

Peranan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Kemiskinan Berdasarkan Undang Undang No.13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin (Studi di Kabupaten Bondowoso)

The Local Government Achieved In Carry On Proverty According To Law Number 13 Of 2011 About Destitute Poor (Study In Bondowoso Distric)

Nurul Huda, R.A. Rini Anggraini, S.H, M.H , & Iwan Rachmad Sutyono S.H M.H
Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: fhunej@yahoo.com

Abstrak

Tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, Negara berkewajiban mensejahterakan seluruh warga negaranya dari kondisi kefakiran dan kemiskinan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewajiban negara dalam membebaskan dari kondisi tersebut dilakukan melalui upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebutuhan dasar. Upaya tersebut harus dilakukan oleh negara sebagai prioritas utama dalam pembangunan nasional termasuk untuk mensejahterakan fakir miskin. Landasan hukum bagi upaya mensejahterakan fakir miskin sampai saat ini masih bersifat parsial yang tersebar di berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga diperlukan adanya undang-undang yang secara khusus mengatur fakir miskin, yang kemudian diakomodasi dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

Kata Kunci : Pemerintah Daerah, Penanganan Kemiskinan

Abstract

Destination country as mandated in the preamble to the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 is to protect the whole Indonesian nation and the entire homeland of Indonesia, promote the general welfare, the intellectual life of the nation, and participate in the establishment of world order based on freedom, lasting peace, and social justice. To promote the general welfare, the intellectual life of the nation, and social justice for all Indonesian people, the State is obliged welfare of all citizens of indigence and poverty conditions as stated in the Preamble to the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945. Freed from the obligation of the state under these conditions is done through the respect, protection and fulfillment of the right to basic needs. Efforts should be made by the state as a priority in national development, including for the welfare of the poor. The legal basis for the welfare of the poor efforts to date were partial in the various provisions of the legislation, so that the necessary existence of laws that specifically regulate the poor, which is then accommodated in the Law No. 13 Year 2011 on Poverty Distitute

Keywords: local governments, addressing poverty

Pendahuluan

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang. Pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan

masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Pembangunan adalah usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu hasil-hasil pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan batin secara adil dan merata. Sebaliknya, hasil dari pembangunan itu, tergantung pada partisipasi seluruh rakyat, yang mana pembangunan itu harus dilaksanakan secara merata oleh segenap lapisan masyarakat. Pemerataan dan stabilitas adalah unsur yang saling berkaitan. Oleh karenanya apabila salah satu dari kedua unsur tersebut tidak dapat dilaksanakan maka

pelaksanaannya tidak akan menghasilkan sesuatu yang maksimal.

Sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara mempunyai tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Memelihara fakir miskin guna memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kemanusiaan, hal ini diperlukan kebijakan pembangunan nasional yang berpihak pada fakir miskin secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Pengaturan mengenai pemenuhan kebutuhan dasar bagi fakir miskin masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sehingga diperlukan pengaturan penanganan fakir miskin yang terintegrasi dan terkoordinasi.

Tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, Negara berkewajiban mensejahterakan seluruh warga negaranya dari kondisi kefakiran dan kemiskinan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewajiban negara dalam membebaskan dari kondisi tersebut dilakukan melalui upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebutuhan dasar. Upaya tersebut harus dilakukan oleh negara sebagai prioritas utama dalam pembangunan nasional termasuk untuk mensejahterakan fakir miskin. Landasan hukum bagi upaya mensejahterakan fakir miskin sampai saat ini masih bersifat parsial yang tersebar di berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga diperlukan adanya undang-undang yang secara khusus mengatur fakir miskin, yang kemudian diakomodasi dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah diamanatkan tugas dan sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah melalui desentralisasi kewenangan dan memperkuat otonomi daerah. Dalam kaitan pelaksanaan desentralisasi berarti juga menyerahkan proses pembangunan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin dalam upaya menolong dirinya sendiri. Dalam ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin bahwa Penyelenggaraan penanganan fakir miskin, pemerintah daerah kabupaten/kota bertugas :

- 1) Memfasilitasi, mengoordinasikan, dan menyosialisasikan pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program penyelenggaraan penanganan kemiskinan, dengan memperhatikan kebijakan provinsi dan kebijakan nasional;

- 2) Melaksanakan pemberdayaan pemangku kepentingan dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
- 3) Melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap kebijakan, strategi, serta program dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
- 4) Evaluasi kebijakan, strategi, dan program pada tingkat kabupaten/kota;
- 5) Menyediakan sarana dan prasarana bagi penanganan fakir miskin;
- 6) Mengalokasikan dana yang cukup dan memadai dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk menyelenggarakan penanganan fakir miskin.

