

NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENANGGULANGAN KEMISKINAN

DAFTAR ISI

Bab I Pendahuluan	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	2
C. Maksud Dan Tujuan	3
D. Metode	4
E. Organisasi Penyusun	5
F. Beberapa Pertimbangan Lain	6
Bab II Telaah Akademik dan Empiris	
A. Landasan Filosofis	7
B. Landasan Yuridis	7
C. Landasan Sosiologis	9
D. Landasan Konseptual (Landasan Teoritis)	10
E. Landasan Empiris	17
1. Pemerintah Kota Pekalongan	17
2. Pemerintah Kabupaten Tegal	20
3. Pemerintah Kota Yogyakarta	21
4. Pemerintah Kabupaten Magelang	22
Bab III Ruang Lingkup Materi Pengaturan	25
Bab IV Penutup	
A. Kesimpulan	28
B. Saran	28
Daftar Pustaka	30

NASKAH AKADEMIK RAPERDA PENANGGULANGAN KEMISKINAN

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan UUD 1945 Alinea IV menegaskan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah : *pertama*, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. *Kedua*, untuk memajukan kesejahteraan umum. *Ketiga*, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan keempat: ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Konsideran "Menimbang", Undang-Undang No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial menyatakan bahwa tujuan perjuangan bangsa Indonesia untuk mencapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, baik materiil maupun spirituil yang sehat yang menjunjung tinggi martabat dan hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Selain itu, karena Pemerintah Indonesia telah menyepakati pencapaian tujuan Pembangunan Milenium atau Millenium Development Goals (MDGs) pada tahun 2015, maka target-target yang dicapai meliputi : (1) Penghapusan Kemiskinan; (2) Pencapaian Pendidikan Dasar untuk semua; (3) Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan; (4) Penurunan Angka Kematian Anak; (5) Meningkatkan Kesehatan Ibu; (6) Mengurangi HIV/AIDS, Malaria, dan Penyakit menular lainnya; (7) Menjamin Kelestarian Lingkungan; dan (8) Membangun Kemitraan Global untuk Pembangunan.

Permasalahan kemiskinan yang dihadapi oleh Kota Salatiga sebenarnya sudah menjadi salah satu prioritas Pemerintah Daerah untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Hal ini mengacu kepada Visi dan Misi Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah 2006 – 2011 yang menargetkan selama 5 (lima) tahun kepemimpinan harus dapat menurunkan jumlah keluarga miskin sebesar 2%. Namun hasil evaluasi Bappeda Kota Salatiga tahun 2010, target penurunan jumlah keluarga miskin baru mencapai 1,02%. Penyebabnya adalah permasalahan yang dihadapi oleh keluarga miskin memiliki kompleksitas yang tinggi dengan cakupan

yang bersifat multidimensi karena menyangkut harkat dan martabat manusia. Selain itu pelibatan seluruh masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan juga masih rendah disamping lemahnya sistem koordinasi dan sinkronisasi diantara SKPD.

Mendasarkan berbagai permasalahan di atas, sudah saatnya Kota Salatiga mengembangkan **GERAKAN BERSAMA PENANGGULANGAN KEMISKINAN** dalam rangka percepatan pengurangan jumlah keluarga miskin di Kota Salatiga. Untuk maksud perlu segera dibentuk Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penanggulangan Kemiskinan.

B. Permasalahan

Kemiskinan merupakan masalah multidimensional dan multisektor dengan beragam karakteristik yang harus segera di atasi karena menyangkut harkat dan martabat, dan hak asasi manusia serta dapat menghambat upaya terwujudnya kesejahteraan sosial sebagaimana tujuan dibentuknya negara ini. Upaya ini tentunya mengalami berbagai permasalahan :

1. Selama ini persoalan kemiskinan memberi peluang bagi setiap pihak yang memiliki tanggung jawab untuk mencari alasan untuk melepaskan tanggung jawabnya. Hal ini disebabkan oleh banyaknya indikator kemiskinan yang ditetapkan oleh banyak pihak, menyebabkan data dapat dipermainkan sesuai kebutuhan, serta tidak ada upaya yang sungguh-sungguh untuk melihat apa akar persoalan. Misalnya, setidaknya tercatat ada tiga sumber indikator besar: *Pertama*, indikator kemiskinan seperti yang ditetapkan per SKPD. *Kedua*, ada indikator penanggulangan kemiskinan yang ditetapkan oleh BPS yang kemudian menjai pegangan Bapeda. Dan, *ketiga*, ada elemen kelembagaan di luar birokrasi, yakni BKM-PNPM Mandiri, yang juga memiliki ukuran indikator sendiri.
2. Meski pintu kelembagaan dan regulasi dalam penanggulangan kemiskinan telah diatur dalam aras eksekutif, namun Salatiga sudah memiliki Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD), *policy brief* ini pun kemudian tidak bisa dioperasionalkan sebagai produk eksekutif, bukan produk legislatif. Padahal SPKD merupakan bagian dari RPJMD (2006-2011).

3. Di lingkungan masyarakat sendiri belum mempunyai persepsi yang sama terhadap penanggulangan kemiskinan, sehingga belum bisa menentukan siapa yang menjadi sasaran upaya penanggulangan kemiskinan
4. Di Kota Salatiga menunjukkan adanya kecenderungan semakin menurunnya kepedulian terhadap mereka yang miskin. Fenomena permasalahan tersebut jika dikaji dari penyebab permasalahannya menunjukkan bahwa kemiskinan pada umumnya dipersepsikan oleh masyarakat itu sendiri.
5. Belum ada koordinasi dan sinkronisasi dalam penyusunan serta penajaman kebijakan penanggulangan kemiskinan karena kurangnya peran serta masyarakat/LSM dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan belum ditangani terorganisir dan sinergis antar dinas terkait, Perguruan Tinggi, LSM dan masyarakat.

Kelima permasalahan terkait dengan isu kemiskinan di atas perlu mendapatkan perhatian serius di dalam perumusan kebijakan pemerintah daerah. Perhatian ini perlu ditindaklanjuti dengan upaya bagaimana masalah-masalah di atas dipetakan, dianalisis, dan kemudian dicarikan suatu rekomendasi bagaimana masalah di atas dapat dipecahkan. Bahkan, di dalam rekomendasi tersebut.

C. Maksud dan Tujuan

Penyusunan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan dimaksudkan untuk:

1. Mewujudkan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar keluarga miskin secara bertahap agar dapat menjamin kehidupan yang bermartabat.
2. Mencapai proses-proses percepatan penurunan jumlah keluarga miskin dan jumlah penganggur di Kota Salatiga.
3. Menjamin konsistensi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar SKPD dan pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Kota Salatiga.
4. Menetapkan indikator kemiskinan daerah dan mengklasifikasikan sehingga dapat menjadi acuan semua pemangku kepentingan sebagai dasar pijakan upaya penanggulangan kemiskinan.

