

## **Implementasi Kebijakan Program Pengentasan Kemiskinan Kabupaten Tegal**

Moh. Taufik, Imawan Sugiharto

[gazzam149@gmail.com](mailto:gazzam149@gmail.com), [imawansugiarto@upstegal.ac.id](mailto:imawansugiarto@upstegal.ac.id)

Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal

### **Abstrak**

Isu tentang peran negara, hukum dan kebijakan publik tidak akan pernah lepas dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam Undang Undang Dasar Negara RI 1945 terutama di dalam pembukaan dan penjelasannya disebutkan bahwa keadilan dan kesejahteraan merupakan cita cita bersama seluruh elemen yang berada dalam yang disebut negara. Negara harus mampu menciptakan perlindungan bagi warganya. Undang Undang no. 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan Sosial menjabarkan secara konkrit tentang kehadiran negara. Khususnya dalam pasal 19 dan 20 yang khusus membahas kemiskinan. Penelitian ini bertujuan menjawab rumusan masalah mengenai peran negara, hukum dan kebijakan publik melalui studi kasus tentang implementasi program pengentasan kemiskinan di Kabupaten Tegal. Penelitian ini menggunakan konsep tentang negara kesejahteraan, hukum dan keadilan, kebijakan publik, dan kemiskinan. Fokus penelitian menggunakan yuridis empirik. Jenis penelitian menggunakan penelitian lapangan. Data penelitian menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Dan analisa data menggunakan deskriptif kualitatif. Keberhasilan dan efektivitas program kemiskinan sangat ditentukan oleh keterpaduan data dalam perencanaan dan pelaksanaan berbagai program , dalam hal ini peran dinas yang terkait dengan program pengentasan kemiskinan. Program penanggulangan kemiskinan akan berjalan maksimal jika dibuat Peraturan Daerah sebagai Individual Norma dalam pengentasan kemiskinan di Kabupaten Tegal.

**Kata Kunci :** Pengentasan Kemiskinan, Sinergisitas Kebijakan Daerah, Kesejahteraan sosial.

### **Abstrac**

The issue of the role of the state, law and public policy will never be separated from the life of the nation and state. In the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia especially in its opening and explanation it is stated that justice and prosperity are the common ideals of all elements within the so-called state. The state must be able to create protection for its citizens. Act Law no. 11 of 2009 concerning Social welfare concretely describes the state's presence. Especially in articles 19 and 20 which specifically addresses poverty. This study aims to determine the role of the state, law and public policy through case studies on the implementation of poverty alleviation programs in Tegal

Regency. This study uses the concepts of the welfare state, law and justice, public policy, and poverty. Research focus using judicial empirik. Kind of research using field research. Approach of research used empirik approach. The research material uses primary and secondary legal materials. Analytic date used deksriptif kualitatif. The success and effectiveness of poverty programs is very much determined by the integration of data in the planning and implementation of various programs, in this case the role of the department associated with poverty alleviation programs. The poverty alleviation program will run optimally if a Regional Regulation is made as an Individual Norm in poverty alleviation in Tegal Regency.

**Keywords :** Poverty Alleviation, Regional Policy Synergy, Social Welfare.

## **A. Pendahuluan**

Isu tentang negara, hukum dan Kebijakan publik, tidak akan pernah lepas dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai salah satu negara yang menganut paham demokrasi tentu eksistensi Negara Indonesia, dalam melahirkan hukum yang berbentuk Kebijakan publik sebagai sarana pengatur negara yang dijalankan oleh pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan bagi warga negaranya, akan menjadi topik sentral<sup>1</sup>.

Kesejahteraan dan keadilan merupakan cita cita bersama seluruh elemen yang berada dalam institusi yang disebut dengan negara. Oleh karena itu kehadiran negara, yang merupakan hasil dari kesepakatan politik antar masyarakat, sudah semstinya dapat menciptakan perlindungan bagi warganya. Negara harus mampu menghadirkan kesejahteraan bagi seluruh warganya tanpa diskriminasi melalui instrumen kebijakan publik.

Salah satu kajian yang menarik untuk dikaji dalam mengetahui peran negara, hukum dan kebijakan publik adalah implementasi kebijakan Pemerintah dalam program pengentasan kemiskinan. Isu tentang kemiskinan merupakan isu yang sentral dan penting bagi semua program kebijakan pemerintah pusat maupun daerah, karena wilayah Indonesia sebagian besar pekerjaan rumahnya adalah bagaimana mengurangi angka kemiskinan, pengangguran, dan

bagaimana mengurangi tingkat ketergantungan sumber daya manusia terhadap negara.

