangnya dibedakan secara tegas, karena elemen pengaturan (*regeling*) hanya untuk kepentingan publik dan menyangkut hubungan-hubungan hukum atau hubungan hak dan kewajiban di antara sesama warganegara dan antara warganegara dengan negara dan pemerintah. Di luar bentuk-bentuk peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*), memang ada pula bentuk-bentuk peraturan yang disebut dengan '*beleidsregels*' (*policy rules*) atau peraturan kebijakan.

Bentuk peraturan kebijakan ini dapat disebut peraturan, tetapi dasarnya hanya bertumpu pada aspek '*doelmatigheid*', dari pada dasar pembenaran secara hukum (*rechtmatigheid*). Keluarnya aturan kebijakan ini bertolak pada prinsip '*freis ermessen*' atau '*beoordelingsvrijheid*', yaitu prinsip kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum. Berdasarkan prinsip ini, sudah seyogyanya suatu pemerintahan itu diberikan ruang gerak yang cukup untuk berkeaktifitas dalam usahanya melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, yang tidak selalu atau bahkan tidak mungkin ditentukan secara rinci dalam bentuk peraturan-peraturan yang kaku.

Dalam Pasal 237 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas materi muatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan
- e. kenusantaraan
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Dalam pandangan Bagir Manan peraturan kebijakan dibuat karena tidak dapat diatur dengan peraturan biasa, baik karena pejabatnya tidak berwenang maupun tidak lagi menjadi materi muatan suatu peraturan. Bentuk-bentuk aturan kebijakan ini beraneka ragam, seperti Surat Edaran, Juklak, Juknis, Pedoman, bahkan ada yang menyebut dengan Keputusan,(Bagir Manan, 2000: 146). Jimly Asshiddiqie mempersempit bentuk hukum peraturan kebijakan, sebagaimana dikemukakannya: "Akan tetapi, agar kita konsisten dan konsekuen mengikuti sistematisa pemisahan kekuasaan legislatif dan eksekutif secara tegas, prinsip '*freis ermessen*' tersebut di atas tidak digunakan sepanjang menyangkut pembuatan peraturan dalam arti teknis. Prinsip kebebasan bertindak itu cukup diimplementasikan dalam Keputusan-Keputusan yang tidak diperlakukan sebagai peraturan". (Jimly Asshiddiqie, 2000).

Munculnya keleluasaan/kelonggaran membuat peraturan kebijakan ini karena peraturan perundang-undangan yang sejatinya mengatur umum tidak tuntas dalam merumuskan norma, baik itu berupa norma perintah, larangan, pembolehan atau perizinan. Apalagi selalu ada peluang pembentukan *delegating*

*provisio* pada peraturan perundang-undangan di bawahnya atau pada pejabat tertentu. Jika pelimpahan itu hanya mengkait aspek non substantif (teknis), dapat dimengerti karena bertujuan untuk memudahkan dalam mengikuti perubahan yang terjadi.

Dalam konsep negara hukum yang demokratis keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan. Peraturan perundang undangan merupakan salah satu sarana yang strategis dalam mengimplementasikan ide negara hukum. Urgensi asas dalam peraturan perundang-undangan ini sangat berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah. Secara umum asas-asas yang melekat secara *inherent* pada esensi pelayanan publik adalah: asas keterbukaan, integritas, akuntabilitas, legalitas, non diskriminatif dan perlakuan yang sama, proporsionalitas, dan konsistensi. Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan, yang dalam pembentukannya tidak luput dari asas formal dan material. Apalagi substansinya merupakan norma sentral dalam mewujudkan secara lebih konkrit isi otonomi di suatu daerah. Atas dasar Peraturan Daerah yang dibentuk akan dapat dikeluarkan berbagai produk hukum di level lokal yang timbul karena kekuasaan yang bersifat derivatif (*afgeleid*). Kekuasaan *afgeleid* ini merupakan kekuasaan yang diturunkan kepada pihak lain, misal Bupati/Walikota.

Oleh karena itu kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang khusus berfungsi pengaturan (*regeling*) memiliki koherensi dengan kewenangan yang melingkupinya, berupa atribusi kewenangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) yaitu pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh UUD (*grondwet*) atau oleh Undang-Undang (*wet*) kepada suatu lembaga. Atribusi kekuasaan ini akan melahirkan kekuasaan baru. Terkait dengan otonomi hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) amandemen UUD 1945 bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan

peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Ketentuan ini telah memberikan kewenangan atribusi kepada pemerintah daerah untuk membentuk Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah yang dibentuk secara atributif seringkali muatannya tidak tuntas mengatur, sehingga perlu diderivasikan dalam berbagai aturan operasional. Kewenangan untuk membentuk aturan ini harus tetap bersumber pada delegasi kewenangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*), yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dalam era otonomi luas derivasi peraturan perundang-undangan dari Peraturan Daerah dapat berupa Peraturan Daerah yang sama-sama sederajat. Seolah-olah Peraturan Daerah yang pertama dijadikan sebagai “peraturan daerah payung”.

Model pendelegasian semacam ini banyak terjadi pada Peraturan Daerah yang berkait dengan retribusi. Pada prinsipnya pelaksanaan pendelegasian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat saja dilakukan sepanjang tidak bersifat cek kosong. Oleh karena itu dalam melakukan suatu pendelegasian harus dirumuskan terlebih dahulu norma-norma yang akan didelegasikan. Tujuan adanya kejelasan dalam perumusan norma yang akan didelegasikan ini tidak lain merupakan bagian dari membangun transparansi regulasi, sehingga regulasi tersebut sekalipun dibuat oleh eksekutif tetap dapat terkontrol.

Produk dari keseluruhan Peraturan Daerah sebagai manifestasi otonomi daerah akan menentukan berhasil tidaknya desentralisasi yang telah diberikan secara atributif oleh Undang-Undang. Cheema, Shabbir G, dan Rondinelli menyarankan beberapa kriteria untuk menguji kebijakan desentralisasi. Secara garis besar hal itu dapat dilihat dari sejauhmana desentralisasi: (Shabbir G Cheema dan Rondinelli, 1984: 28-31)

a. mendukung pencapaian tujuan politik, seperti stabilitas politik, integrasi

- b. nasional, dukungan politik, dan lain-lain.
- c. meningkatkan efektivitas administrasi bagi pembangunan.
- d. sejauh mana desentralisasi meningkatkan “efisiensi ekonomi” dan
- e. manajerial melalui kesempatan bagi pusat dan daerah untuk lebih berperan dalam pembangunan.
- f. meningkatkan “responsifitas” pemerintah terhadap kebutuhan dan tuntutan berbagai kelompok dalam masyarakat.
- g. meningkatkan ‘*self-administration and self-reliance*’ dari berbagai unit pemerintahan dan LSM dalam pembangunan.
- h. mendukung program dan proyek yang dirancang untuk dilaksanakan
- i. secara desentralitatif.

Rondinelli mengemukakan beberapa permasalahan yang dihadapi dalam desentralisasi; tantangan politis, problematika administratif dan operasional, perilaku pejabat dan keterbatasan sumber daya (Shabbir G Cheema dan Rondinelli, 1984: 95-118). Oleh karena itu tidak mengherankan jika terjadi eksploitasi sumber daya, mengingat kewenangan membutuhkan biaya/pendanaan, yang sebetulnya bertujuan untuk peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat.

Pembentukan Peraturan Daerah sebagai bagian pembentukan hukum positif sangat terkait dengan upaya memfungsikan hukum dalam masyarakat. Dalam filsafat hukum hal ini sangat dianjurkan oleh Eugen Ehrlich sebagai pemuka aliran *sociological jurisprudence*, yang prinsipnya mengatakan hukum positif yang baik adalah hukum yang sesuai dengan *living law*, merupakan *inner order* yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Selama era sentralistik sangat dirasakan hukum hanya dipandang sebagai alat kekuasaan represif dari pengembalian kekuasaan politik yang memiliki kewenangan diskresi tanpa batas, sebagaimana hal itu dicirikan oleh Nonet-Selznick, “Kekuasaan politik memiliki akses langsung pada institusi hukum



sehingga tata hukum praktis identik dengan negara dan hukum disubordinasi pada "*raison d'état*" (Philippe Nonet and Philip Selznick, 1978: 33). Tidak mengherankan jika aspek instrumental hukum sangat dominan ketimbang aspek ekspresifnya. Transisi era sentralistik ke desentralistik yang ditandai dengan terbitnya berbagai produk Peraturan Daerah seharusnya mampu menjembatani persoalan kebutuhan daerah yang telah termarginalkan sekian lama. Oleh karena itu dalam pembentukan Peraturan Daerah seharusnya mencakup komponen:

1. Materi Hukum.
2. Budaya Hukum.
3. Aparatur Hukum.
4. Pembinaan Sarana dan Prasarana Hukum.

Komponen ini bersumber pada *legal theory* yang dikemukakan oleh Freidmann yang di dalamnya mencakup 3 (tiga) unsur : (Freidmann, W.,1967)

1. Substansi hukum
2. Struktur hukum
3. Budaya hukum

Beranjak dari konsepsi pemikiran untuk membentuk peraturan (Peraturan Daerah) yang dapat fungsional di masyarakat, Aan Seidmann dan Bob Seidmann menawarkan suatu metode yang disebut dengan ROCCIPI (Seidman, 2001: 153). Untuk memudahkan tingkat implementasinya metode ini dibedakan menjadi: *Pertama*, bersifat subyektif karena tergantung pada pemegang peran dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu *interest* (kepentingan) dan *ideologi* (nilai dan sikap), *Kedua*, bersifat obyektif karena tergantung pada faktor-faktor yang ada diluar diri pemegang peran yaitu *Rule* (aturan); *Opportunity* (kesempatan); *Capacity* (Kemampuan); *Communication* (Komunikasi); dan *Process* (proses). Metode ini dapat digunakan sekaligus untuk mengukur implementasi Peraturan Daerah terutama pada aspek komunikasi dan proses di masyarakat.

ROCCIPi ini merupakan identifikasi tentang tujuh faktor yang kerap kali menimbulkan masalah dalam berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Ia kemudian dibedakan atas faktor-faktor subyektif dan faktor-faktor obyektif.

*Interest* terkait dengan pandangan tentang manfaat bagi pelaku peran (pembuat Undang-Undang maupun yang yang akan terkena), sedangkan *Ideology* terkait dengan masalah yang lebih luas cakupannya yakni, nilai, sikap, selera bahkan mitos-mitos dan asumsi-asumsi tentang dunia, agama, kepercayaan, politik, sosial, ekonomi.