5. Membangun persepsi yang sama dalam melakukan upaya penanggulangan kemiskinan oleh berbagai pihak baik dari Pemerintah, masyarakat, keluarga maupun perorangan.
6. Mengupayakan program-program dalam rangka memberikan pendampingan baik secara kuantitas maupun kualitas.
7. Membangun sinergitas antara SKPD di lingkungan pemerintah daerah maupun dengan perguruan tinggi, serta LSM agar terbentuk jejaring yang komprehensif dalam rangka upaya penanggulangan kemiskinan.

Dengan demikian maksud dan tujuan disusunnya Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan ini adalah untuk mendorong, mendukung, meningkatkan, memberdayakan dan mengembangkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan agar kembali sesuai dengan harkat dan martabat sebagai manusia.

Selain maksud dan tujuan tersebut di atas, Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan diperlukan untuk:

1. Mengurangi laju pertumbuhan kemiskinan melalui upaya penanggulangan kemiskinan secara terorganisir dan berkesinambungan.
2. Mengembalikan harga diri, kepercayaan diri sendiri dan menumbuhkan rasa tanggung jawab terhadap keluarga miskin.
3. Meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin melalui ketrampilan dengan bantuan ekonomi produktif.

D. Metode

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah *pendekatan sosio yuridis*, dengan melakukan pengkajian teoritis dan empiris, dengar pendapat, konsultasi publik dan observasi lapangan yang berkaitan dengan masalah dan kebutuhan akan pentingnya penanggulangan kemiskinan.

Langkah-langkah strategis yang dilakukan meliputi:

1. Menganalisa dan mengkaji sistem dan mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan di Kota Salatiga
2. Analisis sandingan dari berbagai peraturan perundang-undangan (*tinjauan legislasi*) yang berkaitan dengan penanggulangan;

3. Analisis informasi dan aspirasi yang berkembang dari berbagai instansi/lembaga terkait dan tokoh-tokoh masyarakat (*tinjauan teknis*), yang meliputi Pemerintah Daerah dan instansi/dinas terkait, Lembaga Legislatif, sejumlah LSM, Orsos, tokoh-tokoh masyarakat dan para penerima program penanggulangan kemiskinan.
4. Melakukan tinjauan akademis melalui diskusi dengan anggota Tim, Tim Pakar dan melaksanakan pertemuan-pertemuan untuk mendapatkan masukan.
5. Merumuskan dan menyusun dalam bentuk deskriptif analisis serta menuangkannya dalam Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan.
6. Melakukan sosialisasi dalam rangka memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang perlunya pengaturan mengenai upaya penanggulangan kemiskinan.
7. Melakukan pembahasan interinstansi/badan untuk menyempurnakan isi Raperda sesuai dengan tugas dan wewenang lintas sektor.
8. Melakukan workshop ditingkat kota Salatiga dengan berbagai elemen masyarakat sebagai bagian dari fasilitasi partisipasi publik dalam penyusunan naskah akademis dan Raperda tentang Penanggulangan Kemiskinan
9. Mengajukan NA dan Raperda Penanggulangan Kemiskinan agar menjadi prioritas dalam Program Legislasi daerah DPRD Kota Salatiga.
10. Mengajukan kepada DPRD agar menjadi inisiatif DPRD dan untuk selanjutnya dilakukan pembahasan bersama pemerintah.

E. Pengorganisasian Penyusunan

Penyusunan Naskah Akademis dan RUU Penanggulangan Kemiskinan dilaksanakan oleh :

1. Tim adhoc yang terdiri dari unsur Bapeda, Bapermas, Badan Keswadayan Masyarakat (BKM), Kelompok Belajar Perkotaan (KBP), Konsultan Manajemen Wilayah (KMW) Propinsi Jawa Tengah.

2. Nara sumber yang berasal dari Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat yang peduli tentang kemiskinan, dan Badan Keswadayaan Masyarakat sebagai Nara Sumber
3. Pembahas dari berbagai Dinas/Instansi terkait; Pakar dari Perguruan Tinggi; dan LSM

F. Beberapa Pertimbangan yang Berkaitan dengan Penyusunan Raperda Penanggulangan Kemiskinan.

1. Berdasarkan pada literatur yang ada yang mengupas tentang penanggulangan kemiskinan dapat dipahami bahwa upaya-upaya yang dilakukan benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan sosial bagi keluarga miskin dan dapat mengubah pola pikir masyarakat akan sikap dan kepeduliannya terhadap orang miskin di Kota Salatiga.
2. Perlu diperhatikan juga adanya masukan, sikap dan aspirasi masyarakat tentang upaya penanggulangan kemiskinan di Kota Salatiga seperti: para akademisi (dari berbagai disiplin ilmu), para praktisi (LSM), para pengambil kebijakan dan para pejabat pemerintahan desa serta masyarakat secara keseluruhan dan para stakeholder.
3. Perlu dipertimbangan konsekwensi biaya yang timbul akibat dikeluarkannya Perda tentang penanggulangan kemiskinan yang akan menjadi beban Pemerintah Kota Salatiga di masa mendatang serta SDM yang memadai untuk menangani upaya penanggulangan kemiskinan.
4. Diperlukan adanya program yang lebih terarah dan berkesinambungan agar dapat mencapai target pengurangan keluarga miskin seperti yang diharapkan.

BAB II

TELAAH AKADEMIK DAN EMPIRIS

A. Landasan Filosofis

Perda penanggulangan kemiskinan yang akan disusun dapat diberlakukan untuk waktu-waktu mendatang sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang ada dalam masyarakat. Lain dari pada itu aspek yang mendasar perlunya Perda ini tidak lain adalah dalam rangka meningkatkan harkat dan martabat keluarga miskin ke posisi yang layak sebagai manusia seutuhnya dan memiliki peran di dalam kehidupan social kemasyarakatan. Perda ini diharapkan mampu memberikan perlindungan seoptimal mungkin agar keluarga miskin dapat memiliki hak dan kewajiban yang sama untuk memperoleh kesenjajahatan baik secara ekonomi, politik dan sosial.

B. Landasan Yuridis

Berkaitan dengan upaya percepatan penanggulangan kemiskinan terdapat beberapa regulasi yang dijadikan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan yang dituangkan dalam naskah akademis ini. Adapun regulasi yang dapat dijadikan pedoman adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3475);
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3495);
3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3611);
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);

5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Republik Indonesia Nomor 4279)
6. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4287);
7. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);
8. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4421);
10. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
11. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);
12. Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
13. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);

14. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.
15. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Hak-hak Sipil dan Politik.
16. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
17. Peraturan Presiden RI Nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
18. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Provinsi, Kabupaten/Kota.