Kemiskinan menjadi salah satu ukuran terpenting untuk mengetahui tingkat kesejahteraan suatu rumah tangga. Sebagai suatu ukuran agregat, tingkat kemiskinan di suatu wilayah lazim digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan di wilayah tersebut. Dengan demikian, kemiskinan menjadi salah satu tema utama pembangunan. Keberhasilan dan kegagalan pembangunan seringkali diukur berdasarkan perubahan pada tingkat kemiskinan.

Negara Republik Indonesia melalui Undang Undang Dasar Negara RI 1945 di dalam Pembukaan nya alinea IV menyebutkan bahwa untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan Kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Kemudian di dalam penjelasan Undang Undang Dasar Negara RI 1945 bab XIV Tentang Kesejahteraan Sosial pasal 33 tercantum bahwa perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara.

Sebagai amanat dari Pembukaan Undang Undang Dasar Negara RI 1945 dan penjelasan pasal didalamnya, pemerintah juga telah melahirkan Undang Undang no.11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dimana di dalam pasalnya khususnya pasal 19,20 khusus membahas tentang pengentasan kemiskinan. Tentu ini merupakan hukum dasar untuk implementasi program pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh berbagai Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia, dan sudah semestinya pihak eksekutif dan legislatif di Kabupaten dan Kota melaksanakan secara maksimal karena sudah ada payung hukum negara.

Kabupaten Tegal Provinsi Jawa Tengah berada pada urutan kedua dari tujuh daerah kabupaten/kota di eks Karesidenan Pekalongan. Pada tahun 2016, penduduk miskin di Kabupaten Tegal sebanyak 144.200 orang atau mengalami peningkatan jumlah sebanyak 700 orang miskin dibanding tahun sebelumnya yaitu sebanyak 143.500 orang.<sup>1</sup> Demikian pula dengan jumlah pengangguran juga terus meningkat, hingga bulan Maret 2017 sebanyak 59.925 dari 629.471 orang angkatan kerja berstatus menganggur yang disebabkan jumlah lowongan pekerjaan tidak sebanding dengan jumlah pencari kerja.<sup>2</sup>

Tabel 1

Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota di Karisidenan Pekalongan, 2012–2016

Kabupaten/Kota Regency/City	Jumlah Pddk Miskin (000 org) Number of Population Below of Poverty Line (Thousand)					Persentase Pddk Miskin Percentage of Population Below of Poverty Line				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
	<b>Kabupaten/Regency</b>									
1. Batang	89.80	87.50	82.10	83.50	82.60	12.40	11.96	11.13	11.27	11.04
2. Pekalongan	118.60	116.50	109.30	112.10	113.30	13.85	13.51	12.57	12.84	12.90
3. Pemalang	245.90	246.80	237.00	235.50	227.10	19.27	19.27	18.44	18.30	17.58
4. Tegal	151.70	149.80	140.30	143.50	144.20	10.75	10.58	9.87	10.09	10.10
5. Brebes	371.40	367.90	355.10	352.00	348.00	21.12	20.82	20.00	19.79	19.47
<b>Kota/City</b>										
6. Pekalongan	27.30	24.10	23.60	24.10	23.70	9.47	8.26	8.02	8.09	7.92
7. Tegal	24.40	21.60	20.90	20.30	20.30	10.04	8.84	8.54	8.26	8.20

Pemerintah Kabupaten Tegal pada tahun 2019 menargetkan jumlah angka kemiskinan menjadi 8-9 % dari jumlah penduduknya, untuk mengurangi angka kemiskinan tersebut, Pemerintah Kabupaten Tegal merintis empat klaster

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik, Data Kemiskinan Penduduk Tahun 2016. Diakses melalui <https://tegalkab.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/236>. Pada tanggal 20 September 2017

<sup>2</sup> Badan Pusat Statistik, Data Kemiskinan Penduduk Tahun 2017. Diakses melalui <https://tegalkab.bps.go.id/>. Pada tanggal 21 September 2017

program penanggulangan kemiskinan dalam rangka percepatan peningkatan kesejahteraan rakyat yaitu: (1) Program perlindungan dan jaminan sosial, (2) Program pemberdayaan masyarakat, (3) Program penguatan UMKM, dan (4) Program penunjang lainnya perlu lebih diperluas dan ditingkatkan kualitas hasil dan sasarannya dengan lebih mempertimbangkan karakteristik kebutuhan daerah.<sup>3</sup>

Implementasi hukum program pengentasan kemiskinan di Pemerintah Kabupaten Tegal masih banyak kendala yang dihadapi dan perlu dicarikan formula yang tepat untuk bisa mengatasi kendala tersebut, agar tujuan tahun 2019 yang ingin mewujudkan masyarakat Kabupaten Tegal yang sejahtera merata adil dan berkecukupan dapat terwujud dengan sempurna.