*Rule* adalah faktor bahwa orang berperilaku tidak hanya dalam satu peraturan, tetapi dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang sering saling terkait. Oleh sebab itu pembuatannya harus selalu mengingat peraturan perundang-undangan lain yang mungkin ada kaitannya baik vertikal maupun horizontal.

*Opportunity* adalah faktor lingkungan (eksternal) dari pihak-pihak yang akan dituju yang juga harus diketahui secara jelas sehingga memungkinkan mereka berperilaku sesuai dengan perintah atau larangan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat.

*Capacity* adalah faktor yang terkait dengan ciri-ciri pelaku (internal) yang mungkin punya masalah yang bisa mendorong mereka atau menyulitkan mereka atau tidak memungkinkan mereka untuk mentaati peraturan perundang-undangan. *Communication* adalah faktor peran pihak yang berwenang atau aparat dalam mengambil langkah-langkah, apakah sudah memadai atau belum, untuk mengkomunikasikan peraturan perundang-undangan kepada pihak yang dituju. *Process* adalah prosedur bagi pelaku peran untuk memutuskan apakah akan memenuhi atau tidak akan mematuhi terhadap peraturan perundang-undangan.

Menurut Ni'matul Huda, bahwa dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Peraturan Daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi maupun

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat dilihat setara dengan undang-undang, dalam arti semata-mata produk hukum lembaga legislatif. Namun, dari segi isinya, sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-Undang lebih tinggi kedudukannya daripada Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten atau Peraturan Daerah Kota. (Ni'matul Huda, 2005: 239) Hal ini juga sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan bahwa peraturan perundangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Tetapi menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945, maka produk legislatif Daerah dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat Pusat. Misalnya, apabila suatu materi Peraturan Daerah tingkat Provinsi ataupun Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di tingkat Pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Peraturan Daerah itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya (Jimly Asshiddiqie, 2004, 279-280).

Pendapat Bagir Manan, mengingat bahwa Peraturan Daerah (termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau undang-undang pemerintahan daerah (Bagir Manan, 2004:

142). Berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah, masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda (Lihat Pasal 139 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Terkait dengan penyerapan aspirasi masyarakat ini ada hal yang juga penting yakni adanya studi ilmiah yang dilakukan oleh pakar-pakar dalam bidang-bidang yang terkait. Studi ilmiah ini biasanya melahirkan naskah akademik. Berdasarkan praktek yang ada naskah akademis itu merupakan sebuah uraian teoritik dan konseptual yang sistematis yang menjelaskan latar belakang disusunnya sebuah peraturan, uraian fakta dan problematika, penjelasan tentang materi-materi yang perlu diatur, konsepsi-konsepsi serta analisis-analisis dari beberapa aspek atas materi-materi yang akan diatur.

### **C. Kajian terhadap Praktik Empiris**

#### **1. Praktik Penyelenggaraan di Daerah Lain**

Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tentang penanggulangan kemiskinan sudah cukup banyak diterapkan di beberapa daerah di Indonesia. Daerah-daerah yang telah menyelenggarakan Perda tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Kabupaten Bantul dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Kemiskinan.
- b. Kabupaten Jembrana dengan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Jembrana.
- c. Kabupaten Kebumen dengan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2012 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- d. Kota Kendari dengan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Kemiskinan.
- e. Kota Mataram dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Mataram.

- f. Kota Padang dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Kemiskinan dan Peningkatan Kesejahteraan.
- g. Kabupaten Purbalingga dengan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2015 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

Selanjutnya, dari beberapa peraturan daerah yang telah berlaku tersebut di atas, terdapat beberapa ketentuan yang diatur di dalamnya. Beberapa ketentuan-ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Ketentuan Umum

Memuat semua penjelasan secara teori mengenai istilah-istilah yang terkait dalam peraturan daerah tentang penanggulangan kemiskinan yang bersangkutan. Termasuk di dalamnya termuat asas, dasar pedoman peraturan daerah, serta tujuan yang hendak dicapai.

b. Hak dan Kewajiban

Memuat penjelasan awal tentang hak dan kewajiban beberapa pihak yang terkait dalam peraturan daerah tentang penanggulangan kemiskinan, antara lain warga miskin, pemerintah daerah, masyarakat, dan pengusaha.

c. Tahapan Penanggulangan Kemiskinan

Memuat uraian tentang tahapan-tahapan yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Tahapan-tahapan tersebut antara lain memuat proses identifikasi, penyusunan strategi, program, dan prioritas kegiatan, serta proses pelaksanaan dan pengawasannya. Masing-masing tahapan juga dapat memuat penjelasan yang lebih rinci lagi jika diperlukan.

d. Prioritas Penanggulangan Kemiskinan

Memuat hal-hal yang harus diprioritaskan oleh pemerintah terhadap warga miskin agar program penanggulangan kemiskinan dapat lebih cepat tercapai tujuannya.

e. Pelaksanaan

Memuat ketentuan tentang pelaksanaan dari tahapan penanggulangan kemiskinan, termasuk di dalamnya adalah pihak yang secara teknis melakukan kegiatan tersebut dan juga proses pelaksanaan koordinasi.

f. Tim Koordinasi Percepatan/Penanggulangan Kemiskinan

Memuat perlunya menjelaskan secara lebih detil tentang keberadaan tim koordinasi percepatan/penanggulangan kemiskinan, yaitu mulai dari dasar pembentukan, ketua dan anggota tim, serta tugas dan fungsi.

g. Pengawasan, Monitoring, dan Evaluasi

Memuat secara lebih rinci tentang ketentuan sistem monitoring dan evaluasi yang terpadu, serta perlunya penyusunan dan penyampaian laporan hasil pelaksanaan pengawasan, monitoring, dan evaluasi.

h. Pembiayaan

Memuat ketentuan tentang sumber pembiayaan dari kegiatan penanggulangan kemiskinan, yang hal tersebut dapat dari APBN, APBD, dan sumber dana lainnya yang sah dan tidak mengikat.

i. Peran Serta Masyarakat

Memuat ketentuan tentang keleluasaan bagi masyarakat dalam ikut berperan serta dalam proses percepatan penanggulangan kemiskinan, termasuk batasan yang tidak boleh dilakukan.

j. Larangan

Memuat tentang larangan bagi pemerintah dan masyarakat yang tidak boleh dilakukan terkait program penanggulangan kemiskinan.

k. Penyidikan

Memuat ketentuan tentang pihak-pihak yang melakukan penyidikan terhadap terjadinya pelanggaran dalam proses kegiatan penanggulangan kemiskinan tersebut.

l. Ketentuan Pidana

Memuat ketentuan tentang ketentuan pidana, yaitu termasuk di dalamnya adalah pidana kurungan dan juga denda berupa uang.

m. Ketentuan Penutup

Memuat penegasan mengenai berlakunya peraturan daerah disertai dengan keputusan tidak berlakunya peraturan sebelumnya yang serupa, bila ada, serta ketentuan mengenai peraturan yang belum diatur di dalamnya.

Penyusunan peraturan daerah tentang percepatan penanggulangan kemiskinan saat ini sangat penting keberadaannya untuk masing-masing daerah. Hal ini dikarenakan kondisi yang mengharuskan masing-masing daerah dituntut agar mampu mengembangkan daerahnya di era otonomi seperti saat ini. Pengembangan yang dapat dilakukan salah satunya adalah dengan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya dengan menurunkan angka kemiskinan. Proses penurunan angka kemiskinan ini dapat dilakukan melalui kebijakan pemerintah daerah tentang strategi penanggulangan kemiskinan.

Keberadaan peraturan daerah tentang percepatan/ penanggulangan kemiskinan seperti data di atas dapat menjadi indikator bahwa saat ini daerah-daerah di Indonesia telah sadar untuk sesegera mungkin memiliki sistem yang matang dalam upaya menekan angka kemiskinan di daerahnya. Namun dari itu, masing-masing daerah melalui peraturan daerahnya memiliki pertimbangan-pertimbangan tertentu dalam hal pembentukan peraturan daerahnya tersebut. Pertimbangan-pertimbangan yang dijadikan dasar oleh beberapa daerah dalam pembentukan peraturan daerah tersebut adalah sebagai berikut:

a. Kabupaten Bantul

Pertimbangan utama dari Pemerintah Kabupaten Bantul dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Kemiskinan adalah melihat pemahaman bahwa dalam rangka mengurangi jumlah

penduduk miskin dan meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan upaya-upaya nyata dalam penanggulangan kemiskinan. Kemudian, seperti diketahui bahwa kemiskinan adalah masalah yang bersifat multi dimensi, multi sektor dengan beragam karakteristik yang harus segera diatasi karena menyangkut harkat dan martabat manusia, maka penanggulangan kemiskinan perlu keterpaduan program diantara lembaga dan dunia usaha serta melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, agar upaya penanggulangan kemiskinan dapat berjalan optimal, efektif, efisien, terprogram secara terpadu dan berkelanjutan, maka diperlukan peraturan bagi penyelenggara Pemerintah Kabupaten Bantul, dunia usaha di seluruh komponen masyarakat.

b. Kabupaten Jembrana

Pertimbangan utama dari Pemerintah Kabupaten Jembrana dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Jembrana adalah melihat pemahaman bahwa penanggulangan kemiskinan merupakan kewenangan Kabupaten yang terintegrasi dalam pelaksanaannya perlu dilakukan secara terkoordinasi, dan bersinergi antara pemerintah, dunia usaha, lembaga swadaya masyarakat serta komponen masyarakat lainnya. Penanggulangan kemiskinan tersebut di atas adalah salah satu upaya dalam rangka Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Jembrana yang diharapkan dapat berdampak semakin menurunnya angka kemiskinan dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat.

c. Kabupaten Kebumen

Pertimbangan utama dari Pemerintah Kabupaten Bantul dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2012 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan adalah melihat pemahaman bahwa kemiskinan adalah masalah



yang bersifat multidimensi dan multisektor dengan beragam karakteristiknya dan merupakan kondisi yang harus segera diatasi untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan manusia bermartabat. Guna mencapai target penurunan angka kemiskinan sebagaimana tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2005-2025 perlu dilakukan langkah-langkah strategis dan terintegrasi berbagai program penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu, untuk mengatasi masalah kemiskinan dan mencapai target penurunan angka kemiskinan sebagaimana dimaksud sebelumnya, maka perlu dilakukan percepatan penanggulangan kemiskinan.