Dengan adanya undang-undang yang secara khusus mengatur fakir miskin, diharapkan memberikan pengaturan yang bersifat komprehensif dalam upaya mensejahterakan fakir miskin yang lebih terencana, terarah, dan berkelanjutan. Materi pokok yang diatur dalam Undang-Undang ini, antara lain Hak dan Tanggung Jawab, Penanganan Fakir Miskin, Tugas dan Wewenang, Sumber Daya, Koordinasi dan Pengawasan, Peran Serta Masyarakat dan Undang-Undang ini diharapkan dapat memberikan keadilan sosial bagi warga negara untuk dapat hidup secara layak dan bermartabat.

Pada dasarnya ada hubungan yang sangat signifikan antara otonomi daerah dengan penanggulangan kemiskinan. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka pemerintah daerah diberi kepercayaan peran yang sangat besar dengan dukungan sumber pendapatan daerah, baik melalui pendapatan asli daerah maupun dana perimbangan dari pemerintah pusat. Otonomi daerah juga memberi keleluasaan pemerintah daerah untuk merencanakan, melaksanakan, mengendalikan dan mengevaluasi program atas kebijakan pemerintah daerah. Dalam era otonomi luas ini menuntut jajaran pemerintah daerah dapat mengambil peran yang lebih besar dalam upaya mempercepat pengentasan kemiskinan. Dengan peran yang lebih besar pada pemerintah daerah ini maka peran pemerintah pusat makin bergeser pada hal-hal yang bersifat konsepsional.

Berdasarkan kebijakan nasional telah dikembangkan visi pembangunan bidang kesejahteraan dalam mengatasi kemiskinan yaitu membangun masyarakat yang maju dan sejahtera, sehat dan mandiri, serta bebas dari kemiskinan dan mampu mengatasi bencana karena sadar siap mengatasinya. Disamping itu juga dikembangkan prioritas pembangunan di bidang kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan, yaitu : pertama pengembangan sumber daya manusia terutama pemberdayaan anak-anak dan wanita, kedua menanggulangi kemiskinan melalui proses pemberdayaan dan mempermudah akses keluarga miskin terhadap kesempatan berusaha, modal dan pemasaran produk-produk yang dihasilkan, ketiga penanganan bencana dan musibah.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas, pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang menetapkan kebijakan, strategi, dan program tingkat kabupaten/kota dalam bentuk rencana penanganan fakir miskin di daerah dengan berpedoman pada kebijakan,

strategi, dan program nasional. Berdasar hal tersebut di atas penulis akan mengkaji dan menuangkan masalah peranan pemerintah daerah dalam penanganan kemiskinan berikut kendala yang dihadapi khususnya setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dengan kajian di wilayah Kabupaten Bondowoso dalam suatu penelitian skripsi dengan judul : **Peranan Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan Berdasarkan Undang Undang No.13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Studi di Kabupaten Bondowoso)**

Rumusan masalah dalam hal ini meliputi 2 (dua) permasalahan, yaitu : (1) Bagaimanakah implementasi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dalam penanganan kemiskinan dan (2) Bagaimanakah kendala dalam penanganan kemiskinan tersebut dan kebijakan apa yang telah dilaksanakan ?

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam skripsi ini adalah tipe penelitian yuridis normatif. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) pendekatan konseptual (*conceptual approach*) . Skripsi ini menggunakan tiga macam sumber bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum. Analisis bahan hukum dengan pengumpulan bahan-bahan hukum dan non hukum sekiranya dipandang mempunyai relevansi, melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dalam menjawab isu hukum, dan memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Pembahasan

Permasalahan kemiskinan masih merupakan agenda serius yang dihadapi dan perlu ditanggulangi oleh Pemerintah Propinsi Jawa Timur. pada tahun 2012, Pemprov Jawa Timur berinisiatif mendata kembali jumlah penduduk miskin dan melakukan pemetaan desa miskin yang dibuat berdasarkan hasil sensus BPS dengan Pendekatan Kemiskinan Indikator Baru (PKIB). Berdasarkan hasil pendataan kemiskinan indikator baru, tahun 2012 kondisi kemiskinan di Jawa Timur diketahui terdapat 7.27 juta penduduk miskin (20,91% dari total penduduk Jawa Timur) dan 2,2 juta rumah tangga miskin (RTM). Dari pro sentase jumlah RTM dikelompokkanlah menjadi desa merah, kuning, hijau, biru dan putih. Dari sekitar 8.400 desa/kelurahan di Jawa Timur, 1.801 diantaranya merupakan desa miskin/merah (28%-45% RTM), 123 kecamatan merah dan 8 kabupaten merah yang terdiri dari Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Sampang, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Nganjuk.