Melalui kebijakan pengentasan kemiskinan ini, peranan hukum teramat penting, sebagai landasan yang memiliki autoritatif bagi terciptanya dangmasyarakat dan adil dan beradab. Melalui Undang Undang No. 11 tahun 2009 sesuai dengan amanat negara dalam pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Alinea 4, maka Kabupaten Tegal menjabarkan program pengentasan kemiskinan sebagai kebijakan publik untuk mewujudkan tujuan negara tersebut. Disini peran negara, hukum dan kebijakan publik akan bersinergis secara positif menjalankan amanat masyarakat Indonesia

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut

1. Bagaimana implementasi kebijakan program pengentasan kemiskinan di Kabupaten Tegal ?
2. Kendala kendala apa yang dihadapi atas belum maksimalnya dalam implementasi kebijakan program pengentasan kemiskinan tersebut ?

---

<sup>3</sup> Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal, Kebijakan Pemerintah Kabupaten Tegal dalam Penanggulangan Kemiskinan Penduduk Tahun 2016. Diakses melalui <http://www.tegalkab.go.id/news.php?id=1482&page=4> , pada tanggal 19 September 2017

### **C. Metode Penelitian**

#### **1. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian menggunakan yuridis empiris yakni penelitian hukum yang mempelajari hubungan sosial dan meneliti fakta hukum yang ada pada masyarakat, dalam hal ini mempelajari faktor penyebab kemiskinan di Kabupaten Tegal.

#### **2. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian menggunakan penelitian lapangan dimana penulis memanfaatkan data baik primer maupun sekunder, penelitian lapangan dipilih untuk melihat realitas kondisi ekonomi dan faktor penyebab kemiskinan yang terjadi di Kota Tegal dan bagaimana kebijakan Pemerintah Kabupaten Tegal dalam menanggulangi kemiskinan

#### **3. Fokus Penelitian**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian sosiologi hukum sebagai upaya untuk menjawab permasalahan yang diajukan dengan menggunakan bahan hukum primer yaitu Undang Undang no. 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan Sosial dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Bab XVI pasal 33.

#### **4. Sumber Data**

1. Bahan Hukum Primer, penulis dapatkan melalui observasi dan wawancara dengan Sekretaris Daerah Pemerintah kabupaten tegal. Ketua dan Anggota Komisi 4 DPRD. Bappeda Kabupaten Tegal Dinas Sosial Kabupaten Tegal. Dinas Pemerintahan Desa Kabupaten Tegal
2. Bahan hukum sekunder, Bahan hukum yang menjelaskan badan hukum primer berupa penjelasan dari Undang Undang no.11 tahun 2009 tentang kesejahteraan Sosial dan penjelasan UUDN RI 1945 Bab XVI tentang Kesejahteraan Sosial yang berasal dari literatur hukum,

hasil penelitian , artikel ilmiah, maupun website terkait kesejahteraan sosial.

#### 5. Metode Pengumpulan Data

Pada penelitian ini langkah yang ditempuh dibagi dalam 3 (tiga) tahap, yaitu:

##### a) Tahap Persiapan

Pada tahap ini dimulai dengan pengumpulan bahan-bahan kepustakaan, kemudian dilanjutkan dengan penyusunan dan pengajuan usulan penelitian, sesudah itu dikonsultasikan untuk penyempurnaannya. Kemudian penyusunan instrumen penelitian dan pengurusan ijin penelitian.

##### 2) Tahap Pelaksanaan

Pada tahap pelaksanaan ini dilakukan dengan dua tahap yaitu :

1) Pelaksanaan penelitian kepustakaan, pertama-tama dilakukan pengumpulan dan pengkajian terhadap data sekunder. Data sekunder tersebut meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

2) Pelaksanaan penelitian lapangan dilakukan dengan penentuan responden dan pengumpulan data primer. Hal ini dilakukan melalui wawancara menggunakan alat serta pedoman wawancara yang telah disusun dan telah disiapkan sebelumnya. Di samping itu juga dilakukan pengumpulan data sekunder yang terdapat pada instansi atau lembaga yang erat hubungannya dengan penelitian ini.