d. Kota Kendari

Pertimbangan utama dari Pemerintah Kota Kendari dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Kemiskinan adalah melihat pemahaman bahwa dalam rangka memenuhi hak dasar warga negara, memelihara fakir miskin dan anak-anak yang terlantar, mengembalikan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan, serta tanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan sosial dasar yang layak sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka diperlukan upaya-upaya nyata dalam penanggulangan kemiskinan. Disamping itu, kemiskinan adalah masalah yang bersifat multi dimensi, multi sektor dengan beragam karakteristik yang harus segera diatasi karena menyangkut harkat dan martabat manusia, maka penanggulangan kemiskinan perlu keterpaduan program dan melibatkan partisipasi masyarakat.

e. Kota Mataram

Pertimbangan utama dari Pemerintah Kota Mataram dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Kemiskinan

di Kota Mataram adalah melihat pemahaman bahwa dalam rangka mengurangi jumlah penduduk miskin dan meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, maka diperlukan upaya-upaya nyata dalam penanggulangan kemiskinan. Kemudian, kemiskinan adalah masalah yang bersifat multi dimensi, multi sektor dengan beragam karakteristik yang harus segera diatasi karena menyangkut harkat dan martabat manusia, maka penanggulangan kemiskinan perlu keterpaduan program diantara lembaga dan dunia usaha serta melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, agar upaya penanggulangan kemiskinan dapat berjalan optimal, efektif, efisien, terprogram secara terpadu dan berkelanjutan, maka diperlukan peraturan bagi penyelenggara pemerintah Kota Mataram, dunia usaha di seluruh komponen masyarakat.

f. Kota Padang

Pertimbangan utama dari Pemerintah Kota Padang dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Kemiskinan dan Peningkatan Kesejahteraan adalah melihat pemahaman bahwa dalam rangka percepatan penanggulangan kemiskinan dan Peningkatan Kesejahteraan di daerah perlu dilakukan koordinasi antar lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan secara terpadu dan berkesinambungan.

g. Kabupaten Purbalingga.

Pertimbangan utama dari Pemerintah Kabupaten Purbalingga dalam pembentukan Perda Nomor 9 Tahun 2015 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan adalah bahwa tujuan pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kemiskinan adalah masalah yang bersifat multi dimensi, multi sektor dengan beragam karakteristik yang harus segera diatasi karena menyangkut harkat dan martabat manusia.

Penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu tanggung jawab pemerintah daerah yang memerlukan keterpaduan program lembaga dan dunia usaha serta melibatkan partisipasi masyarakat. Agar upaya penanggulangan kemiskinan dapat berjalan optimal, efektif, efisien, terprogram secara terpadu dan berkelanjutan, maka diperlukan dasar hukum tentang upaya percepatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tegal.

## **2. Kondisi dan Permasalahan di Daerah**

### **a. Kondisi Kabupaten Tegal**

#### **1) Geografi dan Pemerintahan**

Wilayah Kabupaten Tegal memiliki luas wilayah daratan sekitar 878,79 km<sup>2</sup> dan dan lautan seluas 121,50 km<sup>2</sup>. Secara topografis, Kabupaten Tegal dibagi dalam 3 (tiga) kategori, yaitu: daerah pantai, daerah dataran rendah, dan daerah dataran tinggi. Wilayah daratan mempunyai kemiringan bervariasi, mulai dari yang datar hingga yang sangat curam. Kemiringan lahan tipe datar/pesisir (0-2<sup>0</sup>) seluas 24.547,52 ha (Kecamatan Kramat, Suradadi dan Warureja), tipe bergelombang/dataran (2-15<sup>0</sup>) seluas 35.847,22 ha (Kecamatan Adiwerna, Dukuhturi, Talang, Tarub, Pagerbarang, Dukuhwaru, Slawi, Lebaksiu, sebagian wilayah Suradadi, Warureja, Kedungbanteng dan Pangkah), tipe curam/berbukit-bukit (15-40<sup>0</sup>) seluas 20.383,84 ha dan tipe sangat curam/pegunungan (>40<sup>0</sup>) seluas 7.099,97 ha (Kecamatan Jatinegara, Margasari, Balapulung, Bumijawa, Bojong, sebagian Pangkah dan Kedungbanteng). Kondisi dataran tersebut, di antaranya berupa wilayah hutan, persawahan dan ladang yang cukup luas.

Secara administrasi, Kabupaten Tegal dibagi menjadi

18 kecamatan, 281 desa, dan 6 kelurahan. Selama beberapa tahun terakhir tidak mengalami pemekaran wilayah. Kecamatan yang memiliki wilayah paling luas adalah Kecamatan Bumi Jawa dengan luas wilayah mencapai 88,55 Ha dan terbagi ke dalam 18 desa. Sedangkan untuk kecamatan dengan wilayah terkecil adalah Kecamatan Slawi dengan luas hanya 13,36 Ha dengan pembagian menjadi 5 desa.

Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal pada tahun 2020 adalah sebanyak 9.168 orang PNS dan 310 CPNS. Sebagian PNS telah berpendidikan S1, sedangkan untuk pendidikan SD hanya sekitar 106 orang (1,15%).

Tabel 4. Perbandingan Anggaran dan Perubahan APBD Kabupaten Tegal Tahun 2020 (Milyar Rp.)

Uraian	Anggaran 2020	Perubahan 2020
Pendapatan	2.875,037	2.644, 149
PAD	450,742	408,838
Dana Perimbangan	1.653, 021	1.476, 328
Lain-lain PAD yang Sah	771, 274	758, 982
Belanja	2.891,805	2.717,232
Belanja Pegawai	1.073,636	1.023, 003
Belanja Modal	411,653	269,131
Belanja Tak Terduga	6,00	111,

Sumber: DPPKAD Kab. Tegal

Pada neraca anggaran, tercatat APBD Kabupaten Tegal besarnya anggaran pendapatan daerah tahun 2020 turun sebesar 8 % dari usulan anggaran yang sebelumnya sebesar Rp 2,875 milyar. Seementara itu, PAD hanya menyumbang sebesar Rp 408 milyar, terkoreksi 9,3 % yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil perusahaan milik daerah. Dari

kondisi tersebut, sudah seharusnya pemerintah lebih menggenjot lagi PAD agar mengurangi ketergantungan pembiayaan dari DAU.

## 2) Pendapatan Regional

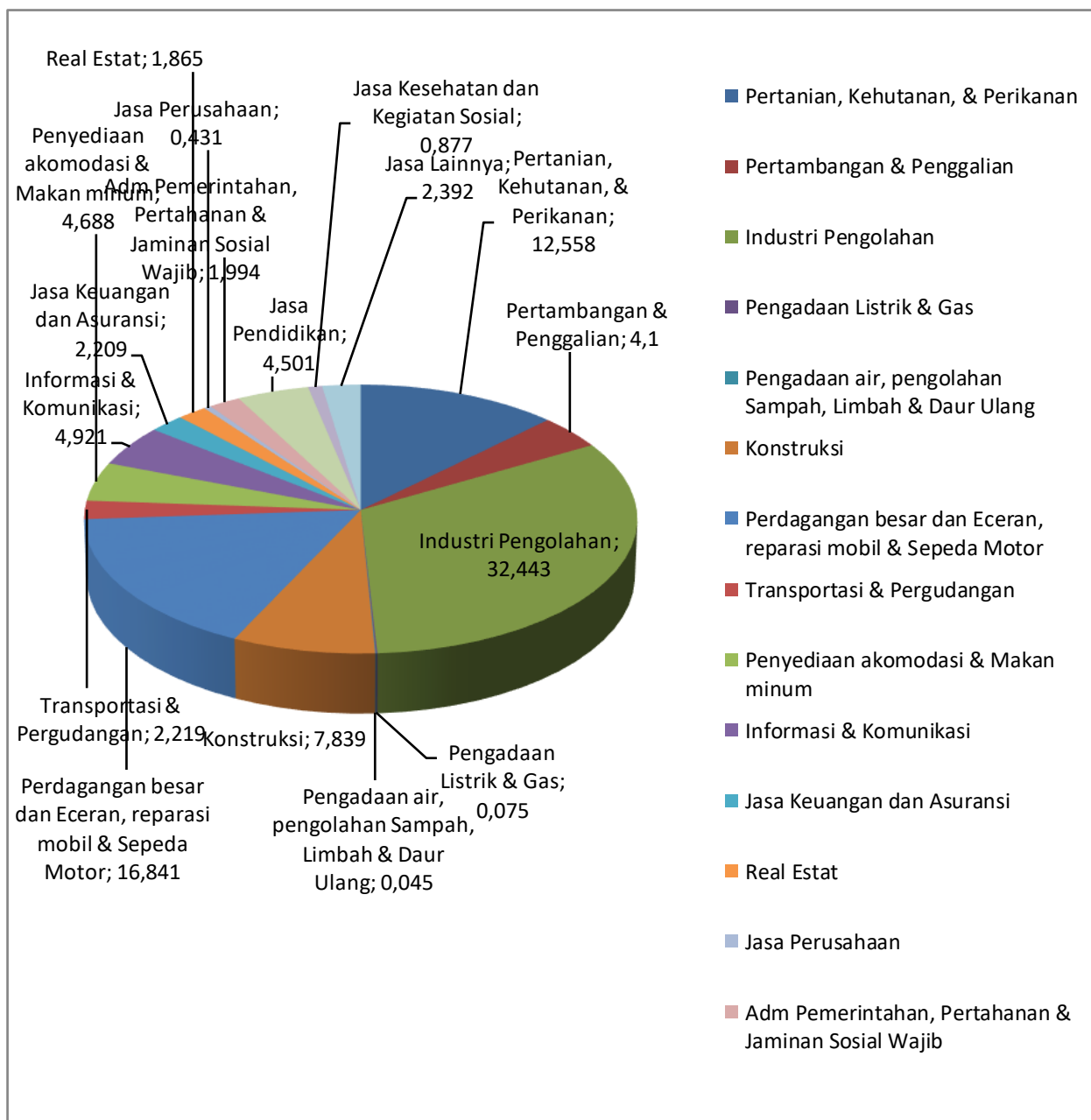
Produk Regional Domestik Bruto (PDRB) sebagai ukuran produktivitas mencerminkan seluruh nilai barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu wilayah dalam 1 tahun. Kabupaten Tegal sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2020 mempunyai PDRB sebesar 24,5 triliun rupiah.