C. Landasan Sosiologis

Kerangka desentralisasi yang dicanangkan pada tanggal 1 Januari 2001 telah membawa kita memasuki paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memberikan kewenangan (otoritas) yang luas, nyata dan bertanggungjawab secara proporsional kepada daerah. Hal itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah, yaitu: demokrasi (*democratization*), peran serta masyarakat (*community participation*), memperhatikan keanekaragaman (*uniformity*) daerah, pemerataan dan keadilan serta terkelolanya potensi sumber daya di daerah secara efisien dan efektif.

Dengan perubahan paradigma tersebut, memberikan kewenangan kepada daerah (eksekutif dan legislative) yang semakin besar untuk mengambil keputusan-keputusan penting dan strategis bagi upaya-upaya mengatasi kemiskinan dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakatnya. Respon dari daerah sangat menentukan tanpa harus menunggu dan banyak tergantung pada instruksi dari pemerintah pusat.

Berkenaan dengan hal tersebut, kemiskinan di Kota Salatiga terdapat beberapa isu pokok, yaitu :

- (1) Terbatasnya kesempatan kerja/berusaha.
- (2) Terbatasnya akses terhadap faktor produksi
- (3) Kurangnya akses terhadap biaya pendidikan
- (4) Kurangnya akses terhadap biaya kesehatan
- (5) Lemahnya penyelenggaraan perlindungan sosial
- (6) Terbatasnya akses terhadap sarana/prasarana lingkungan

Selanjutnya, sejalan dengan visi dan misi pemerintah Kota Salatiga, yaitu Mewujudkan kehidupan masyarakat yang lebih maju dari berbagai aspek Politik, Sosial Budaya, dan Ekonomi dilaksanakan strategi penanggulangan kemiskinan Kota Salatiga yang mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan diterapkan dalam setiap SPKD sebagai berikut :

- (1) Mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin;
- (2) Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin;
- (3) Mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha ekonomi mikro dan kecil; dan
- (4) Mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Selanjutnya terkait dengan strategi tersebut maka diharapkan dengan adanya Perda tentang penanggulangan kemiskinan dapat menekan laju pertumbuhan keluarga miskin serta dapat meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin. Jangan sampai terjadi bahwa setelah diberlakukan Perda tentang penanggulangan kemiskinan di Kota Salatiga justru keluarga miskin semakin bertambah.

D. Landasan Konseptual (Landasan Teoritis)

1. Konsepsi Kemiskinan

Meskipun kemiskinan merupakan atribut bagi individu-individu yang bersangkutan, pada kenyataannya keadaan tersebut terkait erat dengan kondisi rumah tangga. Kelompok-kelompok yang belum bisa atau tidak bisa mandiri (*dependant*) seperti anak-anak dan orang lanjut usia tentu tidak bisa langsung dikelompokkan dalam kategori miskin. Pengelompokan seseorang ke dalam suatu kategori tingkat kemiskinan sangat tergantung pada individu lain dalam rumah tangganya, bila memang ada. Oleh karena itu, **kemiskinan penduduk bisa juga dikelompokkan menjadi penduduk atau individu miskin dan rumah tangga miskin.**¹

Maka dari itu, **terdapat keterkaitan antara kemiskinan rumah tangga dengan kemiskinan individu**, jika informasi mengenai ketimpangan distribusi pendapatan atau pengeluaran di antara anggota dalam rumah tangga tertentu tidak

¹ Biro Pusat Statistik. 1991. *Kemiskinan dan pemerataan pendapatan di Indonesia 1976-1990*. Jakarta.

tersedia. Keterkaitan dapat dilihat dari rata-rata pendapatan atau pengeluaran untuk tiap individu dalam rumah tangga. Kemampuan rumah tangga itu sendiri tidak terlepas dari perbandingan jumlah anggota rumah tangga yang menjadi beban (*dependants*) dan penyumbang pendapatan (*earners*).

Kemiskinan didefinisikan sebagai ketidakmampuan individu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Kemampuan yang dimaksudkan di sini bukan hanya kemampuan individu itu sendiri, tetapi juga dalam konteks rumah tangganya seperti dijelaskan di atas. Definisi ini berbeda dengan pengertian kemiskinan wilayah² seperti yang digunakan oleh Bappenas dalam rangka proyek Inpres Desa Tertinggal (IDT). Kemiskinan individu mengacu pada ketidakmampuan individu tersebut untuk memenuhi kebutuhankebutuhan hidup yang pokok, sedangkan kemiskinan (ketertinggalan) wilayah ditentukan oleh ketersediaan infrastruktur bagi penduduk di wilayah bersangkutan.

Perumusan kebijakan penanggulangan kemiskinan sudah barang tentu tidak dapat lepas dari konsep dan dimensi kemiskinan yang sangat beragam, mulai sekedar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar dan memperbaiki keadaan, kurangnya kesempatan atau aksesibilitas untuk berusaha, sampai dengan pengertian/konsep yang lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral sebagai penyebab kemiskinan. Berkaitan dengan hal tersebut, pada Tahun 1992 Bappenas mengeluarkan konsep/definisi tentang kemiskinan yang sampai saat ini masih dijadikan acuan, yaitu :

“Kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang laki-laki atau perempuan tidak mampu untuk memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat, seperti kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan tempat tinggal (rumah), air bersih, pertanahan, dan sumberdaya alam serta lingkungan, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik.

Selanjutnya dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, Bappenas menggunakan metode *Basic Need Approach* (Pendekatan Kebutuhan Dasar), Pendekatan Pendapatan, Pendekatan Kemampuan Dasar, dan Pendekatan Obyektif atau Subyektif.

Lain daripada itu, sebagai tindak lanjut upaya pendataan dan penanggulangan kemiskinan di Indonesia, pada Tahun 2008 Badan Pusat statistik

² Hadiwigeno, S. dan Pakpahan, A. 1993. *"Identifikasi wilayah miskin di Indonesia"*, *Prisma*, 3: 23-32.

(BPS) kembali melakukan Survei Sosial Ekonomi dengan menggunakan 15 (limabelas) variabel sebagai parameter.³ Parameter yang digunakan tersebut merupakan kombinasi atau gabungan nilai antara beberapa pendekatan dan rangkuman dari beberapa definisi atau konsep tentang kemiskinan, yang secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu :

- a. **Aspek Fisik dan Lingkungan.** Variabel yang termasuk dalam aspek fisik dan lingkungan yaitu: Luas bangunan yang ditempati, kualitas lantai, kualitas dinding rumah, kepemilikan jamban, dan kemampuan akses air bersih.
- b. **Aspek Sosial.** Variabel yang masuk dalam aspek sosial antara lain kemampuan dasar untuk makan/mengonsumsi daging/telur dalam sehari/seminggu, kemampuan untuk membeli pakaian dalam setahun, jenis pasokan bahan untuk memasak, dan kemampuan setiap rumah tangga miskin untuk berobat ke dokter/paramedis.
- c. **Aspek Ekonomi.** Variabel yang masuk kategori ini adalah pekerjaan kepala rumah tangga, dan jumlah nominal tabungan (*asset liquid*) yang dimiliki. Konsep ini nampaknya sangat disetujui oleh berbagai kalangan dan *stakeholder*, karena didalamnya mengakomodir berbagai kepentingan dari sektor-sektor yang ada.