##### 3) Tahap Penyelesaian

Pada tahap ini dilakukan berbagai kegiatan yang meliputi: analisa data, penyusunan laporan awal dan konsultasi. Setelah itu disusun laporan akhir.

## 6. Metode Analisis Data

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian.
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan.
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan

Meski demikian, indikator- indikator yang dihasilkan masih terbatas pada identifikasi rumah tangga. Di samping itu, indikator-indikator tersebut selain tidak bisa menjelaskan penyebab kemiskinan, juga masih bersifat sentralistik dan seragam-tidak dikembangkan dari kondisi akar rumput dan belum tentu mewakili keutuhan sistem sosial yang spesifik-lokal. Data dan informasi kemiskinan yang akurat dan tepat sasaran sangat diperlukan untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan serta pencapaian tujuan atau sasaran dari kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, baik di tingkat nasional, tingkat kabupaten atau kota, maupun di tingkat komunitas. Masalah utama yang muncul sehubungan dengan data mikro sekarang ini adalah, selain data tersebut belum tentu relevan untuk kondisi daerah atau komunitas, data tersebut juga hanya dapat digunakan sebagai indikator dampak dan belum mencakup indikator-indikator yang dapat menjelaskan akar penyebab kemiskinan di suatu daerah atau komunitas.

## D. PEMBAHASAN

### 1. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kab. Tegal

Kebijakan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Strategi pokok dalam rangka upaya penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tegal adalah mencakup beberapa upaya sebagai berikut:

- a) Upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan untuk memperkuat harkat dan martabat manusia dan bangsa.
- b) Upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui kebijakan dan langkah-langkah koordinasi secara terpadu lintas pelaku dalam penyiapan perumusan dan penyelenggaraan kebijakan penanggulangan kemiskinan.
- c) Upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan secara terpadu melalui perumusan kebijakan makro dan mikro sesuai dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan mengikut sertakan forum lintas pelaku yaitu seluruh komponen baik instansi pemerintah, organisasi non pemerintah, dunia usaha, organisasi profesi dan segenap unsur masyarakat.
- d) Upaya Penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui pendekatan pemberdayaan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam pembangunan.
- e) Upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan secara terpadu melalui forum lintas pelaku yang dikoordinasikan oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Tegal.

Berdasarkan kebijakan yang dikemukakan di atas, maka program-program penanggulangan kemiskinan dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) kelompok program, yaitu:

1. Kelompok Program Berbasis Bantuan dan Perlindungan Sosial
2. Kelompok Program Berbasis Pemberdayaan Masyarakat
3. Kelompok Program Berbasis Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil

Langkah kebijakan yang digunakan untuk Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Tegal adalah meliputi 5 (lima) Pilar yaitu: (1) Menciptakan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat miskin; (2) Memberdayakan masyarakat miskin agar mampu dan mau

mengakses informasi, perekonomian, social dan politik, serta dapat menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya; (3) Meningkatkan kapasitas atau kemampuan masyarakat miskin agar bekerja dan berusaha produktif, (4) Memberikan perlindungan social bagi masyarakat miskin, dan (5) Meningkatkan kualitas lingkungan.

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

Jalan keluar dari kemiskinan terpenting, yaitu melalui peningkatan produktifitas di sektor pertanian dan pertumbuhan ekonomi non pertanian di wilayah pedesaan, yaitu ada 2 (dua) pola utama yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Tegal dalam upaya keluar dari kemiskinan, yaitu:

1. Memindahkan kegiatan dari pertanian yang rendah produktifitasnya ke sektor pertanian komersial, yaitu mengintensifkan pertanian tanaman pangan, melakukan diversifikasi komoditi terutama dengan menanam tanaman yang memiliki nilai tinggi, seperti tanaman stroberi, padi jenis unggul dan lain-lain
2. Meningkatkan produktifitas kegiatan ekonomi non pertanian, dengan jalan mengupayakan pekerjaan dalam sektor formal yang pendapatannya stabil dan lebih tinggi.
3. Mengurangi beban masyarakat untuk berobat, pendidikan dan lain-lain, Di tingkat individual, jalan keluar kemiskinan terpenting, yaitu melalui

peningkatan produktifitas di sektor pertanian dan pertumbuhan ekonomi non pertanian di wilayah pedesaan dan pemberdayaan masyarakat.