Tabel 5. Perkembangan PDRB Kabupaten Tegal

Uraian	2018	2019	2020
PDRB ADHK (Milyar Rp.)	23.552,6	24.866,7	24.502,6
PDRB ADHB (Milyar Rp.)	32.770,3	35.232,2	35.319,8
PDRB/Kapita ADHK (Ribu Rp.)	16.389,7	16.032,7	15.343
PDRB/Kapita ADHB (Ribu Rp.)	22.804,7	22.715,8	22.115,8
Pertumbuhan Ekonomi (%)	5	5	-1,46

Sumber: PDRB Kab. Tegal 2020

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah tercermin dari pertumbuhan PDRB. Pada tahun 2020 pertumbuhan ekonomi Kabupaten Tegal mencapai -1,46 persen akibat dampak pandemi Covid-19. Sementara itu, pendapatan per kapita tahun 2020 sebesar 15,3 juta rupiah per penduduk per tahun.



Gambar 1. Struktur Ekonomi di Kabupaten Tegal menurut Sektor Tahun 2020

Struktur ekonomi Kabupaten Tegal didominasi oleh tiga sektor utama yaitu: sektor pertanian, sektor industri olahan, dan sektor perdagangan. Ketiga sektor tersebut merupakan sektor riil yang sangat mempengaruhi perekonomian Kabupaten Tegal, dan bisa dilihat pengaruhnya pada penggunaan lahan serta penduduk berdasar matapencaharian.

Dari sisi distribusi penyebarannya, PDRB Kabupaten Tegal tahun 2020 didominasi oleh sektor industri pengolahan sebesar 32,44 %. Selanjutnya diikuti oleh sektor Perdagangan besar dan Eceran, reparasi mobil & Sepeda motor sebesar 16,84%, dan sektor pertanian sebesar 12,56 %. Peranan sektor pertanian sebagai penyumbang PDRB Kabupaten Tegal semakin menurun, tetapi sebaliknya sektor tersier seperti Industri, jasa dan perdagangan semakin meningkat. Hal ini menandakan bahwa struktur perekonomian Kabupaten Banyumas mulai berubah dari sektor primer menjadi sektor tersier.

### 3) Penduduk dan Ketenagakerjaan

Pada tahun 2020 tercatat jumlah penduduk Kabupaten Tegal adalah sebanyak 1 596 996 orang, yang terdiri dari 809 884 orang laki-laki dan 787 112 orang perempuan. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa tingkat kepadatan penduduk Kabupaten Tegal adalah sebanyak 1.817 orang per kilometer persegi.

Tabel 6. Penduduk Kabupaten Tegal Tahun 2020

Uraian	Tahun 2020
Jumlah Penduduk (jiwa)	1.596.996
Laki-laki (jiwa)	809.884
Perempuan (jiwa)	787.112
<i>Dependency Ratio (%)</i>	48,79
Kepadatan Penduduk (jiwa/km <sup>2</sup> )	1.817
<i>Sex Ratio (L/P) (%)</i>	102,89

*Sumber: BPS Kab. Tegal*

Rasio jenis kelamin (*sex ratio*) Kabupaten Tegal adalah sebesar 102,89, yang artinya jumlah penduduk laki-laki lebih besar daripada perempuan. Pada tahun 2020 sendiri *sex ratio* yang paling tinggi adalah di

Kecamatan Bumijawa, yaitu sebesar 106. Sedangkan *sex ratio* yang paling rendah adalah berada di Kecamatan Lebaksiu sebesar 99.

Selanjutnya, dilihat dari piramida penduduk, Kabupaten Tegal termasuk dalam piramida penduduk muda, karena sebagian besar penduduk berada pada kelompok umur muda. Angka ketergantungan (*dependency ratio*) sebesar 48,79% yang artinya setiap 100 orang produktif menanggung 48,79 atau 49 orang tidak produktif.

Berdasarkan hasil Survei Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS) 2020, penduduk usia kerja (15 tahun ke atas) di Kabupaten Tegal adalah sebanyak 1.113.731 jiwa. Sekitar 69,74% merupakan penduduk angkatan kerja (bekerja dan pengangguran). Sedangkan sisanya yang 30,26% adalah penduduk bukan angkatan kerja (bersekolah, mengurus rumah tangga, dan lainnya).

Tabel 7. Jumlah penduduk 15 Tahun Keatas menurut Jenis kegiatan selama seminggu yang lalu dan jenis kelamin

Angkatan Kerja dan Bukan Angkatan Kerja	Jumlah Penduduk Berumur 15 Tahun Keatas Menurut Jenis Kegiatan Selama Seminggu yang Lalu dan Jenis Kelamin		
	Laki-laki	Perempuan	Total
	2020	2020	2020
Angkatan Kerja	435 657	279 567	715 224
> Bekerja	383 368	261 610	644 978
> Pengangguran	52 289	17 957	70 246
Bukan Angkatan Kerja	94 090	265 941	360 031
> Sekolah	33 355	33 332	66 687
> Mengurus Rumah Tangga	19 773	206 471	226 244
> Lainnya	40 962	26 138	67 100
Jumlah	529 747	545 508	1 075 255
Jumlah Penduduk Berumur 15 Tahun Keatas Menurut Jenis Kegiatan Selama Seminggu yang Lalu dan Jenis Kelamin di Kabupaten Tegal			

Sumber: <https://tegalkab.bps.go.id/indicator/6/418/1/jumlah-penduduk-berumur-15-tahun-keatas-menurut-jenis-kegiatan-selama-seminggu-yang-lalu-dan-jenis-kelamin.html>

Guna melihat besarnya penduduk usia kerja yang aktif secara ekonomi di suatu wilayah adalah dengan menghitung Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK). TPAK Kabupaten Tegal adalah sebesar 65,26%, hal ini



menunjukkan bahwa dari 100 orang penduduk usia kerja, sekitar 65 orang termasuk angkatan kerja.

Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) memberi indikasi tentang penduduk usia kerja yang termasuk dalam kelompok pengangguran. TPT Kabupaten Tegal tercatat 8,45% yang berarti bahwa dari 100 orang angkatan kerja terdapat sekitar 8-9 orang yang menganggur. Kemudian untuk Tingkat Kesempatan Kerja (TKK) adalah sebesar 91,55% yang berarti bahwa dari 100 orang angkatan kerja, sekitar 91-92 orang melakukan kegiatan bekerja atau sementara tidak bekerja.

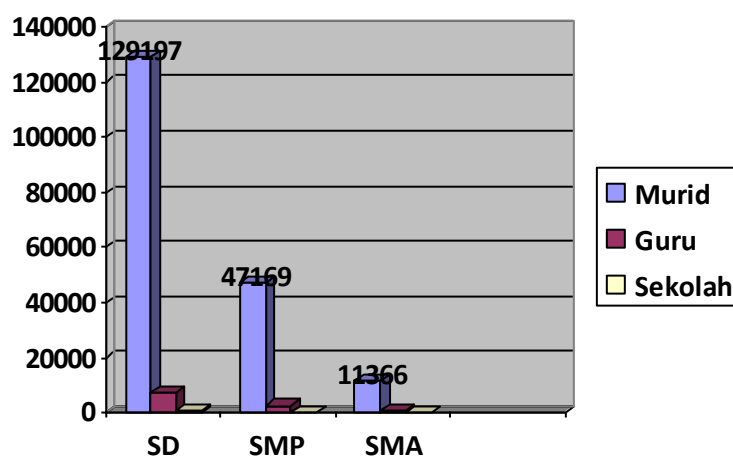
Sebagian besar penduduk Kabupaten Tegal pada tahun 2019 bekerja di bidang perdagangan, reparasi mobil, rumah makan dan jasa akomodasi yaitu 33,99%. Setelah itu disusul di bidang industri sebesar 19,81 %, dan selanjutnya di bidang pertanian, perkebunan, kehutanan, dan perikanan sebesar 17,40 %, dan sisanya adalah sektor lainnya.

2 610

#### **4) Pendidikan & Pembangunan Manusia**

Banyaknya murid di Kabupaten Tegal tahun 2020 setingkat SD sebanyak 129.197 siswa, setingkat SMP sebanyak 47.169 siswa, dan setingkat SMA sebanyak 11.366 siswa. Kemudian, dalam upaya menunjang pendidikan di Kabupaten Tegal, yang harus diperhatikan salah satunya adalah ketersediaan fasilitas pendidikan. Hal yang paling penting adalah peran guru di sekolah. Pada jenjang pendidikan SD di Kabupaten Tegal untuk tahun ajaran 2019/2020 seorang guru rata-rata mengajar 60 murid SD. Semakin tinggi jenjang pendidikan maka beban seorang guru idealnya semakin sedikit, dimana untuk jenjang pendidikan SMP rata-rata seorang guru mengajar 18 murid dan di jenjang SMA beban seorang guru mengajar 13 murid. Jika dilihat dengan tahun sebelumnya, rasio guru terhadap murid SD, SMP, maupun SMA turun dikarenakan jumlah murid yang turun.

Grafik 1. Jumlah Murid, Guru, dan Sekolah di Kabupaten Tegal Tahun 2012



Sumber: Tegal Dalam Angka, 2020

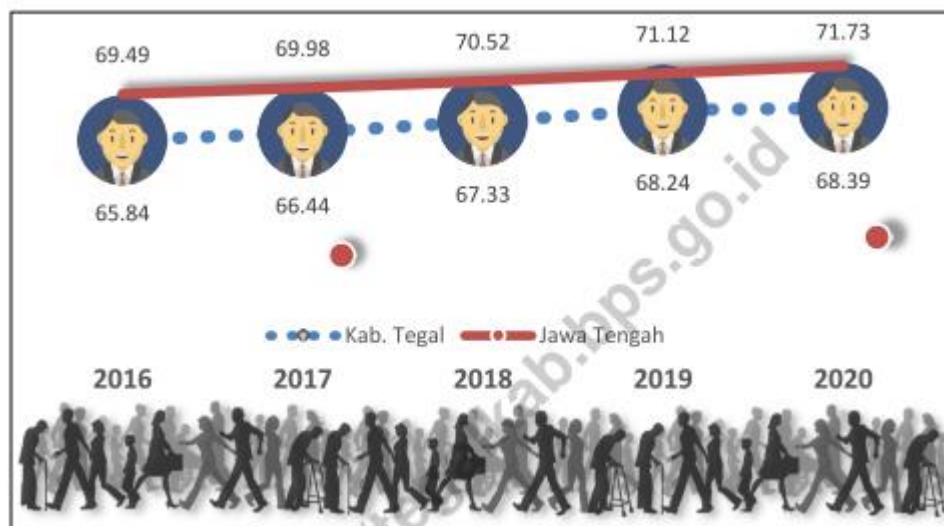
Selanjutnya, untuk mengetahui seberapa banyak penduduk usia sekolah yang sudah dapat memanfaatkan fasilitas pendidikan dapat dilihat dari penduduk yang masih sekolah pada umur tertentu yang lebih dikenal dengan Angka Partisipasi Murni (APM). Tahun 2020, APM (SD/MI/ sederajat) sedikit berbeda dari tahun sebelumnya (98,69 %) yaitu sebesar 99,23%. APM (SMP/MTs/Sederajat) mengalami seikit kenaikan dari 77,46% menjadi 77,86%. Sedangkan APS (SMA/MA/Sederajat) sedikit turun dari 53,80% (2019) menjadi 53,71% pada tahun 2020.