Setelah didapatkan cara untuk menentukan penduduk miskin dan tidak miskin, dua pertanyaan berikutnya sangat penting untuk dijawab. **Pertama**, berapa banyak penduduk miskin? **Kedua**, siapa atau apa karakteristik penduduk dan rumah tangga miskin tersebut?

Kedua permasalahan ini saling terkait erat satu dengan lainnya. Dalam pembahasan berikut ini keduanya dikemukakan tidak terpisah. **Penduduk dan rumah tangga miskin**, terutama di pedesaan, **tidak bisa lepas dari keadaan wilayah setempat**. Ada wilayah tertentu di pedesaan memiliki potensi kurang baik sehingga sulit dikembangkan dan penduduk yang ada di sana juga dapat memenuhi kebutuhan hidup berdasarkan sumber daya wilayah tersebut saja. Kondisi seperti iklim, kesuburan tanah, topografi merupakan potensi dasar suatu wilayah, sedangkan sumber daya hayati bisa merupakan modal yang bisa dikembangkan.

³ Pada Tahun 2005 digunakan 14 variabel, sedangkan pada Tahun 2008 ditambah 1 variabel berupa kepemilikan sepeda motor.

Keadaan ini akan menjadi lebih buruk lagi bila tidak ada pengembangan wilayah yang memadai.⁴

Ada beberapa usaha yang mengarah pada perbaikan pendapatan petani. Intensifikasi pertanian merupakan program yang mendapat prioritas utama. Meskipun program ini secara umum dinilai sukses, kenyataannya belum bisa mengatasi masalah rendahnya pendapatan penduduk di pedesaan. Kenyataannya masih menunjukkan bahwa sebagian penduduk dan rumah tangga miskin mengandalkan pertanian sebagai pekerjaan utama.⁵ akan tetapi, usaha-usaha *nonfarm* dan *offfarm* tetap menjadi sumber pendapatan komplementer atau alternatif bagi keluarga. Berbeda dengan rumah tangga miskin di desa, di perkotaan rumah tangga miskin lebih banyak yang mengandalkan penghasilan dari sektor jasa. Rendahnya kesempatan di sektor lain mengarahkan penduduk yang tidak memiliki modal dan kemampuan cukup terjun ke sektor jasa atau lebih dikenal dengan sektor informal.

Mereka yang terjun ke sektor ini pada umumnya tidak bermaksud untuk tetap berkerja di sana, tetapi merupakan cara untuk survive sambil mengincar peluang yang lebih baik. Dengan demikian, apabila mereka tergolong kelompok miskin maka dapat dilihat sebagai suatu proses, bukan miskin sebagai akibat semata-mata. Selain jumlah anggota rumah tangga besar, di dalam rumah tangga miskin ditemukan lebih banyak anggota yang kurang produktif bila dibandingkan dengan keluarga tidak miskin.⁶

Ada pula pendapat yang mengatakan bahwa kemiskinan merupakan suatu akibat. Dalam hal ini rumah tangga yang tadinya tidak miskin maupun yang miskin terbebani antara lain oleh jumlah anggota keluarga tidak produktif. Bila pendapatan rumah tangga tidak meningkat sejajar dengan beban itu maka rumah tangga itu akan menjadi miskin atau semakin miskin. Inilah salah satu penjelasan keterkaitan antara rumah tangga miskin dengan besarnya anggota rumah tangga tersebut. Apabila dalam siklus-hidupkeluarga yang lebih lanjut semakin banyak anggota rumah tangga yang mencari nafkah, rumah tangga tersebut akan mentas

⁴ Hadiwigeno, S. dan Pakpahan, A., *ibid.*

⁵ Dillon, H.S. dan Hermanto. 1993. "*Kemiskinan di Negara berkembang: masalah konseptual global*", *Prisma*, 3: 11-22.

⁶ Dillon, H.S. dan Hermanto. 1993. "*Kemiskinan di Negara berkembang: masalah konseptual global*", *Prisma*, 3: 11-22. Lihat juga Hadiwigeno, S. dan Pakpahan, A. 1993. "*Identifikasi wilayah miskin di Indonesia*", *Prisma*, 3: 23-32.. Lihat Suryana, A. dan Pasandaran, E. 1993. "*Pembangunan pertanian berwawasan lingkungan: penanggulangan petani miskin dan kemiskinan*", *Prisma*, 12(3): 57-67.

darikemiskinan yang dialami sebelumnya. Maka kemiskinan seperti ini bisa disebut kemiskinan situasional.

Hasil-hasil penelitian cenderung menunjukkan hubungan yang positif antara kemiskinan dengan jumlah anggota rumah tangga⁷. Tentu saja hal ini terjadi bila banyak anggota rumah tangga tidak produktif. **Produktivitas yang rendah** dapat berasosiasi, antara lain, dengan jam kerja yang rendah (setengah menganggur), terutama di kalangan penduduk usia muda, tingkat pendidikan rendah yang menyebabkan terjadi segmentasi pekerja pada pekerjaan berpenghasilan rendah juga.

Dilihat dari segi proses, **jumlah balita dan yang masih bersekolah dalam suatu rumah tangga** merupakan beban yang tidak ringan. Biaya untuk memenuhi kebutuhan pangan dan sandang, perawatan kesehatan dan pendidikan jelas tidak kecil. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila di wilayah dengan proporsi penduduk miskin tinggi enrollment rate relatif rendah. Bila penduduk usia muda tidak mendapatkan pendidikan memadai maka kemiskinan yang terjadi bukan saja sebagai proses, tetapi bisa berlanjut menjadi suatu akibat. Skenario seperti ini dimungkinkan terjadi di negara-negara yang tidak memberikan subsidi besar untuk pendidikan dan kesehatan.