Melalui peran dan fungsi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten Tegal, program-program penanggulangan kemiskinan yang selama ini berjalan diharapkan dapat terus berjalan secara optimal sesuai dengan sasaran. Di dalam struktur kelembagaan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten Tegal telah disebutkan dengan jelas pembagian kewenangan, tugas dan fungsi masing-masing mulai dari *top leader* sampai dengan sekretariat, kelompok kerja dan kelompok program. Proses perencanaan, pelaksanaan, pengendalian hingga evaluasi program kebijakan di masing-masing satuan kerja Pemerintah Kabupaten Tegal juga akan lebih terintegrasi, sehingga nantinya tidak ada lagi tumpang tindih program, *overload* anggaran program.

## **2. Faktor-Faktor Belum Maksimalnya Implementasi Hukum Pengentasan Kemiskinan.**

### **a. Faktor Kekeliruan Kebijakan**

Masalah kemiskinan merupakan masalah yang kompleks dan banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor dalam setiap sisi kehidupan. Karenanya, meskipun berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan, tapi hingga kini faktanya masih banyak rakyat Indonesia yang masih hidup di bawah garis kemiskinan. Pemerintah harus lebih jeli lagi dalam memahami masalah kemiskinan. Karena selama ini, banyak kebijakan yang ditetapkan pemerintah justru malah membebani rakyat dan secara langsung bukan malah memerangi kemiskinan, tapi malah menjadikan rakyat semakin miskin. Seperti kebijakan pemerintah untuk menetapkan berbagai pajak kepada rakyat yang kini dirasa semakin membebani rakyat. Karena kita ketahui,

banyak hasil pajak yang dipungut dari rakyat tapi penggunaannya melenceng dari yang diharapkan.

Pajak bukan lagi berperan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Tapi banyaknya pungutan pajak, malah sering digunakan sebagai ajang korupsi bagi para pejabat kita di pemerintahan. Kekeliruan lain dari kebijakan pemerintah adalah dengan menyerahkan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) Indonesia kepada pihak swasta (asing) dengan alasan demi efisiensi, kelancaran dan persaingan yang kompetitif dalam mekanisme pasar.<sup>4</sup>

Dengan kebijakan tersebut, sesungguhnya telah menjadi *boomerang* bagi negara sendiri. Karena otomatis perusahaan-perusahaan asing seperti Exxon Mobil Oil, Caltex, Newmount, Freeport dan yang lainnya bebas mengeksploitasi kekayaan alam yang ada di Indonesia.

Akibatnya, bukan pemasukan negara yang bertambah, tetapi pemasukan asing yang bertambah. Sedang pemasukan negara tidak juga bertambah (malah berkurang). Dalam kondisi yang seperti ini, tampak jelas bahwa pemerintah sesungguhnya telah gagal dalam melindungi aset-aset atau kekayaan negara yang menguasai hajat hidup orang banyak, agar sepenuhnya tetap berada dalam kekuasaan atau kepemilikan negara. Kalau setiap kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah tidak juga memikirkan dampak buruknya terhadap tingkat kesejahteraan rakyat dan hanya mementingkan kepentingan para pengusaha dengan tujuan mencari laba (keuntungan pihak-pihak tertentu saja), rasanya kemiskinan akan sulit untuk dituntaskan. Karena dampak dari kekeliruan kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah imbasnya justru telah memporak-porandakan kehidupan perekonomian

---

<sup>4</sup> Sajogyo. *Masalah Kemiskinan di Indonesia. Antara Teori dan Praktek*. Mimbar Sosek Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian. Jurusan Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian IPB. Bogor. 1998. hlm 54.

masyarakat bawah yang selalu saja menjadi objek penderita yang harus menerima segala kegagalan. Sehingga upaya pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan kini tak ubahnya seperti sebuah pertarungan antara hidup dan kematian.