Persentase penduduk miskin Kabupaten Tegal sejak 2018 sampai 2019 cenderung menurun. Pada tahun 2018 jumlah penduduk miskin 114.100 jiwa dan menurun terus sehingga di tahun 2019 sebanyak 109.900 jiwa. Namun pandemi Covid19 memberikan pengaruh terhadap peningkatan jumlah penduduk miskin Kabupaten Tegal sebanyak 117.500 jiwa atau naik 6,47 % dibandingkan tahun 2019.

Kemudian, untuk melihat kemajuan pembangunan manusia di suatu wilayah adalah dengan menggunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM diperoleh dari variabel Angka Harapan Hidup, Angka Melek Huruf, Rata-

rata Lama Sekolah, dan Pendapatan per Kapita. IPM Kabupaten Tegal tahun 2020 adalah sebesar 68,39%, naik dibanding tahun sebelumnya. Namun demikian, IPM Kabupaten Tegal selama lima tahun terakhir (2016-2020) masih berada di bawah rata-rata IPM Provinsi Jateng.

Gambar 2. IPM Kabupaten Tegal dan Provinsi Jateng



Sumber : BPS Kabupaten Tegal

Jika dilihat komponen pembentuknya, Angka Harapan Hidup (AHH) penduduk Kabupaten Tegal sebesar 71,60 berada 2,77 poin di bawah AHH Jawa Tengah yang mencapai 74,37 pada tahun 2020. Sementara itu, Angka Harapan Sekolah mengalami perbaikan sedikit dari 12,58 menjadi 12,67, yang artinya pada tahun 2020 anak usia 7 tahun di Kabupaten Tegal yang masuk dunia pendidikan diharapkan akan dapat bersekolah selama 12,67 tahun atau setara perguruan tinggi tingkat pertama. Sedangkan untuk Rata-rata Lama Sekolah pada tahun 2020 juga naik dari 6,86 menjadi 6,98 yang artinya setiap penduduk rata-rata mengenyam pendidikan hingga enam tahun atau setara sekolah kelas VI.

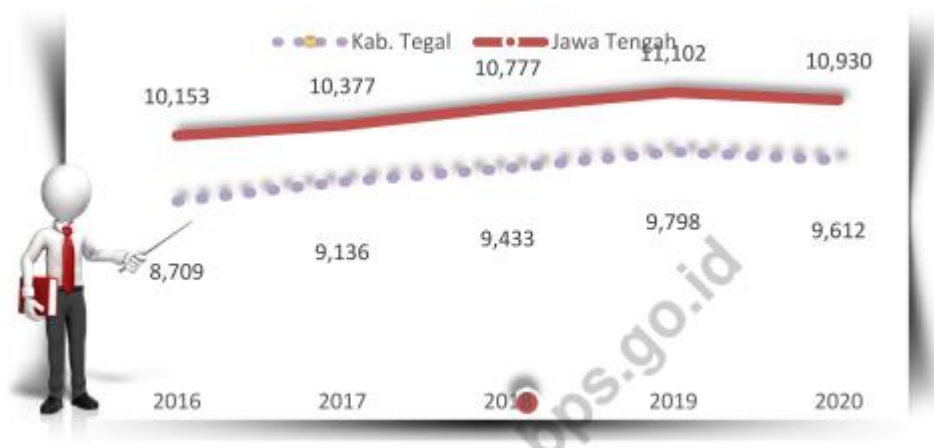
Pada tahun 2020 rata-rata pengeluaran per kapita setahun disesuaikan penduduk Kabupaten Tegal sebesar 9,612 juta rupiah menurun 186 ribu rupiah dibanding dengan tahun 2019 yang mencapai 9,798 juta

rupiah. Penurunan pengeluaran masyarakat ini sangat dipengaruhi oleh kondisi perekonomian masyarakat saat ini yang masih dilanda krisis ekonomi akibat pandemi yang melanda seluruh dunia.

#### 5) Pendapatan per Kapita dan Pengeluaran Penduduk

Kenaikan pendapatan masyarakat menyebabkan tingkat pengeluaran juga semakin meningkat. Pengeluaran per kapita Kabupaten Tegal mengalami peningkatan selama kurun waktu 3 tahun terakhir. Pada tahun 2017 tercatat sebesar 9.136.000 rupiah/kapita. Sedangkan pada tahun 2019 meningkat menjadi 9.798.000 rupiah/kapita, naik sekitar 9,7% dalam jangka waktu 3 tahun. Namun pada tahun 2020 mengalami penurunan sedikit (9,8 %) akibat pandemi Covid-19.

Gambar 3. Pengeluaran per Kapita Kab. Tegal Tahun 2016-2020 (Ribu Rupiah)



Sumber: BPS Kab. Tegal, 2020

Selanjutnya, untuk mengukur tingkat kesejahteraan juga dapat diamati berdasarkan perubahan pola pengeluaran yang dialokasikan untuk makanan dan non-makanan. Semakin besar seseorang mengkonsumsi non-makanan dapat dikatakan orang tersebut tingkat kesejahteraannya semakin baik.

Berdasarkan data yang tersedia, terlihat bahwa persentase pengeluaran makanan lebih besar daripada pengeluaran non-makanan. Rata-rata pengeluaran penduduk non-makanan sebesar 483.328 ribu rupiah, sedangkan pengeluaran makanan sebesar 531.480 ribu rupiah.

**b. Permasalahan di Daerah**

Kemiskinan merupakan permasalahan yang kompleks dan akan dihadapi oleh sebuah negara, baik itu negara maju atau pun berkembang. Guna meminimalisasi angka kemiskinan di sebuah negara maka perlu adanya sistem kerja penanggulangan yang terintegrasi. Integrasi diperlukan agar di tiap-tiap daerah memiliki program yang sejalan sehingga diharapkan tujuan nasional akan tercapai lebih cepat. Dasar tentang perlu adanya program/sistem penanggulangan kemiskinan adalah merujuk pula pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan tentang upaya mengurangi jumlah penduduk miskin dan meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Di Kabupaten Tegal sendiri permasalahan kemiskinan merupakan masalah yang bersifat multidimensi dan multisektor dengan beragam karakteristik yang harus segera diatasi. Alasannya karena permasalahan kemiskinan tersebut menyangkut harkat dan martabat manusia. Oleh karena itu, upaya penanggulangan kemiskinan perlu keterpaduan program di antara lembaga dan dunia usaha serta melibatkan partisipasi masyarakat.

Jika dianalisis secara spesifik di wilayah Kabupaten Tegal, permasalahan kemiskinan yang saat ini terjadi terutama dikarenakan beberapa hal yang secara nyata menjadi permasalahan dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang selama ini dijalankan. Beberapa permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Belum terintegrasinya program-program penanggulangan kemiskinan.
2. Belum optimalnya pemanfaatan basis data terpadu dalam menentukan sasaran program penanggulangan kemiskinan.

3. Belum optimalnya kelembagaan TKPKD.
4. Indikator kemiskinan perlu disesuaikan dengan kondisi riil masyarakat Kabupaten Tegal.

Melihat permasalahan-permasalahan yang secara nyata terjadi di Kabupaten Tegal dalam rangka upaya penanggulangan kemiskinan, maka perlu adanya suatu regulasi yang mampu mewadahi permasalahan tersebut. Regulasi tersebut harus dapat menjadi acuan dalam rangka upaya penanggulangan kemiskinan agar dapat berjalan optimal, efektif, efisien, terprogram secara terpadu, dan berkelanjutan. Oleh karena itu diperlukan peraturan daerah yang ditujukan penyelenggara Pemerintah Kabupaten Tegal, para pelaku usaha, serta seluruh komponen masyarakat di wilayah Kabupaten Tegal.

#### **D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru**

Pemberlakuan peraturan daerah yang mengatur tentang penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tegal merupakan langkah tepat sebagai jalan keluar terhadap beberapa permasalahan yang ada di Kabupaten Tegal seperti telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Kebutuhan akan peraturan daerah tentang penanggulangan kemiskinan ini diharapkan akan menjadi panduan yang komprehensif bagi baik bagi pemerintah daerah atau pun masyarakat dalam upaya menyukseskan program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tegal sehingga tercipta peningkatan kesejahteraan masyarakat yang merata di seluruh lapisan masyarakat Kabupaten Tegal.

Kemudian, ketika peraturan daerah tentang Percepatan Penanggulangan kemiskinan ini mulai berlaku maka dampaknya akan membawa pada beberapa implikasi yang secara nyata akan muncul sebagai dampak dari adanya peraturan daerah ini. Implikasi ini dapat berupa hal-hal yang sifatnya positif atau juga sebaliknya berupa hal-hal yang negatif. Tugas pemerintah daerah sebagai pengelola adalah memanfaatkan dampak positif tersebut dan mengantisipasi adanya dampak negatif yang muncul sehingga dapat diminimalisir.

Beberapa implikasi positif yang akan muncul ketika peraturan daerah ini berlaku antara lain sebagai berikut:

1. Adanya acuan yang jelas tentang program penanggulangan kemiskinan yang dijadikan dasar oleh Pemerintah Kabupaten Tegal.
2. Adanya integrasi antara program-program penanggulangan kemiskinan yang selama ini ada, terutama dengan program yang dicanangkan oleh pemerintah secara nasional.
3. Terbentuknya sistem yang akan membawa pada optimalnya pemanfaatan basis data terpadu dalam menentukan sasaran program penanggulangan kemiskinan.
4. Lebih optimalnya keberadaan dan kinerja dari kelembagaan TKPKD sebagai upaya pemerintah daerah menanggulangi kemiskinan.
5. Indikator kemiskinan yang diterapkan di Kabupaten Tegal akan lebih riil menggambarkan kondisi sesungguhnya yang terjadi di lapangan.