Untuk mereduksi rumah tangga miskin di Jawa Timur, maka ditetapkan tiga strategi besar yang diterapkan dalam penanggulangan kemiskinan yakni mengurangi beban

hidup, meningkatkan pendapatan dan penguatan kelembagaan. Pemerintah propinsi Jawa Timur menetapkan dua program prioritas penanggulangan kemiskinan yaitu :

a) *Rescue* (penyelamatan)

Kebijakan pemerintah dalam menyelamatkan RTM setelah adanya kenaikan harga BBM melalui Program Aksi Mengatasi Dampak Kenaikan BBM dan Kemiskinan (PAM-DKB) oleh Pemerintah Propinsi dan Pada menjadi Jaring Pengaman Ekonomi Sosial (JPES).

b) *Recovery* (pemulihan)

Upaya pengurangan kemiskinan jangka panjang, bersifat revolving, penguatan kelembagaan, pengembangan sarana dan prasarana ekonomi desa, peningkatan kemampuan sumber daya manusia dan bertujuan untuk pengetasan kemiskinan. Pemulihan ini melalui Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan.

Wacana kemiskinan di Indonesia tetap menjadi wacana yang menarik untuk didiskusikan dan dicarikan solusi pemecahannya. Kemiskinan telah menjadi masalah yang kronis karena berkaitan dengan kesenjangan dan pengangguran. Jadi pemecahannya pun harus terkait dan komprehensif dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Sebenarnya dalam sepuluh tahun terakhir telah banyak program-program yang pernah dilakukan dalam upaya mengurangi kemiskinan. Program-program tersebut meliputi Program Inpres Desa Tertinggal, Kredit Usaha Tani, UPPKS dan Gerdu Taskin, serta Program Kredit-kredit Mikro dari BRI. Namun usaha-usaha tersebut belum secara drastis terlihat hasilnya. Bahkan masalah kemiskinan tersebut semakin akut seiring dengan terjadinya krisis pada pertengahan tahun 1997 yang sampai saat inipun masih terasa dampaknya. Kebijakan penanggulangan kemiskinan yang pernah dilakukan terkesan parsial karena setiap terjadi pergantian pemerintahan, konsep lama yang sebenarnya sudah berjalan diabaikan dan dirumuskan kembali kebijakan yang baru. Akibatnya setiap kebijakan belum bisa terlihat hasilnya dan cenderung menjadi komoditas politik untuk mem-*pressure* pemerintahan yang dahulu berkuasa. Di sinilah terlihat bahwa semua kebijakan penanggulangan kemiskinan yang pernah dilakukan cenderung politis dan tidak mendasar. Disamping itu dalam struktur pemerintahan sendiri program yang dijalankan terkesan jalan sendiri-sendiri sehingga simpang siur, tidak fokus, dan membingungkan rakyat.

Pemerintahan yang sedang berjalan sekarang menghadapi hal yang sama yaitu penanggulangan kemiskinan. Tentunya pemerintah harus belajar dari kesalahan para pendahulunya yaitu tidak membuat kebijakan baru sama sekali. Diperlukan kebijakan yang cepat dan tepat, yang kemudian menjadi pertanyaan adalah apakah yang harus dilaku pemerintah, kebijakan seperti apa yang harus dikeluarkan, dan kapan seharusnya kebijaksanaan tersebut dilaksanakan dalam menanggulangi kemiskinan saat ini.

Untuk menanggulangi kemiskinan yang kronis sekarang ini perdebatan tentang konsep dan definisi sudah tidak diperlukan lagi karena hanya menghabiskan energi dan

yang paling penting waktu. Rakyat miskin tidak membutuhkan perdebatan konsep yang retorik dan cenderung berhenti dalam wacana. Yang diperlukan sekarang adalah kesepakatan bersama terhadap konsep dan kemudian diimplementasikan. Untuk itu diperlukan penajaman program karena konsep, sarana-prasarana, dan kelembagaan sudah tersedia secara lengkap. Langkah-langkah penyempurnaan tersebut dapat dilakukan dengan cara pertama, penggalian informasi dari masyarakat. Kedua, mengumpulkan pengaduan. Ketiga, dengan melibatkan organisasi masyarakat non-pemerintah atau LSM/KSM yang dinilai lebih tahu tentang kemampuan masyarakat sendiri, dan keempat adanya verifikasi program oleh tim pengendali yang berfungsi untuk penyempurnaan dan penajaman program selanjutnya.