Dengan demikian pembangunan yang berorientasi pada kepentingan rakyat akan lebih mengutamakan empat faktor penting yakni : pemberdayaan masyarakat (*people empowerment*), partisipasi masyarakat (*people participation*), organisasi masyarakat (*community organization*), dan pemimpin yang bijaksana (*leadership*).”<sup>5</sup>

Faktor-faktor tersebut diatas dimaksudkan untuk memadukan dan menentukan arah kebijakan penanggulangan kemiskinan anatara lain meliputi : (a) Kebijakan yang tidak langsung yang diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan kemiskinan. Kebijakan langsung yang ditujukan kepada golongan masyarakat berpenghasilan rendah, dan (b) Kebijakan khusus yang dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggung jawab langsung terhadap kelancaran program, dan sekaligus memacu dan memperluas upaya untuk menanggulangi kemiskinan. Proses pembentukan jaringan koalisi dan komunikasi antara birokrasi dengan LSM lokal, satuan organisasi tradisional mandiri.<sup>6</sup>

Menurut studi kebijakan publik, dalam melaksanakan fungsinya pemerintah melakukan tindakan tindakan kebijakan dalam bidang bidang yang ditetapkan oleh konstitusi. Hukum ( law ) adalah salah satu instrumen kebijakan yang digunakan pemerintah untuk melakukan tindakan tindakan tersebut. Jadi politik hukum sebagai terjemahan dari

---

<sup>5</sup> Dewanta, A.S, *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia.*, Jogjakarta: Aditya Media, 2000. hlm. 95.

<sup>6</sup> Supriatna, T. *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan.* : Jakarta: Rineka Cipta. 2000. hlm. 90

legal policy, mempunyai makna yang lebih sempit daripada politik hukum sebagai terjemahan dari politics of law atau politic of the legal system.

Konstitusi kita mengamanatkan agar melindungi segenap rakyat Indonesia dan menciptakan kesejahteraan rakyat dengan menciptakan keadilan sosial , maka pola kebijakan hendaknya dalam melakukan pendataan lebih berhati hati, dan tidak asal didalam mendata masyarakat miskin, karena kesalahan dalam membuat data, akan menyebabkan kesalahan dalam membuat arah kebijakan, dan tentunya anggaran negara yang berasal dari masyarakat, akan terbuang percuma, karena adanya salah sasaran akibat kerancuan data.

Terlihat memang setiap dinas atau SKPD yang termasuk di dalam tim penanggulangan kemiskinan, memiliki data sendiri sendiri. Misal, dinas Sosial memiliki data kemiskinan mengacu kepada program PKH, Dinas Bapermades memiliki data kemiskinan yang berasal dari sensus penduduk, Kemudian Dinas Koperasi dan UMKM juga memiliki data kemiskinan yang berasal dari sensus ekonomi. Nah muncul persoalan manakala, data data tersebut, tidak dielaborasi dengan baik, maka yang terjadi tumpang tindih kebijakan.

#### **b. Faktor Penyaluran Bantuan Sosial**

Program-program penanggulangan kemiskinan selama ini cenderung berfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk orang miskin, antara lain, berupa beras untuk rakyat miskin dan program jaring pengaman sosial (JPS) untuk orang miskin. Upaya seperti ini akan sulit menyelesaikan persoalan kemiskinan yang ada karena sifat bantuan tidaklah untuk pemberdayaan, bahkan dapat menimbulkan ketergantungan.

Program-program bantuan yang berorientasi pada kedermawanan pemerintah ini justru dapat memperburuk moral dan perilaku masyarakat miskin. Program bantuan untuk orang miskin seharusnya lebih difokuskan untuk menumbuhkan budaya ekonomi produktif dan mampu membebaskan ketergantungan penduduk yang bersifat permanen. Di lain pihak, program-program bantuan sosial ini juga dapat menimbulkan korupsi dalam penyalurannya.

Alangkah lebih baik apabila dana-dana bantuan tersebut langsung digunakan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM), seperti dibebaskannya biaya sekolah, seperti sekolah dasar (SD) dan sekolah menengah pertama (SMP), serta dibebaskannya biaya- biaya pengobatan di pusat kesehatan masyarakat (puskesmas).

Bahkan yang cukup riskan, adalah banyak penerima program bantuan sosial, banyak yang merupakan saudara dari pamong desa , sementara yang tidak memiliki saudara pamong atau kepala Desa, banyak yang belum mendapatkan bantuan Sosial. Tentu ini menimbulkan dampak yang luar biasa, manakala adanya ketidak tepatan kelompok penerima, yang menyebabkan anggaran daerah membengkak, akan tetapi angka kemiskinan masih tetap stagnan bahkan cenderung bertambah.

Konfigurasi pemangku kepentingan di berbagai desa juga didominasi oleh unsur nepotisme, yang masyarakatnya jauh dari kantor desa, akan kesulitan mendapatkan akses bantuan sosial. Meskipun sifatnya bukan pemberdayaan, ini menimbulkan ketidakadilan, yang mana kebutuhan sandang ,pangan dan papan tidak tercukupi dengan baik, akibat kesalahan dalam mendistribusikan program bantuan.