Namun demikian, guna mencapai hal tersebut harus diupayakan dengan langkah yang tidak mudah. Perlu adanya sinergi antara pemerintah dengan masyarakat agar upaya penanggulangan kemiskinan tersebut bisa sukses. Oleh karena itu, perlu diperhatikan beberapa poin penting berikut ini agar upaya penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tegal tidak membawa pada dampak negatif. Dampak negatif yang mungkin terjadi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Perlu adanya sumberdaya manusia yang kompeten yang memahami kondisi riil kemiskinan di Kabupaten Tegal agar program yang telah dicanangkan dapat tepat sasaran. Jika tidak, maka sangat memungkinkan hanya akan memperlebar jarak antara si kaya dengan si miskin.
2. Program yang dicanangkan pemerintah daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan harus mampu menjadi motor penggerak masyarakat miskin agar lebih termotivasi dalam berusaha keluar dari jerat kemiskinan, seperti program yang arahnya kegiatan produktif. Jangan sampai program yang dicanangkan adalah program yang hanya memanjakan masyarakat miskin sehingga tidak ada perbaikan kesejahteraan dalam jangka panjang.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dilakukan untuk mengetahui kondisi hukum yang ada, keterkaitan undang-undang dan peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horisontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada. Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari undang-undang atau peraturan daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari undang-undang dan peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan yang akan dibentuk.

Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan point 39 menyebutkan bahwa : “Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya di dalam point 40 menyebutkan bahwa: “Jika terdapat Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan secara langsung pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan tersebut dimuat di dalam dasar hukum. Berikut memuat evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Banyumas.



Memperhatikan hal tersebut, maka beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perlunya disusun Rancangan Peraturan Daerah Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Tegal adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;  
Pasal 18 ayat (6) menyebutkan bahwa : “Pemerintahan daerah berhak menetapkan **peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain** untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.”
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Djawa Tengah (Berita Negara Tahun 1950). Dasar hukum ini merupakan dasar hukum yang wajib dicantumkan dalam setiap Peraturan Daerah Kabupaten/kota di Jawa Tengah karena untuk menunjukkan bahwa kabupaten/kota tersebut merupakan kabupaten/kota yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6573).

#### **Pasal 236**

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan.
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan local sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 237**

- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.

4. Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);

Pasal 1 butir 1

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan /atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pasal 5

- (1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
  - (2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234);

Di dalam Pasal 5 mengatur bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian; antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Pasal 6 :

(1) Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian; dan keselarasan.

(2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selanjutnya dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12 dan Pasal 13 disebutkan:

#### Pasal 9

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

#### Pasal 10

- (1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:
  - a. politik luar negeri;
  - b. pertahanan;
  - c. keamanan;
  - d. yustisi;
  - e. moneter dan fiskal nasional; dan
  - f. agama.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:
  - a. melaksanakan sendiri; atau
  - b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

## Pasal 11

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

## Pasal 12

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
  - f. sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. tenaga kerja;
  - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - c. pangan; d. pertanian;
  - e. lingkungan hidup;
  - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
  - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
  - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
  - i. perhubungan;
  - j. komunikasi dan informatika;
  - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - l. penanaman;
  - l. penanaman modal;
  - m. kepemudaan dan olah raga;
  - n. statistik;
  - o. persandian;
  - p. kebudayaan;

- q. perpustakaan; dan
  - r. kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. kelautan dan perikanan;
  - b. pariwisata;
  - c. pertanian;
  - d. kehutanan;
  - e. energi dan sumber daya mineral;
  - f. perdagangan;
  - g. perindustrian; dan
  - h. transmigrasi.

### Pasal 13

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
  - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

- (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.
6. Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2019-2024 (Lembaran Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2019 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Tegal Nomor 129).

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURUDIS

#### A. Landasan Filosofis

Setiap manusia memiliki hak untuk hidup secara sejahtera. Hal ini diwujudkan dengan hak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, hak untuk mendapatkan jaminan kesehatan dan pendidikan. Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 pun telah mengisyaratkan hal tersebut, bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pekerjaan yang layak, hak mendapatkan pendidikan dan hak mendapatkan jaminan kesehatan.

Pemerintah dengan demikian di sisi yang lain memiliki kewajiban untuk membuat desain sistem pemerintah melalui kebijakan publik, yang mampu merealisasikan terpenuhinya hak-hak manusia yang menempel pada setiap warga negara. Pemerintah dengan demikian berkewajiban untuk mengerahkan segala daya dan upaya guna terpenuhi hak-hak asasi manusia.

Peraturan daerah tentang pengentasan kemiskinan dengan demikian mendapatkan pembenaran ketika: pertama, masih banyaknya warga negara di daerah yang berada di bawah garis kemiskinan; dan kedua, pemerintah memiliki modal (sumber daya manusia, finansial maupun organisasional) yang dapat dialokasikan guna program pengentasan kemiskinan. Alasan-alasan inilah yang menjadikan program-program pengentasan kemiskinan di daerah mendapatkan kebenaran secara filosofis.

#### B. Landasan Yuridis

Landasan yuridis (*juridische grondslag*) adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak (landasan yuridis formal). Di dalam landasan yuridis formal selain menetapkan badan yang berwenang membentuk, juga secara garis besar ditetapkan proses dan prosedur



penetapannya. Selain menentukan dasar kewenangan landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan (landasan yuridis materiil). Jadi, seyogianya jenis peraturan perundang-undangan serta badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Disamping ketiga landasan tersebut, dalam membentuk peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

(a) kejelasan tujuan

Yang dimaksud dengan “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

(b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.

(c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan;

Yang dimaksud dengan asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

(d) dapat dilaksanakan;

Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

(e) kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

(f) kejelasan rumusan;

Yang dimaksud dengan asas “kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

(g) keterbukaan.

Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas: a) pengayoman; b) kemanusiaan; c) kebangsaan; d) kekeluargaan; e) kenusantaraan; f) bhineka tunggal ika; g) keadilan; h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas-asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya dalam hukum pidana, asas legalitas, asas tiada pidana tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.

Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Produk hukum yang dihasilkan harus senantiasa berkaitan atau saling mendukung hukum yang satu dengan lainnya. Dalam tataran tingkat daerah juga semestinya peraturan daerah saling mendukung peraturan lainnya. Pembentukan Perda berbasis riset (didukung oleh hasil penelitian) merupakan syarat awal bagi lahirnya Perda-perda yang baik yang lebih dikenal dengan istilah Naskah Akademik.

Naskah akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah Rancangan Undang-Undang ataupun Raperda karena dimuat gagasan-gagasan pengaturan serta materi muatan perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik holistik dan futuristik dari berbagai aspek ilmu. Naskah akademik juga merupakan bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan RUU/RPP kepada Presiden dan Raperda kepada Pemerintah Daerah (Kepala Daerah ataupun DPRD). Naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu disebut Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

Naskah akademik memuat gagasan-gagasan pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu dilengkapi dengan referensi yang memuat: urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam

bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternatif, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

Landasan yuridis penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah termuat di dalam Pasal 56 ayat (2) yang menyebutkan : “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Sedangkan ketentuan Naskah Akademik untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat disimpulkan dari Pasal 63 UU Nomor 12 tahun 2011 yang menyebutkan: “Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Mutatis mutandis (mengubah apa yang perlu diubah) artinya apa yang perlu diubah biasanya mengacu pada pernyataan sebelumnya yang diasumsikan telah di mengerti oleh pembaca.

### **C. Landasan Sosiologis**

Kemiskinan merupakan permasalahan yang kompleks dan akan dihadapi oleh sebuah negara, baik itu negara maju atau pun berkembang. Guna meminimalisasi angka kemiskinan di sebuah negara maka perlu adanya sistem kerja penanggulangan yang terintegrasi. Integrasi diperlukan agar di tiap-tiap daerah memiliki program yang sejalan sehingga diharapkan tujuan nasional akan tercapai lebih cepat. Dasar tentang perlu adanya program/sistem penanggulangan kemiskinan adalah merujuk pula pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan tentang upaya mengurangi jumlah penduduk miskin dan meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Di Kabupaten Tegal sendiri permasalahan kemiskinan merupakan masalah yang bersifat multidimensi dan multisektor dengan beragam karakteristik yang harus segera diatasi. Alasannya karena permasalahan kemiskinan tersebut

menyangkut harkat dan martabat manusia. Oleh karena itu, upaya penanggulangan kemiskinan perlu keterpaduan program di antara lembaga dan dunia usaha serta melibatkan partisipasi masyarakat.

Jika dianalisis secara spesifik di wilayah Kabupaten Tegal, permasalahan kemiskinan yang saat ini terjadi terutama dikarenakan beberapa hal yang secara nyata menjadi permasalahan dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang selama ini dijalankan. Beberapa permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Belum terintegrasinya program-program penanggulangan kemiskinan.
2. Belum optimalnya pemanfaatan basis data terpadu dalam menentukan sasaran program penanggulangan kemiskinan.
3. Belum optimalnya kelembagaan TKPKD.
4. Indikator kemiskinan perlu disesuaikan dengan kondisi riil masyarakat Kabupaten Tegal.

Melihat permasalahan-permasalahan yang secara nyata terjadi di Kabupaten Tegal dalam rangka upaya penanggulangan kemiskinan, maka perlu adanya suatu regulasi yang mampu mewadahi permasalahan tersebut. Regulasi tersebut harus dapat menjadi acuan dalam rangka upaya penanggulangan kemiskinan agar dapat berjalan optimal, efektif, efisien, terprogram secara terpadu, dan berkelanjutan. Oleh karena itu diperlukan peraturan daerah yang ditujukan penyelenggara Pemerintah Kabupaten Tegal, para pelaku usaha, serta seluruh komponen masyarakat di wilayah Kabupaten Tegal.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

#### **PERATURAN DAERAH**

##### **A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Kemiskinan merupakan masalah yang penting untuk tetap menjadi perhatian penting dalam kebijakan publik lokal maupun nasional. Hal ini karena orang miskin adalah orang yang berada dalam kondisi tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya untuk dapat hidup sebagai manusia yang bermartabat. Orang miskin dengan demikian harus mendapat perhatian guna tetap menjaga nilai-nilai kemanusiaan yang beradab, dan demi menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kondisi empirik di Kabupaten Tegal menunjukkan bahwa kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang harus disikapi dengan perhatian serius. Dalam rangka mempercepat kinerja kebijakan dan program-program pembangunan penanggulangan kemiskinan, maka Pemerintah Kabupaten Tegal merancang kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan. Kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan ini nantinya akan menjadi upaya sinergi Perangkat Daerah yang terkait guna mempercepat kebijakan dan program kemiskinan yang telah ada. Kebijakan ini dengan demikian tidak menafikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan yang telah ada, dan yang didesain berbeda dari yang telah ada di masa yang akan datang.