Penajaman program bisa juga dilakukan dengan melakukan evaluasi terhadap program dengan memperhatikan kelemahan-kelemahan yaitu kesulitan yang dihadapi dan kelebihan dari program tersebut. Program yang dilaksanakan harus dimulai dengan *targeting* yaitu penentuan sasaran terhadap penanggulangan kemiskinan. Sasaran tersebut sebaiknya diarahkan pada dua hal yaitu pertama, masyarakat paling miskin dalam arti sudah tidak bisa bekerja lagi atau hanya bertahan hidup (*poor of poor*). Untuk golongan ini diperlukan santunan sosial dan dipersiapkan untuk bisa bangkit. Kedua, masyarakat miskin yang tidak produktif. Untuk golongan ini bisa dilaksanakan program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan dalam arti peningkatan produktivitas. Dalam pelaksanaan program ini peran pemerintah sebagai fasilitator saja, intervensi pemerintah sebaiknya pada peningkatan kesempatan kerja. Yang tidak kalah pentingnya dalam penanggulangan kemiskinan ini harus dikaitkan dengan *good governance* karena salah satu kegagalan program adalah pada *governance* yang tidak transparan dan akuntabel.

Upaya penanggulangan kemiskinan baik melalui jalur pembangunan sektoral, regional, maupun yang khusus masing-masing mengandung lima pokok perhatian, yaitu pengembangan kualitas manusianya, pengembangan sumberdaya sosialekonomi, pengembangan prasarana dan sarana pendukung kegiatan sosialekonomi, penguatan kelembagaan pembangunan, dan penguatan dukungan bagi pembangunan yang berkelanjutan. Program-program pembangunan yang memberikan penekanan pada pendekatan pemberdayaan masyarakat masing-masing memiliki dimensi (ruang masalah) dan matranya (cakupan kewilayahan) sendiri, antara lain mencakup :

- 1) Program-program penanggulangan kemiskinan. Dimensinya adalah masalah pengurangan penduduk miskin kronis, dan matranya adalah kawasan/daerah seperti daerah kumuh perkotaan, daerah pantai, daerah pedalaman, dan desa tertinggal; dan
- 2) Program-program jaring pengaman sosial. Dimensinya adalah masalah pengurangan penduduk miskin akibat krisis atau penduduk dengan kemiskinan yang parah, dan matranya adalah kawasan/wilayah daerah seperti daerah kumuh perkotaan, daerah pantai, daerah pedalaman, dan desa tertinggal.

Kebijakan program penanggulangan kemiskinan pada dasarnya tetap mengacu pada kebijakan yang sekarang sedang dilaksanakan, dengan melakukan beberapa BP-PK penyempurnaan sehingga pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan dapat lebih terpadu dan menyeluruh. Untuk memadukan dan mengkoordinasikan program penanggulangan kemiskinan Bappenas bertindak melakukan koordinasi perencanaan alokasi sedangkan koordinasi pelaksanaan dilakukan oleh Kantor Menko Kesra/Taskin dan implementasi pelaksanaannya dilakukan oleh departemen teknis terkait dan daerah

Program-program penanggulangan kemiskinan harus dilakukan secara terpadu, bukan saja pada proses perencanaan tetapi pada sasaran yang disesuaikan dengan karakteristik dari masing-masing wilayah tersebut. Hal ini sebagai penyempurnaan pendekatan yang selama ini telah dilaksanakan dengan penyeragaman suatu program pembangunan di semua wilayah Indonesia tanpa menghiraukan kondisi-kondisi yang melingkupinya. Dengan adanya model keterpaduan program mengatasi kemiskinan yang lebih spesifik maka nilai tambah dari suatu program akan semakin besar

Dinas Sosial dan Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Bondowoso merupakan Dinas Teknis Daerah yang berada dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Bondowoso yang mempunyai tugas pokok merumuskan kebijakan operasional di bidang Kesejahteraan Sosial dan melaksanakan sebagian kewenangan dekonsentrasi yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah serta Tugas Pembantuan.

Program kegiatan pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial dan Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Bondowoso dilaksanakan bekerjasama lintas organisasi dengan Dinas-Dinas terkait lain, sehingga menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan sebagai bentuk program Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso. Beberapa program pengentasan kemiskinan yang telah berhasil dilaksanakan oleh Dinas Sosial dan Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Bondowoso, antara lain :

1. Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Bondowoso :
Jumlah dana yang dianggarkan sebesar Rp.5.783.300.000,- dengan realisasi kegiatan antara lain : Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan yang meliputi Adminitrasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM-MP) sebanyak 23 desa dengan jumlah anggaran Rp.1.150.000.000,- dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM-MP) sebanyak 23 desa dengan jumlah anggaran Rp.460.000.000,-. Program tersebut didukung oleh Program peningkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Membangun Desa yang meliputi Penyelenggara Pundi Gakin di 2 desa dengan anggaran dana sebesar Rp.33.300.000,-
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bondowoso :
Diimplementasikan dalam Program Perencanaan Pembangunan Ekonomi melalui Program Anti Kemiskinan (*Anti Poverty Program*) dalam 1 (satu)