### **c. Faktor Lemahnya Akurasi Data**

Faktor yang dapat mengakibatkan gagalnya program penanggulangan kemiskinan adalah kurangnya pemahaman berbagai pihak tentang penyebab kemiskinan itu sendiri sehingga program-program pembangunan yang ada tidak didasarkan pada isu-isu kemiskinan, yang penyebabnya berbeda-beda secara lokal. Sebagaimana diketahui, data dan informasi yang digunakan untuk program-program penanggulangan kemiskinan selama ini adalah data makro hasil Survei Sosial dan Ekonomi Nasional (Susenas) oleh BPS dan data mikro hasil pendaftaran keluarga prasejahtera dan sejahtera I oleh BKKBN.

Kedua data ini pada dasarnya ditujukan untuk kepentingan perencanaan nasional yang sentralistik, dengan asumsi yang menekankan pada keseragaman dan fokus pada indikator dampak. Pada kenyataannya, data dan informasi seperti ini tidak akan dapat mencerminkan tingkat keragaman dan kompleksitas yang ada di Indonesia sebagai negara besar yang mencakup banyak wilayah yang sangat berbeda, baik dari segi ekologi, organisasi sosial, sifat budaya, maupun bentuk ekonomi yang berlaku secara lokal. Bisa saja terjadi bahwa angka-angka kemiskinan tersebut tidak realistis untuk kepentingan lokal, dan bahkan bisa membingungkan pemimpin lokal (pemerintah kabupaten atau kota).

Pemerintah Kabupaten Tegal merasa kesulitan dalam menyalurkan beras untuk orang miskin karena adanya dua angka kemiskinan yang sangat berbeda antara BPS dan BKKBN pada waktu itu. Di satu pihak angka kemiskinan Sumba Timur yang dihasilkan BPS pada tahun 2016 adalah 10,4 persen, sementara angka kemiskinan (keluarga prasejahtera dan sejahtera I) yang dihasilkan BKKBN pada tahun yang sama mencapai 25,7 persen. Kedua angka ini cukup menyulitkan pemerintah dalam menyalurkan bantuan-bantuan karena data yang digunakan

untuk target sasaran rumah tangga adalah data BKKBN, sementara alokasi bantuan didasarkan pada angka BPS

Namun, data makro tersebut mempunyai keterbatasan karena hanya bersifat indikator dampak yang dapat digunakan untuk target sasaran geografis, tetapi tidak dapat digunakan untuk target sasaran individu rumah tangga atau keluarga miskin. Untuk target sasaran rumah tangga miskin, diperlukan data mikro yang dapat menjelaskan penyebab kemiskinan secara lokal, bukan secara agregat seperti melalui model-model ekonometrik.

Meski demikian, indikator- indikator yang dihasilkan masih terbatas pada identifikasi rumah tangga. Di samping itu, indikator-indikator tersebut selain tidak bisa menjelaskan penyebab kemiskinan, juga masih bersifat sentralistik dan seragam-tidak dikembangkan dari kondisi akar rumput dan belum tentu mewakili keutuhan sistem sosial yang spesifik-lokal.

## **E. Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat ditarik simpulan bahwa implemementasi kebijakan program pengentasan kemiskinan di kabupaten Tegal adalah :

1. keberhasilan dan efektivitas dalam implementasi kebijakan program pengentasan kemiskinan di tentukan oleh keterpaduan data dalam perencanaan dan pelaksanaan program pengentasan kemiskinan antar dinas yang terkait program pengentasan kemiskinan.
2. Perlu adanya Peraturan Daerah sebagai Individual Norma di dalam program pengentasan kemiskinan Kabupaten Tegal.
3. Implementasi kebijakan Program penanggulangan kemiskinan akan berjalan efektif jika anggaran ditingkatkan di dalam APBD Kabupaten Tegal.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Abidin, Said Zainal. . *Kebijakan Publik*. Jakarta Edisi 2. Penerbit Salemba Humanika. . 2012
- Agustino, Leo. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. 2008
- Ashiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta. Penerbit. PT. Ichtiar Baru Van Hoeve. 1994
- Chambers, J.L.C., Carter, I., Cloke, I.R., Craig, J., Moss, S.J., Paterson, D.W., , *Thin-skinned and Thick-skinned Inversion-Related Thrusting- A Structural Model for the Kutai Basin, Kalimantan, Indonesia, AAPG Memoir 82, 2004*
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*. Yogyakarta Gajah Mada University Press. 2003
- Gajong, Agussalim Andi . *Pemerintah Daerah : Kajian Politik dan Hukum*. Bandung. Penerbit. Ghalia Indonesia. 2007
- Goesniadhie S, *Harmonisasi Sistem Hukum, Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*. Malang : Penerbit A3 dan Nasa Media. 2010
- HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : UII Press, 2003
- Harahap, Sofyan, . *Analisis Kritis Atas Laporan Keuangan*. Edisi Pertama, Jakarta Raja Grafindo Persada, 2006.
- Hendriwan. *Penanggulangan Kemiskinan dalam Kerangka Kebijakan Desentralisasi*, [www.tripod.com](http://www.tripod.com). 17 September 2017.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Balairung, Yogyakarta
- Islamy, Irfan. 2004. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta Bumi Aksara. , 2004
- Islamy, M Irfan; 2009; *Prinsip Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*; Jakarta , Bumi Aksara. 2009
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional*, , Cetakan VII, Edisi IV, Jakarta, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, \. 2014