Pengangguran dan setengah menganggur dianggap sebagai salah satu penyebab utama timbulnya kemiskinan absolut.⁸ Mereka yang tidak bekerja tentu tidak akan memperoleh pendapatan, sementara yang setengah menganggur akan memperoleh pendapatan yang rendah. Sejauh ini masalah pengangguran dan setengah pengangguran pada dasarnya disebabkan oleh salah satu dari dua penyebab atau keduanya. **Penyebab pertama** adalah sempitnya peluang kerja dan **penyebab kedua** adalah pertumbuhan angkatan kerja yang terlalu tinggi. Bila ditelusur lebih jauh, akan tampak bahwa kedua hal tersebut merupakan masalah makro yang berkaitan erat dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan. Secara umum bisa disebutkan bahwa strategi pembangunan yang padat modal akan mengabaikan segmen tertentu dari kegiatan ekonomi yang paling banyak digeluti

⁷ Chernichovsky, D. dan Meesook, O. 1984. **Poverty in Indonesia: a profile**. Washington, D.C. World Bank. Lihat juga World Bank. 1990. **Indonesia: strategy for a sustained reduction in poverty. A World Bank Country Study**. Washington: The World Bank, hlm. 33-35

⁸ Adler-Karlsson, G. 1981. "**Aspek-aspek kemiskinan di negara sedang berkembang**", dalam Ala, A.B. ed., **Kemiskinan dan strategi memerangi kemiskinan**. Yogyakarta: Liberty. Hlm.: 57-88.

oleh kelompok yang rentan terhadap kemiskinan seperti sektor pertanian di pedesaan dan jasa di kota.

Kemiskinan suatu rumah tangga dapat dikenal dengan mudah melalui kondisi di dalam rumah tangga tersebut. Di perkotaan, kemiskinan dapat dilihat dari rumah penduduk di lingkungan yang buruk, sempit dan padat, dan konstruksi yang kurang memenuhi persyaratan baku. Di pedesaan, luas lantai rumah penduduk miskin mungkin tidak berbeda jauh dengan penduduk tidak miskin, namun konstruksi bangunannya akan berbeda secara mencolok. Hal itu bisa dilihat dari jenis lantai, dinding, dan atap rumah. Di samping faktor perumahan, bisa juga dilihat dari berbagai faktor yang menunjang perumahan seperti penerangan dan air. Dilihat dari segi pengembangan wilayah, rumah tangga miskin tampaknya identik dengan wilayah miskin di mana ketersediaan fasilitas seperti penerangan dan air bersih kurang memadai. Wilayah-wilayah yang kurang potensial tidak akan mendapat prioritas utama dalam memperoleh fasilitas tersebut. Di lingkungan wilayah yang telah dikembangkan melalui berbagai program, hanya rumah tangga yang miskinlah yang tidak mampu memperoleh fasilitas penerangan listrik dan air bersih.

Pada akhirnya **ketersediaan air bersih sangat mempengaruhi kesehatan penduduk.** Penduduk yang miskin akan sulit mendapat air bersih dan keadaan ini mempengaruhi tingkat kesehatan. **Gizi buruk juga berkaitan dengan kemiskinan.** Pabinru dan Saliem⁹ menemukan bahwa kelompok rumah tangga strata rendah (miskin) mengalami defisit energi dan protein yang paling berat. Kaitan tersebut tampaknya berawal dari ketidakmampuan rumah tangga miskin untuk membeli makanan dan menyediakan biaya untuk pengobatan. Uraian di atas masih terbatas pada penjelasan hubungan antara kemiskinan dengan berbagai hal yang terkait. Pada kenyataannya hubungan tersebut tidak semata-mata bivariat seperti diuraikan tadi. **Sebagai kerangka untuk menganalisis karakteristik rumah tangga miskin, beberapa pemikiran di atas tampaknya cukup memadai, namun untuk menganalisis keterkaitan satu faktor dengan faktor lain secara keseluruhan dibutuhkan suatu sintesis lebih lanjut.**

⁹ Panbiru, M. dan Saliem, H.P. 1993. "*Kecukupan dan ketahanan pangan*", *Prisma*, 3: 33-43.

Berkaitan dengan implementasi desentralisasi yang dicanangkan pada tanggal 1 Januari 2001 telah membawa kita memasuki paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memberikan kewenangan (otoritas) yang luas, nyata dan bertanggungjawab secara proporsional kepada daerah. Hal itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah, yaitu: demokrasi (*democratization*), peran serta masyarakat (*community participation*), memperhatikan keanekaragaman (*uniformity*) daerah, pemerataan dan keadilan serta terkelolanya potensi sumber daya di daerah secara efisien dan efektif.

Perubahan paradigma tersebut, membawa implikasi bagi semakin urgennya **upaya-upaya untuk mengatasi kemiskinan** dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat miskin menjadi tanggungjawab yang lebih besar bagi pemerintah daerah. Sehingga pada akhirnya **permasalahan-permasalahan kemiskinan yang muncul akan banyak direspon, diputuskan dan dilaksanakan secara cepat dan efektif oleh pemerintah daerah, tanpa harus menunggu dan banyak tergantung pada instruksi dari pemerintah pusat**. Dengan kewenangan daerah yang semakin besar tersebut, maka pemerintah daerah bersama DPRD-nya memiliki tanggung jawab dan keleluasan yang cukup besar untuk mengambil keputusan-keputusan penting dan strategis bagi upaya-upaya mengatasi kemiskinan dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakatnya.

2. Batasan Operasional dalam Strategi Penanggulangan Kemiskinan

- (1) 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.
- (2) Program 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.

- (3) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, yang selanjutnya disingkat RPJMD, adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun.
- (4) Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
- (5) Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah, yang selanjutnya disingkat SPKD, adalah dokumen strategi penanggulangan kemiskinan daerah yang selanjutnya digunakan sebagai rancangan kebijakan pembangunan daerah di bidang penanggulangan kemiskinan dalam proses penyusunan RPJMD.
- (6) Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disingkat SKPD, adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran.
- (7) Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan merupakan tim lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan di tingkat pusat untuk melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan.
- (8) Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi, yang selanjutnya disebut TKPK Provinsi, adalah wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan untuk penanggulangan kemiskinan di Provinsi.
- (9) Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota, yang selanjutnya disebut TKPK Kabupaten/Kota, adalah wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan untuk penanggulangan kemiskinan di kabupaten/kota.

E. Landasan Empiris

Yang dimaksud dengan landasan empiris adalah pengalaman yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Salatiga ataupun Pemerintah Kabupaten/Kota lain terkait dengan penyusunan regulasi yang mengatur tentang upaya percepatan penanggulangan kemiskinan.

Adapun berdasarkan koordinasi yang telah dilakukan, ada beberapa kabupaten/kota yang telah menunjukkan komitmennya dalam penanggulangan

kemiskinan dengan menyusun regulasi baik dalam bentuk peraturan daerah ataupun peraturan kepala daerah.

Pokok-pokok pikiran maupun ruang lingkup yang tertuang dalam regulasi tersebut dapat dijadikan acuan bagi Pemerintah Kota Salatiga dalam penyusunan naskah akademik maupun peraturan daerah tentang penanggulangan kemiskinan.

1. Pemerintah Kota Pekalongan

Berdasarkan hasil studi banding di Kota Pekalongan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat yang disingkat P2KSBM Kota Pekalongan yang kemudian dituangkan dalam Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2008.