- paket program dengan anggaran dana sebesar Rp.80.000.000,-
3. Dinas Bina Marga dan Cipta Karya Kabupaten Bondowoso :
 - a) Dilaksanakan melalui program Pembangunan Perumahan melalui Pembangunan Sarana dan Prasarana Rumah Sederhana Sehat sebanyak 20 unit rumah dengan anggaran dana sebesar Rp.163.500.000,-
 - b) Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PIIP) sebanyak 15 titik Desa dengan anggaran dana sebesar Rp.187.500.000,-
 - c) Pendukung Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dan P2KP sebanyak 11 titik Desa dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.424.000.000,-
 4. Dinas Sosial dan Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Bondowoso :
 - a) Program Pemberdayaan Fakir Miskin, Komunitas Adat Terpencil (KAT) dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial melalui Program Pelatihan Keterampilan Bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial sebanyak 50 orang peserta dengan anggaran dana sebesar Rp.60.000.000,-
 - b) Supervisi Program Keluarga Harapan (PKH) yang telah dilaksanakan sebanyak 1 kali dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.46.440.500,-
 - c) Program Pelayanan dan Rehabilitasi Kesejahteraan Sosial Pelatihan Keterampilan dan praktek belajar kerja bagi anak terlantar termasuk anak jalanan, anak cacat, dan anak nakal sebanyak 100 orang dengan anggaran dana sebesar Rp.65.000.000,-
 - d) Peningkatan Kualitas Pelayanan, sarana dan prasarana rehabilitasi kesejahteraan sosial bagi PMKS sebanyak 60 orang dengan anggaran dana sebesar Rp.15.000.000,-
 5. Dinas Pendidikan Kabupaten Bondowoso :

Diimplementasikan melalui Program Pendidikan Menengah Penyediaan Bea Siswa Bagi Keluarga Tidak Mampu sebanyak 10 Orang dengan anggaran dana sebesar Rp.32.500.000,-
 6. Dinas Kesehatan Kabupaten Bondowoso :
 - a) Program Perbaikan Gizi Masyarakat dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.3.899.599.995,-
 - b) Penanggulangan Kurang Energi Protein, Anemia Gizi, GAKI, Kurang Vitamin A dan Kekurangan Zat Gizi Mikro Lainnya dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp. 99.600.000,-
 - c) Program Pelayanan Kesehatan Penduduk Miskin dan Pelayanan Kesehatan Masyarakat Miskin dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.3.799.999.995,-
 - d) Program Pelayanan Kesehatan Penduduk Miskin Pelayanan Kesehatan Masyarakat Miskin (Jamkesmas) sebanyak 5.422 orang dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.4.690.160.800,-
 7. Dinas Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Bondowoso :

Diimplementasikan melalui Program Keluarga Berencana dengan Penyediaan Pelayanan KB dan alat kontrasepsi bagi keluarga miskin di sejumlah 25 Puskesmas dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.40.500.000,-
 8. Badan Ketahanan Pangan Kabupaten Bondowoso :
 - a) Program Peningkatan Ketahanan Pangan (Pertanian dan Perkebunan) melalui Program Penangan Daerah Rawan Pangan di 23 kecamatan dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.50.000.000,-
 - b) Program Peningkatan Kesejahteraan Petani melalui Program Peningkatan Kemampuan Lembaga Petani dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp. 25.000.000,-
 - c) Pemberdayaan SDM Pertanian dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.230.000.000,-
 9. Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Bondowoso :

Dilaksanakan melalui Program *Anti Poverty* Program Bidang Pertanian 4 Pokmas dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.15.000.000,-
 10. Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Bondowoso :

Dilaksanakan melalui Program Pengembangan Industri Kecil dan Menengah Pembantuan Pembinaan dan Pengembangan Industri Kecil dan Menengah di Wilayah Industri Hasil Tembakau dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.542.835.000,- dan Pemberdayaan Usaha Mikro di Wilayah Industri hasil tembakau dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.217.885.000,-
 11. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bondowoso :

Dilaksanakan melalui Program Peningkatan Ketahanan Pangan dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.100.000.000,- dan Sharing *Anti Poverty* Program dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp. 15.000.000,-
 12. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bondowoso :

Dilaksanakan melalui Program Peningkatan Kesempatan Kerja Pengembangan Kelembagaan Produktivitas dan Pelatihan Kewirausahaan 1 Paket dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.175.000.000,- dan Program Penyiapan Tenaga Kerja Siap Pakai 25 orang dengan jumlah anggaran dana sebesar Rp.99.535.000,-