- Kartasasmita, Ginanjar, , *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan. Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta PT. Pustaka Cidesindo.1996
- Kelsen, Hans, ;*Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung cetakan X, Penerbit Nusa Media, Bandung.2015
- Kurniawan Lutfi J,dan Mustafa Lutfi,2017, *Hukum dan Kebijakan Publik*,cetakan III, setara Press, Malang.
- Manan,Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*.Yogyakarta. FH UII Press.2003
- Muhsin dan Fadillah Putra. *Hukum dan Kebijakan Publik*.Malang.Averoos.2002
- Mudrajat, Kuncoro, Prof, Jakarta, *Masalah, Kebijakan, dan Politik ,Ekonomi Pembangunan* edisi 5, Erlangga,2010
- Nallari, R., & Griffith, B, *Understanding Growth and Poverty: Theory, Policy, and Empirics*. United states of America: Worid Bank Publications,2011
- Remi, Sutyastie Soemitro dan Prijono Tjiptoherijanto. *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia (Suatu Analisis Awal)*.Jakarta PT. Rineka Cipta,2002
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Suharno. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta UNY Press.2010
- Suharto, Edi.dkk. *Kemiskinan dan Keberfungsian Sosial: Studi KasusRumah Tangga Miskin Di Indonesia*. Bandung: STKS Press.2009
- Suryawati. 2004. *Teori Ekonomi Mikro*. Yogyakarta UPP. AMP YKPN. 2004
- Tjandra,W Riawan,2008. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. Penerbit Universitas Atma Jaya.
- Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagio,2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta.LP3ES-Perkumpulan Prakarsa.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2003. *Analisis Kebijakan Manajemen Otonomi Daerah Kontemporer*. Lukman Offset. Yogyakarta
- Warasih,Esmi. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama.2005

Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta Bumi Aksara, 2008

Winarno, Budi, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*; Yogyakarta; MediaPressindo.2002

Winarno, Budi, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: MediaPressindo (Anggota IKAPI)2005

Winarno, Budi, *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*; Yogyakarta; Media Pressindo.2007

**Internet / Wbsite :**

<https://bisnis.tempo.co/read/892130/maret-2017-jumlah-penduduk-miskin-indonesia-capai-2777-juta> Senin, 18 September 2017

<https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1494>. 18 September 2017

<https://www.bps.go.id/KegiatanLain/view/id/13>. 18 September 2017

<http://bisnis.liputan6.com/read/2873402/sri-mulyani-persoalan-kemiskinan-ri-bukan-uang>. 19 September 2017

Nota Keuangan 2017, [www.kemenkeu.go.id](http://www.kemenkeu.go.id). 20 September 2017

<http://ekonomi.kompas.com/read/2017/11/06/153940126/agustus-2017-jumlah-pengangguran-naik-menjadi-704-juta-orang>. 20 September 2017

<https://tirto.id/jokowi-bahas-tiga-program-pengentasan-kemiskinan-ctqT> 25 Juli 2017, di unduh 19 September 2017

<https://tegalkab.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/236>. 20 September 2017

<https://tegalkab.bps.go.id/>. 21 September 2017

<http://www.tegalkab.go.id/news.php?id=1482&page=4> 19 September 2017

<https://radartegal.com/berita-lokal/angka-kemiskinan-di-kabupaten-tegal-ditarget.17549.html>, 20 November 2017