Muatan peraturan daerah percepatan penanggulangan kemiskinan ini secara penuh selaras dengan arah tujuan pembangunan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan ini juga lahir dari keyakinan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu tanggung jawab pemerintah daerah yang memerlukan keterpaduan diantara lembaga, dunia usaha dan partisipasi masyarakat. Oleh karena dalam raperda ini juga mencakup tanggung jawab dan hak para pihak guna percepatan penanggulangan

kemiskinan di Kabupaten Tegal. Dengan dimuatnya berbagai kebijakan dan program, tanggung jawab dan hak pemerintah, dunia usaha, masyarakat dan pemangku kepentingan maka diharapkan agar penanggulangan kemiskinan dapat berjalan lebih optimal, efektif, efisien, terprogram secara terpadu dan berkelanjutan. Selain itu, dengan dimuatnya hal-hal di atas dalam Perda maka pengaturan tentang percepatan penanggulangan kemiskinan telah mempunyai dasar hukum yang kuat.

## **B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan**

Ketentuan Umum dimuat pada bab awal perda. Ketentuan umum pada dasarnya berisi batasan-batasan atau definisi, akronim yang digunakan di dalam peraturan dan hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal yang ada di dalam materi peraturan. Dengan demikian ketentuan umum, berisi mengenai batasan pengertian yang nantinya akan banyak digunakan di dalam pasal-pasal. Batasan yang termuat di dalam Ketentuan Umum selain bersifat menegaskan juga akan mengurangi pengulangan kalimat di dalam perda. Seperti kata Daerah yang dimaksud adalah Kabupaten Tegal sehingga di dalam pasal-pasalnya penulisan kata Kabupaten Tegal cukup ditulis kata Daerah. Sebagaimana telah disebutkan dimuka bahwa Ketentuan Umum dimaksudkan untuk memberikan penegasan dan batasan. Beberapa istilah yang perlu dicantumkan selain yang sudah disebutkan di atas adalah :

1. Daerah adalah Kabupaten Tegal.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Bupati adalah Bupati Tegal.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tegal.

5. Miskin adalah kondisi dimana seseorang tidak mampu memenuhi hak-hak dasar antara lain kebutuhan pangan, tempat tinggal, pakaian, pendidikan dan kesehatan sesuai standar minimal.
6. Kemiskinan adalah suatu kondisi sosial ekonomi seseorang atau sekelompok orang yang tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.
7. Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami istri, atau suami istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya dan mereka yang secara kemasyarakatan menjadi tanggung jawab kepala keluarga yang tinggal satu rumah.
8. Warga miskin adalah orang miskin yang berdomisili di Kabupaten Tegal dan memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan atau Kartu Keluarga (KK) Kabupaten Tegal.
9. Penanggulangan Kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah dan pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.
10. Program percepatan penanggulangan kemiskinan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dunia usaha, serta masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, serta program lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi.
11. Perangkat Daerah adalah perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal sebagai unsur pembantu Bupati dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.



12. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah, yang selanjutnya disebut TKPKD adalah wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan untuk percepatan penanggulangan kemiskinan di Daerah.
13. TNP2K adalah Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
14. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah yang selanjutnya disingkat SPKD adalah dokumen strategi percepatan penanggulangan kemiskinan di daerah yang digunakan sebagai salah satu pedoman penyusunan rancangan kebijakan pembangunan daerah di bidang percepatan penanggulangan kemiskinan.
15. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, yang selanjutnya disebut RPJMD, adalah dokumen perencanaan pembangunan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun sesuai periode masing-masing Pemerintah Daerah.
16. Pemangku kepentingan adalah kelompok atau individu yang dukungannya diperlukan demi kesejahteraan dan kelangsungan hidup masyarakat.
17. Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau Pejabat Penyidik Pegawai Negeri tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan.
18. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.
19. Penyidikan Tindak Pidana adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindakan pidana yang terjadi serta menemukan tersangkanya.

## 1. Materi Muatan yang Akan Diatur

Peraturan daerah tentang percepatan penanggulangan kemiskinan bertujuan untuk:

- a. mempercepat penurunan jumlah warga miskin;
- b. meningkatkan kemampuan dasar, serta kemampuan berusaha warga miskin;
- c. memberikan jaminan perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar;
- d. meningkatkan partisipasi masyarakat; dan
- e. menjamin konsistensi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi dalam penanggulangan kemiskinan.

Arah kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan untuk mencapai tujuan di atas harus selaras dengan RPJMD Kabupaten Tegal. Sedangkan percepatan penanggulangan kemiskinan harus diselenggarakan dengan memperhatikan azas: partisipatif, keterbukaan, akuntabilitas, keadilan, pemberdayaan, keterpaduan dan berkelanjutan.

Peraturan daerah tentang percepatan penanggulangan memberikan kepastian bahwa setiap warga miskin mempunyai hak atas: pemenuhan kebutuhan pangan dan sandang, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, pekerjaan dan berusaha, pemenuhan kebutuhan perumahan, pemenuhan kebutuhan air bersih dan sanitasi yang baik, lingkungan hidup yang baik dan sehat, rasa aman dari perlakuan atau ancaman dan tindak kekerasan, dan partisipasi dalam kehidupan sosial ekonomi dan politik. Setiap warga negara yang berada dalam kemiskinan berkewajiban untuk tetap berusaha meningkatkan taraf kesejahteraan dan turut serta berperan aktif dalam upaya percepatan penanggulangan kemiskinan.

Pemerintah sebagai pihak yang paling bertanggung jawab dalam penanggulangan kemiskinan memiliki tanggung jawab: mengupayakan terpenuhinya hak warga miskin dan menyusun dan merealisasikan

program/kegiatan percepatan penanggulangan kemiskinan yang bersifat terpadu dan berkelanjutan. Tanggung jawab pemerintah dalam percepatan penanggulangan kemiskinan diselenggarakan dengan berbagai upaya yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan dan sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Tegal.

Peraturan daerah percepatan penanggulangan kemiskinan selain menginginkan keterlibatan aktif pemerintah dan warga miskin juga menghendaki adanya peran aktif warga masyarakat dan pengusaha. Masyarakat dalam peraturan daerah ini berkewajiban berperan serta dalam percepatan penanggulangan kemiskinan di lingkungannya dengan prinsip gotong royong. Sedangkan pengusaha dalam percepatan penanggulangan kemiskinan memiliki kewajiban untuk: turut serta bertanggung jawab terhadap pemenuhan hak warga miskin sesuai dengan mekanisme yang berlaku; dan berpartisipasi dalam peningkatan kesejahteraan dan kepedulian terhadap warga miskin.

Demi terselenggaranya kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan secara lebih optimal, kegiatan percepatan penanggulangan kemiskinan dilaksanakan melalui tahapan-tahapan yang terdiri atas: identifikasi; penyusunan strategi, program, dan prioritas kegiatan penanggulangan kemiskinan; dan pelaksanaan dan pengawasan kegiatan percepatan penanggulangan kemiskinan. Adapun identifikasi warga miskin dilakukan melalui: penentuan kriteria warga miskin; pengkajian data kemiskinan; validasi dan pemutakhiran data; dan penetapan warga miskin. Dalam hal penentuan kriteria warga miskin diatur dengan Peraturan Bupati.

Peraturan daerah tentang percepatan penanggulangan kemiskinan mengamanatkan bahwa untuk memperoleh data yang akurat, Pemerintah Daerah melakukan pemutakhiran data paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) Tahun. Sebagai wujud akuntabilitas dan transparansi, hasil pemutakhiran data sebelum ditetapkan dilakukan uji publik untuk memperoleh masukan dari

masyarakat. Hasil pemutakhiran data ditetapkan dengan Keputusan Bupati dan dikelola dalam Sistem Informasi Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

Penetapan warga miskin menjadi dasar penyusunan strategi dan program percepatan penanggulangan kemiskinan. Pemutakhiran data dikoordinasikan oleh perangkat daerah, dan untuk itu Bupati membentuk tim pemutakhiran data yang terdiri dari:

- a. unsur perangkat daerah yang terkait;
- b. unsur pemerintah desa;
- c. unsur masyarakat; dan
- d. unsur pemangku kepentingan.

Peraturan daerah ini juga telah menetapkan Strategi Percepatan Penanggulangan Kemiskinan yaitu dilakukan dengan: mengurangi beban pengeluaran warga miskin, meningkatkan kemampuan dan pendapatan warga miskin, mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil, dan mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan. Demi menjamin adanya sinkronisasi dan integrasi program percepatan penanggulangan kemiskinan strategi percepatan penanggulangan kemiskinan dijabarkan lebih lanjut ke dalam rencana strategis percepatan penanggulangan kemiskinan perangkat daerah terkait. Rencana strategis percepatan penanggulangan kemiskinan selanjutnya digunakan sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) di bidang percepatan penanggulangan kemiskinan.

Peraturan daerah tentang percepatan penanggulangan kemiskinan juga mengatur program penanggulangan kemiskinan yang terdiri dari:

- a. program penanggulangan kemiskinan berbasis keluarga yang meliputi bantuan pangan, bantuan perumahan, bantuan kesehatan, dan bantuan pendidikan. Bantuan pangan meliputi pemberian subsidi bahan pangan dan peningkatan akses terhadap air bersih. Bantuan perumahan meliputi

penyediaan perumahan, bantuan perbaikan rumah, dan bantuan sarana dan prasarana pemukiman. Bantuan kesehatan dilaksanakan melalui penurunan angka kematian ibu, bayi dan balita; penurunan kasus balita gizi kurang dan gizi buruk; penurunan angka kesakitan dan kematian akibat penyakit menular dan penyakit tidak menular; dan peningkatan kepesertaan pada program jaminan kesehatan. Bantuan pendidikan meliputi: pembebasan biaya masuk sekolah pada jenjang pendidikan dasar; pembebasan biaya pendidikan pada jenjang pendidikan dasar; penurunan/pengurangan buta aksara; dan peningkatan jumlah Kelompok Belajar Paket A, dan Paket B.

Peraturan daerah ini juga menegaskan bahwa satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat berkewajiban menerima siswa dari keluarga miskin dengan bantuan pembebasan biaya pendidikan dari pemerintah daerah.

- b. program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan kegiatan yang meliputi: pelatihan keterampilan dalam berbagai jenis dan jenjang pelatihan; bimbingan pengelolaan/manajemen usaha; fasilitasi peningkatan partisipasi dan swadaya masyarakat; dan fasilitasi kemitraan Pemerintah Kabupaten Banyumas dan Swasta.
- c. program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil; dilakukan dengan pemberian bantuan modal usaha yang meliputi: peningkatan permodalan bagi penduduk miskin; perluasan akses pinjaman modal murah oleh lembaga keuangan bagi warga miskin; peningkatan pemberian pinjaman dana bergulir; perkuatan jaringan pemasaran produk usaha dan pelatihan pengelolaan usaha; dan peningkatan sarana dan prasarana usaha. Demi terlaksanya integrasi program dalam kerangka percepatan penanggulangan kemiskinan dalam kegiatan ini, Pemerintah Daerah dapat memberikan bantuan modal usaha bagi warga miskin yang telah mengikuti pelatihan keterampilan yang diselenggarakan

oleh pemerintah daerah.

- d. program-program lainnya yang baik secara langsung ataupun tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Pelaksanaan percepatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tegal dilaksanakan secara bertahap, terpadu, konsisten dan berkelanjutan dengan mempertimbangkan kemampuan sumber daya Pemerintah Daerah dan kebutuhan warga miskin. Kebijakan dan program percepatan penanggulangan kemiskinan dilaksanakan oleh perangkat daerah terkait, dan dikoordinasikan oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD). Peraturan daerah ini mengamatkan dibentuknya TKPKD untuk meningkatkan koordinasi percepatan penanggulangan kemiskinan di Daerah. TKPKD ditetapkan dengan Keputusan Bupati, dan dibentuk sampai tingkat desa/kelurahan. TKPKD terdiri dari: dunia usaha, perguruan tinggi, organisasi non pemerintah serta pemangku kepentingan. Demi menjamin terjalinnya koordinasi secara massif Ketua TKPKD adalah Wakil Bupati, dan Sekretaris TKPKD adalah Kepala Perangkat Daerah yang bertugas di bidang perencanaan pembangunan daerah.

TKPKD dalam peraturan daerah ini diberikan tugas:

- a. melaksanakan tugas melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan;  
dan
- b. mengendalikan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan.

TKPKD dalam melaksanakan tugas melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan, menyelenggarakan fungsi:

- a. pengkoordinasian penyusunan SPKD sebagai dasar penyusunan RPJMD di bidang percepatan penanggulangan kemiskinan;
- b. pengkoordinasian Perangkat Daerah atau gabungan Perangkat Daerah di bidang percepatan penanggulangan kemiskinan dalam hal penyusunan rencana strategis Perangkat Daerah;

- c. pengkoordinasian Perangkat Daerah atau gabungan Perangkat Daerah dibidang penanggulangan kemiskinan dalam hal penyusunan rancangan RKPD;
- d. pengkoordinasian Perangkat Daerah atau gabungan Perangkat Daerah dibidang percepatan penanggulangan kemiskinan dalam hal penyusunan rencana kerja Perangkat Daerah; dan
- e. pengkoordinasian evaluasi pelaksanaan perumusan dokumen rencana pembangunan bidang penanggulangan kemiskinan.

TKPKD dalam melaksanakan tugas mengendalikan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan, menyelenggarakan fungsi :

- a. pengendalian pemantauan, supervisi dan tindak lanjut terhadap pencapaian tujuan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan agar sesuai dengan kebijakan pembangunan;
- b. pengendalian pemantauan pelaksanaan kelompok program percepatan penanggulangan kemiskinan oleh SKPD yang meliputi realisasi pencapaian target, penyerapan dana dan kendala yang dihadapi;
- c. penyusunan hasil pemantauan pelaksanaan kelompok program dan atau kegiatan program percepatan penanggulangan kemiskinan secara periodik;
- d. pengendalian evaluasi pelaksanaan program dan atau kegiatan percepatan penanggulangan kemiskinan;
- e. pengendalian penanganan pengaduan masyarakat bidang penanggulangan kemiskinan; dan
- f. penyiapan laporan pelaksanaan dan pencapaian program penanggulangan kemiskinan kepada Bupati .

Selanjutnya uraian tugas, susunan keanggotaan, kelompok kerja, sekretariat dan pembiayaan TKPKD Kabupaten ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

Peraturan daerah ini juga mengamanatkan harus adanya pengawasan, monitoring dan evaluasi. Pemerintah daerah membangun sistem monitoring dan evaluasi terpadu guna pengawasan penanggulangan kemiskinan. Pada tugas ini pula TKPKD memiliki peranan yang cukup penting, karena TKPKD harus melakukan pengawasan, monitoring dan evaluasi serta menyusun laporan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan. Selain itu TKPKD juga harus menyampaikan Laporan Tahunan pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan kepada Bupati.

Pembiayaan bagi pelaksanaan program percepatan penanggulangan kemiskinan, bersumber dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
- b. APBD Propinsi Jawa Tengah;
- c. APBD Kabupaten;
- d. APBDes; dan/atau
- e. sumber dana lainnya yang sah dan tidak mengikat

Demi memantik peran serta masyarakat, peraturan daerah ini juga memberikan ruang peran serta masyarakat untuk turut serta dalam percepatan penanggulangan kemiskinan. Masyarakat diberikan kesempatan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam penanggulangan kemiskinan baik yang dilaksanakan Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah, Pemerintah Daerah, dunia usaha maupun masyarakat dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, monitoring dan evaluasi. Masyarakat dalam peraturan daerah ini meliputi perorangan, keluarga, kelompok, organisasi sosial, yayasan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, unsur dunia usaha, unsur dunia industri dan organisasi kemasyarakatan. Unsur dunia usaha dan dunia industri dapat berperan serta dalam penyediaan dana dan/atau barang dan/atau jasa untuk percepatan penanggulangan kemiskinan sebagai perwujudan dari tanggung jawab sosial. Program percepatan penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh masyarakat, dunia usaha dan dunia industri sejauh mungkin



diusahakan selaras dengan strategi dan program penanggulangan kemiskinan dan berkoordinasi dengan TKPKD.

Peraturan daerah tentang percepatan penanggulangan kemiskinan juga memberikan batasan atas larangan dalam kerangka percepatan penanggulangan kemiskinan. Bentuk larangan dalam peraturan daerah ini yang diperuntukkan bagi setiap penduduk adalah

- a. secara sengaja memberikan keterangan dan informasi yang tidak sesuai dengan kondisi yang sebenarnya;
- b. melakukan pemalsuan data; dan
- c. menghalangi program dan kegiatan dalam penanggulangan kemiskinan.

Sedangkan bentuk larangan kepada petugas dalam kerangka percepatan penanggulangan kemiskinan adalah

- a. melakukan penyalahgunaan wewenang;
- b. melakukan pemalsuan data; dan
- c. menghalangi program dan kegiatan dalam rangka penanggulangan kemiskinan.

Penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah ini dilaksanakan oleh Penyidik Polri atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), yang mempunyai wewenang sesuai dengan Undang-undang yang menjadi dasar hukum pengangkatannya masing-masing. Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas penyidikan, berwenang untuk:

- a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang mengenai adanya tindak pidana atas pelanggaran peraturan perundang-undangan;
- b. melakukan tindakan pertama dan pemeriksaan di tempat kejadian;
- c. menyuruh berhenti seseorang dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. melakukan penyitaan benda atau surat;
- e. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
- f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;

- g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. mengadakan penghentian penyidikan setelah penyidik mendapat petunjuk bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya penyidik memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya; dan
- i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

Peraturan daerah ini juga menetapkan sanksi pidana bagi setiap orang yang melanggar hal-hal yang dilarang dalam peraturan daerah ini dengan ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling tinggi Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

## **2. Ketentuan Lain Lain**

Ketentuan Penutup berisi amanat tentang pemberian batas waktu pembentukan peraturan Bupati sebagai peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini. Hal ini menjadi penting karena pelaksanaan dari peraturan daerah ini penjabarannya ada pada Peraturan Bupati. Sekaligus juga bahwa delegasi dalam bentuk Peraturan Bupati tidak menjadi delegasi blanko.

## **3. Ketentuan Penutup**

Ketentuan Penutup berisi amanat tentang penentuan mulai berlakunya perda dan perintah pengundangan. Perintah pengundangan ini penting terkait dengan efektifnya keberlakuan dari Peraturan Daerah dengan merumuskan dalam dalam kalimat “peraturan daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Tegal”.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan kajian yang dilakukan dalam penyusunan naskah akademik tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Tegal, dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan merupakan kebijakan yang layak dan penting untuk segera dibentuk dan disahkan.
- b. Kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Tegal harus didukung secara penuh oleh pemerintah, pihak swasta dan masyarakat, dengan melibatkan Perangkat Daerah terkait di daerah yang dikelola secara integratif dan profesional.

#### **B. Saran**

Naskah akademik ini merekomendasikan:

- a. Segera merancang dan mensahkan naskah rancangan peraturan daerah tentang percepatan penanggulangan kemiskinan.
- b. Implementasi kebijakan harus dilakukan secara konsisten dan melibatkan para pihak yang terkait guna mencapai suksesnya implementasi kebijakan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas. 2004. *Sistim Data dan Penentuan Sasaran (Targeting) dalam Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta.
- Compton, J.L., & Mc. Clusky, H.Y. 1980. *Community Education for Community Development*. Jossey-Bass Publisher: London.
- Jhingan. 2000. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Jakarta: Rajawali Press.
- Midgley, James. 2005. *Pembangunan Sosial, Perspektif Pembangunan dalam Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Ditperta Islam.
- Mudrajad, Kuncoro. 1997, *Ekonomi Pembangunan*. UPP AMP YKPN: Yogyakarta.
- Myrdal, Gunnar. 1957. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth.
- Romanyshyn. 1971. *Santunan Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Penerbit Balai Pustaka.
- Sriyuningsih, Nuniek. 2003. Makalah: Penelitian yang Berperspektif Gender, pada Pelatihan Metodologi Penelitian Berperspektif Gender. Lembaga Penelitian, UNSOED, Purwokerto.
- Todaro, Michael P. 2000. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Erlangga: Jakarta.
- Usman, H. 2006. *Manajemen Teori-Praktek dan Riset Pendidikan*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.
- Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin dan Garis Kemiskinan, 1970-2013  
[http://www.bps.go.id/tab\\_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id\\_subyek=23&notab=7](http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_subyek=23&notab=7) diakses tanggal 26 Mei 2014