Demikianlah beberapa program pengentasan kemiskinan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso, yang dilaksanakan oleh lintas Departemen dan Dinas terkait. Jadi, dengan demikian dalam pelaksanaan penanganan kemiskinan dilaksanakan bekerja sama dengan dinas terkait yang lain. Dalam penyelenggaraan penanganan fakir miskin, pemerintah daerah kabupaten/kota bertugas :

 - 1) Memfasilitasi, mengoordinasikan, dan menyosialisasikan pelaksanaan kebijakan,

- strategi, dan program penyelenggaraan penanganan kemiskinan, dengan memperhatikan kebijakan provinsi dan kebijakan nasional;
- 2) Melaksanakan pemberdayaan pemangku kepentingan dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
 - 3) Melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap kebijakan, strategi, serta program dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
 - 4) Evaluasi kebijakan, strategi, dan program pada tingkat kabupaten/kota;
 - 5) Menyediakan sarana dan prasarana bagi penanganan fakir miskin;
 - 6) Mengalokasikan dana yang cukup dan memadai dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk menyelenggarakan penanganan fakir miskin.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas, pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang menetapkan kebijakan, strategi, dan program tingkat kabupaten/kota dalam bentuk rencana penanganan fakir miskin di daerah dengan berpedoman pada kebijakan, strategi, dan program nasional.

Masalah kemiskinan merupakan persoalan yang cukup sulit ditangani. Pemerintah membentuk Undang-Undang No.13 Tahun 2011 tentang penanganan Fakir Miskin pada 18 Agustus 2011. Memang kita akui, setelah 66 tahun Indonesia merdeka, kemiskinan masih menjadi problem klasik meski dari tahun ke tahun pengentasannya menjadi target dalam program pembangunan nasional, demikian halnya dengan kondisi di Kabupaten Bondowoso

Wacana kemiskinan di Indonesia tetap menjadi wacana yang menarik untuk didiskusikan dan dicarikan solusi pemecahannya. Kemiskinan telah menjadi masalah yang kronis karena berkaitan dengan kesenjangan dan pengangguran. Jadi pemecahannya pun harus terkait dan komprehensif dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Sebenarnya dalam sekian tahun terakhir telah banyak program-program yang pernah dilakukan dalam upaya mengurangi kemiskinan. Program-program tersebut meliputi Program Inpres Desa Tertinggal, Kredit Usaha Tani, UPPKS dan Gerdu Taskin, serta Program Kredit-kredit Mikro dari BRI, Bantuan Langsung Tunai (BLT), PNPM, dan lain sebagainya. Namun usaha-usaha tersebut belum secara drastis terlihat hasilnya. Bahkan masalah kemiskinan tersebut semakin akut. Kebijakan penanggulangan kemiskinan yang pernah dilakukan terkesan parsial karena setiap terjadi pergantian pemerintahan, konsep lama yang sebenarnya sudah berjalan diabaikan dan dirumuskan kembali kebijakan yang baru.

Akibatnya setiap kebijakan belum bisa terlihat hasilnya dan cenderung menjadi komoditas politik untuk mempressure pemerintahan yang dahulu berkuasa. Di sinilah terlihat bahwa semua kebijakan penanggulangan kemiskinan yang pernah dilakukan cenderung politis dan tidak mendasar. Disamping itu dalam struktur pemerintahan sendiri program yang dijalankan terkesan jalan sendiri-

sendiri sehingga simpang siur, tidak fokus, dan membingungkan rakyat.

Pemerintahan yang sedang berjalan sekarang menghadapi hal yang sama yaitu penanggulangan kemiskinan. Tentunya pemerintah harus belajar dari kesalahan para pendahulunya yaitu tidak membuat kebijakan baru sama sekali. Apalagi usia pemerintahan sendiri hanya lima tahun sehingga diperlukan kebijakan yang cepat dan tepat. Yang kemudian menjadi pertanyaan adalah apakah yang harus dilakukan pemerintah, kebijakan seperti apa yang harus dikeluarkan, dan kapan seharusnya kebijaksanaan tersebut dilaksanakan dalam menanggulangi kemiskinan saat ini.

Untuk menanggulangi kemiskinan yang kronis sekarang ini perdebatan tentang konsep dan definisi sudah tidak diperlukan lagi karena hanya menghabiskan energi dan yang paling penting waktu. Rakyat miskin tidak membutuhkan perdebatan konsep yang retorik dan cenderung berhenti dalam wacana. Yang diperlukan sekarang adalah kesepakatan bersama terhadap konsep dan kemudian diimplementasikan. Untuk itu diperlukan penajaman program karena konsep, sarana-prasarana, dan kelembagaan sudah tersedia secara lengkap. Langkah-langkah penyempurnaan tersebut dapat dilakukan dengan cara pertama, penggalan informasi dari masyarakat. Kedua, mengumpulkan pengaduan. Ketiga, dengan melibatkan organisasi masyarakat non-pemerintah atau LSM/KSM yang dinilai lebih tahu tentang kemampuan masyarakat sendiri, dan keempat adanya verifikasi program oleh tim pengendali yang berfungsi untuk penyempurnaan dan penajaman program selanjutnya.