- (1) Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) Kota Pekalongan adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekalongan untuk mengatasi/menanggulangi keluarga dari kemiskinan, dengan mengoptimalkan peran serta masyarakat, pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya.
- (2) Dibentuk Komisi Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) sebagai wadah/forum koordinasi instansi lintas fungsi dengan stakeholder di Kota Pekalongan yang berfungsi untuk mensinergikan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Pekalongan. Komisi ini diketuai langsung Walikota Salatiga dan sebagai Sekteris langsung dibawah Sekretaris Daerah dengan susunan Tim sebagai berikut : (1) Tim Percepatan Keluarga Miskin Bersekolah dengan koordinator Kepala Dinas Pendidikan Kota Pekalongan; (2) Tim Percepatan Keluarga Miskin Sehat dengan koordinator Kepala Dinas Kesehatan Kota Pekalongan; (3) Tim Percepatan Keluarga Miskin Berusaha dengan koordinator Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kota Pekalongan; (4) Tim Percepatan Pembangunan Sarana Dan Prasarana Lingkungan dengan koordinator Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Pekalongan; dan (5) Tim Penguatan Kapasitas Kelembagaan Masyarakat Mandiri dengan koordinator Kepala Badan

Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, Keluarga Berencana dan Ketahanan Pangan Kota Pekalongan.

- (3) Percepatan Keluarga Miskin Bersekolah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekalongan melalui:
- Gerakan-gerakan peduli anak sekolah keluarga miskin, penyediaan skema pembiayaan bagi keluarga miskin Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) sampai dengan Sekolah Menengah, pengembangan kelompok pendidikan luar sekolah dan Peningkatan penyelenggaraan Keaksaraan Fungsional (KF);
 - Pengembangan sistem Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin (JPKMM), pemberian makanan tambahan untuk ibu hamil dan melahirkan, balita, penanggulangan penyebaran penyakit menular dan peningkatan rumah tidak layak huni (jamban, plesterisasi, ventilasi, penyekat, penerangan, air bersih);
 - Fasilitasi pelatihan ketrampilan, fasilitasi kemudahan permodalan dan advokasi dan atau pendampingan;
 - Percepatan pembangunan kawasan kumuh (drainase dan jalan lingkungan);
 - Fasilitasi lembaga keswadayaan masyarakat.
- (4) Kriteria keluarga miskin Kota Pekalongan terdiri dari 23 variabel, yaitu :
- (1) Luas lantai bangunan tempat tinggal;
 - (2) Luas lantai bangunan tempat tinggal terluas;
 - (3) Jenis dinding terluas;
 - (4) Jenis atap terluas;
 - (5) Kondisi rumah yang ditempati;
 - (6) Kemampuan memperbaiki rumah (jika rusak);
 - (7) Status kepemilikan lahan dan rumah;
 - (8) Fasilitas buang air besar;
 - (9) Sumber air minum;
 - (10) Sumber penerangan utama;
 - (11) Jenis bahan bakar untuk memasak sehari-hari;
 - (12) Kemampuan konsumsi hewani/daging/ikan/telur/susu;
 - (13) Frekwensi makan dalam sehari tiap anggota rumah tangga;
 - (14) Kemampuan membeli baju baru dalam 1 tahun setiap anggota rumah tangga;
 - (15) Apabila sakit akan berobat kemana;
 - (16) Apakah anggota rumah tangga pernah menderita sakit (dalam 1 tahun terakhir);
 - (17) Lapangan pekerjaan utama kepala rumah tangga;
 - (18) Pendidikan tertinggi yang ditamatkan setiap anggota rumah tangga;
 - (19) Rumah tangga memiliki barang yang cepat dapat diuangkan,

minimal Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah); (20) Identitas kepala keluarga dan anggota rumah tangga; (21) Rumah tangga pernah menerima kredit usaha (1 tahun yang lalu); (22) Pendapatan per kapita sebulan; dan (23) Anggota rumah tangga bisa membaca/menulis.

2. Pemerintah Kabupaten Tegal

Berdasarkan hasil studi banding di Kota Tegal, penanganan kemiskinan dilakukan melalui Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan daerah Kabupaten Tegal Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perencanaan Pembangunan desa.

- (1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa yang selanjutnya disingkat (RPJM-Desa) adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang memuat arah kebijakan pembangunan Desa, arah kebijakan keuangan Desa, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas SKPD, dan program prioritas kewilayahan, disertai dengan rencana kerja. Selanjutnya RPJM-Desa dituangkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP-Desa) yang memuat dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun sebagai rancangan kerangka ekonomi desa, dengan mempertimbangkan kerangka pendanaan yang dimutakhirkan, program prioritas pembangunan desa, rencana kerja dan pendanaan serta prakiraan maju, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah desa maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan RPJM-Desa.
- (2) Seluruh proses dilakukan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbang Desa) untuk menghasilkan Daftar Usulan Rencana Kegiatan Pembangunan Desa (DURKP-Desa) yang kemudian menjadi acuan pemanfaatan dana baik yang bersumber dari APBN, APBD (Provinsi, Kabupaten), APB Desa, Swadaya dan Kerjasama dengan Pihak ketiga.

- (3) Untuk melaksanakan seluruh proses perencanaan pembangunan desa dibentuk Tim Asistensi Kabupaten, Tim Asisten Kecamatan, dan Tim Penyusun Rencana Awal (TPRA).
- (4) Untuk memberikan jaminan agar proses-proses Penyusunan RJM-Desa sebagai hasil dari aspirasi masyarakat, Pemerintah Kabupaten Tegal menggagas program bergaransi dengan mengalokasikan dana sebesar Rp. 1 Milyar per kecamatan setiap tahunnya. Program ini bukan memberikan bantuan langsung kepada Kecamatan, tetapi melalui proyek-proyek sektoral agar aspirasi masyarakat tertampung dalam pelaksanaan pembangunan.

3. Pemerintah Kota Yogyakarta

Berdasarkan hasil kajian upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan Kota Yogyakarta yang kemudian dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2009 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Yogyakarta.

- (1) 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.
- (2) Program-program yang dikembangkan dalam rangka penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui : (1) penguatan pendidikan mental keluarga miskin; (2) pelayanan jaminan ketersediaan pangan; (3) pelayanan kesehatan; (4) pelayanan pendidikan; (5) perluasan kesempatan kerja dan berusaha; (6) penyediaan pemukiman dan perumahan layak huni dan sanitasi lingkungan; (7) penyediaan air bersih dan sanitasi; dan (8) pelayanan jaminan sosial.
- (3) Koordinasi penyelenggaraan penanggulangan masalah kemiskinan dilakukan oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) beranggotakan SPKD terkait, dunia usaha, Perguruan Tinggi, Organisasi Non Pemerintah serta masyarakat. Tugas dan wewenang TKPKD adalah : (1) melakukan koordinasi antar SKPD dalam rangka

menyelesaikan masalah kemiskinan di daerah; (2) menyusun langkah-langkah kongrit untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin; (3) melakukan sinkronisasi penyusunan program dan pelaksanaan kebijakan dalam penanggulangan masalah kemiskinan; (4) melakukan evaluasi dan menyampaikan laporan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan kepada masyarakat di daerah.

- (4) Indikator dan kriteria penentuan kemiskinan diatur secara tersendiri dan disusun secara partisipatif menyangkut aspek pendapatan, aset, pangan, sandang, dan papan. Penyesuaian dilakukan sesuai dengan perkembangan yang ada dan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Walikota.
- (5) Pendataan penduduk dan keluarga miskin dilakukan *updating* paling lama dalam 2 (dua) tahun sekali yang kemudian diatur secara tersendiri melalui Peraturan Walikota. Pelaksanaannya dengan melibatkan pengurus RT atau RW setepat dibawah koordinasi dan tanggungjawab SKPD dan dikerjakan oleh pihak ketiga.

4. Pemerintah Kabupaten Magelang

Berdasarkan hasil kajian upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan Kabupaten Magelang yang kemudian dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Magelang.

- (1) Penanggulangan Kemiskinan merupakan suatu upaya untuk menanggulangi kemiskinan di Kabupaten Magelang.
- (2) Ruang Lingkup penanggulangan kemiskinan meliputi :
 - a. Peningkatan kesempatan pendidikan meliputi; (1) Bantuan biaya masuk sekolah pada jenjang TK, SD/MI, SMP/MTs dan SMA/ MA/ SMK/ dan yang sederajat; dan (2) Bantuan biaya pendidikan bagi anak dari keluarga miskin yang sedang bersekolah di TK, SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA/ SMK dan yang sederajat.
 - b. Peningkatan derajat kesehatan meliputi ; pemberian bantuan biaya pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin yang sedang menderita sakit dan memerlukan pengobatan serta perawatan pada institusi

pelayanan kesehatan milik Pemerintah Kabupaten maupun institusi kesehatan lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah Kabupaten.

- c. Peningkatan kemampuan berusaha meliputi; (1) bantuan pelatihan ketrampilan dalam berbagai jenis dan jenjang pelatihan; dan (2) bantuan bimbingan pengelolaan/manajemen usaha.
 - d. Peningkatan kemampuan modal usaha meliputi : (1) memberikan kemudahan bagi keluarga miskin untuk mendapatkan modal usaha; dan (2) bantuan Modal Usaha dalam bentuk uang dan atau barang dapat diberikan berupa pinjaman modal bergulir, pinjaman tanpa bunga, pinjaman dengan bunga lunak atau hibah yang pelaksanaannya akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.
- (3) Untuk mencapai upaya tersebut dikembangkan staretegi yang dalam penyusunannya melibatkan masyarakat yang kemudiaan dinamakan sebagai Strategi dan Rencana Tindak Penanggulangan Kemiskinan (SRTPK). SRTPK ini selanjutnya dituangkan dan ditetapkan melalui Peraturan Bupati meliputi; (a) Perluasan kesempatan pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup; (b) Pemberdayaan masyarakat miskin; (c) Perlindungan sosial; dan (d) Kemitraan.
- (4) Instansi yang berwenang adalah : (1) Peningkatan Kesempatan Pendidikan adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menangani urusan Pendidikan; (2) Peningkatan Derajat Kesehatan adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menangani urusan Kesehatan; (3) Peningkatan Kemampuan Berusaha adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terkait; dan (4) Peningkatan Kemampuan Modal Usaha adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terkait. Selain instansi yang berwenang juga dibentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah terdiri atas unsur Pemerintah Daerah, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, LSM, Pers dan Perguruan Tinggi. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah ini berwenang melakukan koordinasi perencanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi penanggulangan kemiskinan daerah.
- (5) Pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan dibebankan pada APBD dan sumber dana lainnya yang sah dan tidak

mengikat. Besarnya anggaran untuk pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan ditetapkan paling rendah 2,5% (dua setengah persen) dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Magelang di luar gaji Perangkat Daerah.

BAB III

MATERI DAN RUANG LINGKUP YANG DIATUR DI DALAM PERDA

Secara umum materi muatan Perda tentang Penanggulangan Kemiskinan mengandung nuansa yang berbeda bila di bandingkan dengan produk hukum tertulis yang pada umumnya mengandung nuansa pendekatan yang sifatnya represif melalui penerapan sanksi yang tegas. Perda ini justru lebih lebih banyak mengarah pada pendekatan yang sifatnya

Berkaitan dengan hal inilah maka materi muatan yang diatur dalam Perda tentang penanggulangan kemiskinan antara lain :

1. Kemiskinan adalah suatu ketidakmampuan (*lack of capability*) seseorang atau keluarga dalam memenuhi kebutuhan hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.
2. Basis penanggulangan kemiskinan Kota Salatiga adalah pada keluarga, pemberdayaan masyarakat dan usaha mikro dan kecil.
3. Ruang lingkup penanggulangan kemiskinan adalah;
 - (1) Melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup dan perbaikan kualitas hidup masyarakat melalui peningkatan pendidikan; peningkatan derajat kesehatan
 - (2) Melakukan pemberdayaan masyarakat untuk mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok dan atau organisasi masyarakat miskin untuk terlibat dalam pembangunan melalui berbagai pedampingan kepada masyarakat
 - (3) Memberdayakan usaha mikro dan kecil untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha dengan pealtihan dan pemberian kredit modal usaha berupa pinjaman modal bergulir, pinjaman tanpa bunga, pinjaman dengan bunga lunak atau hibah.
 - (4) Penyediaan fasilitas pemukiman masyarakat miskin, perumahan layak huni, sanitasi lingkungan, dan penyediaan air bersih dan sanitasi.
4. SKPD yang berwenang adalah : (1) Peningkatan Kesempatan Pendidikan adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menangani urusan Pendidikan; (2) Peningkatan Derajat Kesehatan adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menangani urusan Kesehatan; (3) Peningkatan Kemampuan Berusaha

adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terkait; (4) Peningkatan Kemampuan Modal Usaha adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terkait; (5) Penguatan organisasi masyarakat miskin melalui pendampingan adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terkait; (6) Penyediaan fasilitas pemukiman masyarakat miskin, perumahan layak huni, sanitasi lingkungan, dan penyediaan air bersih dan sanitasi adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terkait.

5. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah terdiri atas unsur Pemerintah Daerah, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, LSM, Pers dan Perguruan Tinggi. (1) melakukan koordinasi antar SKPD dalam rangka menyelesaikan masalah kemiskinan di daerah; (2) menyusun langkah-langkah kongrit untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin; (3) melakukan sinkronisasi penyusunan program dan pelaksanaan kebijakan dalam penanggulangan masalah kemiskinan; (4) melakukan evaluasi dan menyampaikan laporan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan kepada masyarakat di daerah.
6. Pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan dibebankan pada APBD dan sumber dana lainnya yang sah dan tidak mengikat. Besarnya anggaran untuk pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan ditetapkan paling rendah 2,5 % (dua setengah persen) dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Salatiga di luar gaji Perangkat Daerah.
7. Penentuan Kriteria Keluarga Miskin terdiri dari 23 indikator: (1) Luas lantai bangunan tempat tinggal; (2) Jenis lantai terluas; (3) Jenis dinding bangunan terluas; (4) Fasilitas tempat buang air besar (jamban/kakus); (5) Sumber air minum; (6) Sumber penerangan umum; (7) Jenis bahan bakar memasak sehari-hari; (8) Frekuensi makan sehari; (9) Frekuensi membeli daging/ayam/susu; (10) Banyak stel pakaian baru dibeli oleh setiap RT; (11) Kemampuan berobat ke puskesmas/poli jika ada anggota RT sakit; (12) Pekerjaan utama kepala RT; (13) Pendidikan kepala RT; (14) Kepemilikan tabungan/barang berharga dengan nilai > Rp. 500.000,-; (15) Kepemilikan sepeda motor; (16) Pekerjaan Kepala keluarga; (17) Pendidikan Kepala Keluarga; (18) Jumlah Anggota Keluarga; (19) Jumlah anak; (20) Usia Anak

5-18 tahun; (21) Pembiayaan sekolah; (22) Status Rumah; dan (23) Bantuan yang pernah di terima.

8. Pendataan penduduk dan keluarga miskin dilakukan paling lama dalam 2 (dua) tahun sekali yang pelaksanaannya melibatkan pihak Kelurahan, Organisasi Masyarakat yang terlibat dalam penanggulangan kemiskinan, pengurus RT atau RW setepat dibawah koordinasi dan tanggungjawab Bappeda Kota Salatiga SKPD dan dapat dikerjakan oleh pihak ketiga.
9. Pengawasan, mengatur tentang mekanisme pengawasan yang dilakukan agar pelaksanaan perda dapat berjalan dengan baik
10. Ketentuan Pidana, mengatur tentang berbagai sanksi yang dikenakan apabila ada pelanggaran terhadap perda.
11. Ketentuan Penutup.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Naskah Akademis ini sebagai gagasan awal pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian teknis kebijakan penanggulangan kemiskinan serta pengkajian yang mendalam setelah dilakukan serangkaian kegiatan studi banding ke Kota Pekalongan dan Kabupaten Tegal.
2. Penyesuaian pengaturan dengan peraturan perundang-undangan sektor-yang terkait dengan Penanggulangan Kemiskinan dilakukan dalam rangka mengimplementasikan Peraturan perundang-undangan yang dimaksud selaras dengan nilai-nilai kearifan lokal dan kepentingan keluarga miskin Kota Salatiga.
3. Bertolak dari kenyataan dan kesadaran pemahaman bahwa Penanggulangan Kemiskinan merupakan persoalan kita bersama, maka sinergi antar Pemerintah Daerah Kota Salatiga serta sinergi antara Pemerintah Daerah dengan berbagai komponen yang ada di masyarakat perlu terus menerus dilakukan. Dalam hal ini dukungan DPRD sangat diperlukan menyangkut anggaran. Hal ini selaras dengan paradigma negara kesejahteraan yang dianut oleh UUD 1945.

B. Saran

1. RAPERDA tentang Penanggulangan Kemiskinan yang disusun berdasarkan Naskah Akademis ini, khususnya berkenaan dengan Batang Tubuh Raperda, perlu disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna penyempurnaan dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.
2. Peraturan-peraturan pelaksana seperti Peraturan Daerah, Peraturan Walikota perlu segera dirancang. Apabila Raperda ini telah disetujui maka dalam waktu tidak lebih dari satu tahun seluruh peraturan-peraturan pelaksanaannya telah ada. Sehingga pada akhirnya dapat berguna untuk memperlancar pelaksanaan Perda tersebut.

3. Lain dari pada itu, untuk mensinergikan seluruh aktifitas Penanggulangan Kemiskinan, maka berdasarkan Perda ini, Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) dengan susunan keanggotaannya terdiri dari unsur Pemerintah Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat, Perguruan Tinggi dan pihak swasta. Namun demikian perlu juga dibentuk TKPK sampai ke tingkat Kecamatan dan/atau Kelurahan melalui Surat Keputusan Walikota.

Demikianlah Naskah akademik ini disusun dengan harapan dapat dipergunakan sebagai acuan atau referensi utama dalam menyusun Raperda Tentang Penanggulangan Kemiskinan. Semoga kelak dengan adanya Perda ini, kehidupan masyarakat di Kota Salatiga semakin sejahtera sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Jurnal

Biro Pusat Statistik. 1991. *Kemiskinan dan pemerataan pendapatan di Indonesia 1976-1990*. Jakarta.

Biro Pusat Statistik. 2008. *Rumah Tangga Sasaran (RTS) di Indonesia*.

Hadiwigeno, S. dan Pakpahan, A. 1993. "*Identifikasi wilayah miskin di Indonesia*", *Prisma*, 3: 23-32.

Dillon, H.S. dan Hermanto. 1993. "*Kemiskinan di Negara berkembang: masalah konseptual global*", *Prisma*, 3: 11-22.

Suryana, A. dan Pasandaran, E. 1993. "*Pembangunan pertanian berwawasan lingkungan: penanggulangan petani miskin dan kemiskinan*", *Prisma*, 12(3): 57-67.

Chernichovsky, D. dan Meesook, O. 1984. *Poverty in Indonesia: a profile*. Washington, D.C. World Bank.

World Bank. 1990. *Indonesia: strategy for a sustained reduction in poverty. A World Bank Country Study*. Washington: The World Bank, hlm. 33-35

Adler-Karlsson, G. 1981. "*Aspek-aspek kemiskinan di negara sedang berkembang*", dalam Ala, A.B. ed., *Kemiskinan dan strategi memerangi kemiskinan*. Yogyakarta: Liberty. Hlm.: 57-88.

Panbiru, M. dan Saliem, H.P. 1993. "*Kecukupan dan ketahanan pangan*", *Prisma*, 3: 33-43.

Robert Chamber, *Membangun Desa Dari Belakang*, Jakarta, Yayasan Obor, 1992

Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) Kota Salatiga 2006-2010

Peraturan Perundangan

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Perpres No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

Permendagri No. 42 Tahun 2010 tentang Pedoman Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi Dan Kabupaten/Kota