Penajaman program bisa juga dilakukan dengan melakukan evaluasi terhadap program dengan memperhatikan kelemahan-kelemahan yaitu kesulitan yang dihadapi dan kelebihan dari program tersebut. Program yang dilaksanakan harus dimulai dengan *targeting* yaitu penentuan sasaran terhadap penanggulangan kemiskinan. Sasaran tersebut sebaiknya diarahkan pada dua hal yaitu pertama, masyarakat paling miskin dalam arti sudah tidak bisa bekerja lagi atau hanya bertahan hidup (*poor of poor*). Untuk golongan ini diperlukan santunan sosial dan dipersiapkan untuk bisa bangkit. Kedua, masyarakat miskin yang tidak produktif. Untuk golongan ini bisa dilaksanakan program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan dalam arti peningkatan produktivitas.

Dalam pelaksanaan program ini peran pemerintah sebagai fasilitator saja, intervensi pemerintah sebaiknya pada peningkatan kesempatan kerja. Yang tidak kalah pentingnya dalam penanggulangan kemiskinan ini harus dikaitkan dengan *good governance* karena salah satu kegagalan program adalah pada *governance* yang tidak transparan dan akuntabel.

Dalam rangka otonomi daerah, pendanaan sebaiknya diberikan dalam bentuk *block grant* karena pendanaan yang cenderung instruktif dan interventif akan menafikan pembangunan yang dititikberatkan pada manusianya yaitu pemberdayaan yang berkelanjutan. Disamping itu harus ada kesadaran kepada semua pihak terutama pemerintah daerah bahwa kebijakan

penanggulangan kemiskinan bukanlah program nasional yang sifatnya sentralistis, tetapi kemiskinan adalah tanggung jawab bersama.

Selama ini terkesan pemerintah daerah menganggap bahwa penanggulangan kemiskinan adalah program nasional sehingga mereka hanya “bergerak” apabila ada dana dari Pusat. Padahal nantinya masyarakat miskin tersebut akan menjadi beban yang berat dari Pemerintah Daerah dalam mencapai tujuan pembangunannya. Pendanaan tersebut tidak bisa dipisahkan dengan peran perbankan yaitu dalam penyaluran kredit. Keberpihakan bank dan lembaga keuangan lain terhadap penanggulangan kemiskinan seharusnya diberikan porsi yang besar. Keberpihakan ini diwujudkan melalui jumlah alokasi kredit yang diberikan untuk sektor-sektor yang erat kaitannya dengan usaha penanggulangan kemiskinan misalnya pertanian dan usaha produktif lainnya. Selain itu harus ada pembenahan kelembagaan dalam hal ini perbankan karena kemiskinan yang terjadi adalah kemiskinan struktural.

Peran pendamping dalam penanggulangan juga sangatlah besar. Disamping untuk memfasilitasi masyarakat dalam merumuskan, melaksanakan, mengawasi, dan mengevaluasi sendiri pembangunannya, pendamping juga berfungsi untuk pengendalian dan mempersiapkan sumber daya yang baru yang nantinya akan melanjutkan pembangunan. Pendamping ini sebaiknya diambilkan dari LSM/KSM daerah yang dinilai lebih tahu tentang keadaan dan kemampuan daerahnya. Tetapi perlu diingat juga bahwa kerjasama yang dilakukan dengan LSM bukan dengan orangnya atau personilnya tetapi dengan LSM/KSM secara kelembagaan.

Pembangunan dalam rangka penanggulangan kemiskinan diarahkan pada pemberdayaan dan peningkatan pendapatan masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut yang perlu dilakukan adalah pertama, penajaman konsep. Perdebatan konsep sudah tidak diperlukan lagi dan yang harus dilakukan adalah kesepakatan program yang harus dilaksanakan yaitu program yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk berkembang dan menjadi subyek dalam pembangunan. Selain itu konsep yang disepakati harus bersifat *employment creation* yaitu menyerap tenaga kerja melalui penciptaan kesempatan kerja. Kedua, *targeting*. Yaitu pembagian sasaran program antara yang paling miskin (*poor of poor*) dan yang miskin. Untuk yang paling miskin diterapkan program santunan sosial dan untuk yang miskin bisa diterapkan konsep penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan dan partisipasi masyarakat sendiri.

Ketiga, pendampingan. Mengingat sumber daya manusia yang ada maka program penanggulangan kemiskinan ini memerlukan pendamping. Namun pendamping ini dilakukan hanya sebagai fasilitator agar rakyat menjadi subyek yaitu melalui pengarahan untuk merumuskan, melaksanakan, menikmati, dan mengawasi sendiri pembangunannya. Keempat, pengelolaan dana bergulir. Penyaluran dana diwujudkan dalam bentuk *block grant* karena lebih fleksibel dan memberdayakan. Dana tersebut diharapkan dapat bergilir dan bergilir (*revolving*). Pengelolaan ini dilakukan melalui lembaga keuangan masyarakat yang fleksibel. Kelima, pengendalian.

Pengendalian dalam hal ini menyangkut banyak hal mulai dari perumusan, pelaksanaan (koordinasi), pengawasan dan penyempurnaan konsep melalui evaluasi program.

Kesimpulan dan Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat saya berikan saran bahwa, Program kegiatan pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial dan Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Bondowoso dilaksanakan bekerjasama lintas organisasi dengan Dinas-Dinas terkait lain, sehingga menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan sebagai bentuk program Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso. Beberapa Dinas terkait program pemngentasan kemiskinan, antara lain, Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Bondowoso, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bondowoso, Dinas Bina Marga dan Cipta Karya Kabupaten Bondowoso, Dinas Pendidikan Kabupaten Bondowoso, Dinas Kesehatan Kabupaten Bondowoso, Dinas Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Bondowoso, Badan Ketahanan Pangan Kabupaten Bondowoso, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Bondowoso, Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Bondowoso, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bondowoso, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bondowoso

Sedangkan kesimpulan kedua, Faktor yang mendukung sosialisasi program keluarga harapan adalah adanya dukungan pemerintah daerah Kabupaten Bondowoso sangat besar terhadap program keluarga harapan yaitu bekerja sama dengan pemerintah pusat. Selain pemerintah adanya juga dukungan dari tokoh masyarakat setempat khususnya. Dengan adanya dukungan dari pemerintah maka proses sosialisasi Program keluarga Harapan akan lebih cepat kepada rumah tangga sangat miskin karena dalam pranata sosial tokoh masyarakat mempunyai peran yang sangat penting sebab mereka menjadi tokoh yang pendapat-pendapatnya sering didengar oleh masyarakat, menjadi panutan dan dihormati. Faktor lain yang mendukung adalah adanya instansi pemerintah yang lain yang bisa diajak bekerja sama untuk mensosialisasikan program keluarga harapan. Seperti Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dinas infokom yang diajak bekerja sama oleh Dinas Sosial dan Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Bondowoso. Mengenai faktor penghambat dalam sosialisasi program keluarga harapan oleh kurangnya pemahaman rumah tangga sangat miskin tentang pentingnya program ini bagi mereka, hal ini disebabkan sebagian besar masyarakat pengetahuannya masih rendah.

Saran yang dapat diberikan antara lain bahwa : Masalah kemiskinan merupakan persoalan yang cukup sulit ditangani. Pemerintah membentuk Undang-Undang No.13 Tahun 2011 tentang penanganan Fakir Miskin pada 18 Agustus 2011. Memang kita akui, setelah 66 tahun Indonesia merdeka, kemiskinan masih menjadi problem klasik meski dari tahun ke tahun pengentasannya menjadi target dalam

program pembangunan nasional, demikian halnya dengan kondisi di Kabupaten Bondowoso. Masih banyaknya masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan, menjadi tanggung jawab kita bersama untuk mengatasi hal tersebut untuk menjadi bangsa yang besar dan mandiri.

Sumber Internet:

www.wikipedia.com pengertian kemiskinan, diakses tanggal 16 Februari 2013.

www.pemkab.bondowoso.go.id diakses tanggal 9 Mei 2013

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada A R.A. Rini Angraini, S.H, M.H , & Iwan Rachmad Sutiyono S.H M.H selaku dosen pembimbing yang telah memberikan kritik dan saran demi kesempurnaan jurnal ini. Selain itu kepadakedua orang tua yang telah memberikan dukungan baik moril dan spirituil serta semua saudara, kerabat dan teman yang telah banyak membantu

Daftar Pustaka

- Achmad Fedyani, *Integrasi Sosial Golongan Miskin di Perkotaan: Pendekatan Kualitatif Mengenai Kemiskinan*. Kertas kerja dalam Lokakarya GAPRI. Jakarta, 2007.
- Ali Faried, *Demokratisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005.
- Dandi Ramdani. *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2000.
- Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005.
- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- , *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Payaman Simanjuntak, *Pengantar Sumber Daya Manusia*, Jakarta, Lembaga Penerbit Universitas Indonesia, 1986.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Ronny Hanitijo Soemitro. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta : Rinneka Cipta, 1988.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006.
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Syaukani dan Afan Gafar, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.

Peraturan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin