

LAPORAN AKHIR (*FINAL REPORT*)

**NASKAH AKADEMIK  
TENTANG  
PENANGGULANGAN KEMISKINAN**



**KERJASAMA**



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA BONTANG  
DAN  
BADAN KAJIAN HUKUM DAN SOSIAL KEMASYARAKATAN  
UNIVERSITAS MULAWARMAN**



NASKAH AKADEMIK  
TENTANG  
PENANGGULANGAN KEMISKINAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA BONTANG DAN  
BADAN KAJIAN HUKUM DAN SOSIAL KEMASYARAKATAN UNIVERSITAS MULAWARMAN



**BAKAHUMAS**

**BADAN KAJIAN HUKUM DAN SOSIAL KEMASYARAKATAN  
UNIVERSITAS MULAWARMAN**  
Jl.Kuaro Gedung MPK Lt.II badankajianhukum.unmul@yahoo.co.id  
Contact Person : 081350049978

NASKAH AKADEMIK

**TIM PENYUSUN**

**Peneliti:**

1. Prof. Dr. Suharno,S.E.,M.M
2. Drs. H. Isman
3. Poppilea Erwinta, S.H.,M.H

TAHUN 2021

**LAPORAN AKHIR (*FINAL REPORT*)**

**NASKAH AKADEMIK  
TENTANG  
PENANGGULANGAN KEMISKINAN**

**Disusun oleh :**

**TIM PENYUSUN**

**Peneliti:**

- 1. Prof. Dr. Suharno, S.E., M.M**
- 2. Drs. H. Isman**
- 3. Poppilea Erwinta, S.H., M.H**

Alamat:

Jl. Kuaro Gedung MPK Lt.II (Samping Rektorat, Kantor Pusat)  
Universitas Mulawarman, Gunung Kelua,  
Samarinda, 75119  
Email: [badankajianhukum.unmul@yahoo.co.id](mailto:badankajianhukum.unmul@yahoo.co.id)  
Contact Person: 081350049978

*Dicetak oleh:*

**SARY CARDS**

*Alamat:*

*Jl. Pramuka 8 Nomor 2, Samarinda*

*Telp (0541) 737779*

*Contact Person :Suharno (08125519774)*

## **BERITA ACARA**

Nama Kegiatan : Penyusunan Naskah Akademik  
Sub Kegiatan : Naskah Akademik Tentang Penanggulangan  
Kemiskinan  
Penyelenggara : Sekretariat DPRD Kota Bontang  
Pelaksana : Badan Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan  
(BLU)  
Universitas : Mulawarman  
Tahun : 2021

Dengan ini telah menyelesaikan Penyusunan Naskah Akademik  
Dan Draft Rancangan Peraturan Daerah Kota Bontang tentang  
Penanggulangan Kemiskinan

<b>No</b>	<b>Nama / Jabatan Dalam Tim</b>	<b>Tanda Tangan</b>
1.	Prof. Dr. Suharno, S.E., M.M (Ketua Tim/ Peneliti Utama)	1.
2.	Drs. H. Isman (Anggota/ Peneliti)	2.
3.	Poppilea Erwinta, S.H., M.H (Anggota/ Peneliti)	3.

Samarinda, 15 Juli 2021

Badan Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan (BLU)  
Universitas Mulawarman  
Ketua,

Prof.H.Sarosa Hamongpranoto, S.H., M.Hum.

## **SEKAPUR SIRIH**

### ***Assalamualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh***

Segala puji bagi Allah SWT dan dengan berkat-Nya maka Naskah Akademik ini dapat diselesaikan oleh Badan Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan Universitas Mulawarman. Merupakan kebanggaan bagi institusi pendidikan dalam hal ini kampus sebagai wadah yang memang diamanatkan oleh negara selalu menjadi pioner dalam memberikan kontribusi yang positif dalam pembangunan dengan memberikan dalam bentuk pemikiran dari hasil penelitian dan dikembangkan dalam bentuk pengabdian pada masyarakat. Salah satunya dengan dibuatnya Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bontang tentang Penanggulangan Kemiskinan

Semakin dibutuhkannya peranan Perguruan Tinggi dalam mengawal regulasi daerah sebagai dasar hukum untuk terlaksananya pembangunan di Kota Bontang menjadi sangat penting dan strategis. Keberadaan Perguruan Tinggi, dalam hal ini Universitas Mulawarman, terkhusus Badan Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan yang secara professional membantu hal-hal terkait dengan regulasi di daerah Kota Bontang.

Selain itu besar harapan saya Badan Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan menjadi salah satu pioneer dalam kebangkitan riset Perguruan Tinggi yang berbasis keilmuan dengan menekankan pada kemanfaatan bagi kebijakan-kebijakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan

*Badan Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan  
Universitas Mulawarman*

pembangunan dengan mengedepankan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Terima kasih.

***Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh***

Samarinda, 15 Juli 2021  
Unversitas Mulawarman  
Rektor,

**Prof.Dr.H.Masjaya,M.Si.  
NIP.19621231 199103 1 024**

## **KATA PENGANTAR**

### ***Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh***

Dengan memanjatkan Syukur Alhamdulillah kehadiran Allah SWT. Atas limpahan Rahmat dan Hidayah Nya, sehingga sampai saat ini kami masih dapat menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bontang tentang Penanggulangan Kemiskinan. Hal tersebut tidak lepas dari yang telah diamanatkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mewajibkan hal tersebut dalam penyusunan Naskah Akademik.

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan tersebut.

Sebagai rasa terimakasih kami, sebagai Ketua Badan Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan Unmul, menyampaikan kepada seluruh Pimpinan dan Anggota DPRD beserta Sekretaris DPRD beserta jajaran di lingkungan Sekretariat DPRD Kota Bontang yang mempercayakan kepada kami untuk mengkaji dan menyusun Naskah Akademik ini. Sebagai tim kami memberikan apresiasi yang luar biasa kepada Pemerintahan Kota Bontang yaitu DPRD Kota Bontang yang telah memikirkan kesejahteraan masyarakatnya. Tim Penyusun menyadari sepenuhnya, walaupun telah bekerja keras melakukan yang terbaik dalam penyusunan naskah akademik ini, namun tentu saja masih terdapat

kelemahan dan kekurangan bahkan mungkin ada kesalahan dalam penyajian tulisan ini. Akhirnya dalam kesempatan ini, tim menyampaikan ucapan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah turut serta membantu dalam memberikan kontribusi pemikiran, perhatian dan bantuannya terhadap penyelesaian serta penyusunan naskah akademik dan draft rancangan peraturan daerah Kota Bontang tentang Penanggulangan Kemiskinan dan semoga bermanfaat.

Samarinda, 15 Juli 2021  
Badan Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan  
Universitas Mulawarman  
Ketua,

**Prof.H.Sarosa Hamongpranoto,S.H.,M.Hum.**

# DAFTAR ISI

<b>1</b>	<b>HALAMAN JUDUL</b>	i
<b>2</b>	<b>BERITA ACARA</b>	ii
<b>3</b>	<b>SEKAPUR SIRIH</b>	iii
<b>4</b>	<b>KATA PENGANTAR</b>	V
<b>5</b>	<b>DAFTAR ISI</b>	vii
<b>6</b>	<b>DAFTAR TABEL</b>	ix
<b>7</b>	<b>DAFTAR GRAFIK</b>	x
<b>8</b>	<b>DAFTAR GAMBAR</b>	Xi
<b>9</b>	<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
	1.1. Latar Belakang	1
	1.2. Permasalahan	4
	1.3. Tujuan Dan Manfaat	4
	1.4. Metode	4
	1.5. Desain	10
	1.6. Sistematika Penulisan	11
<b>10</b>	<b>BAB II TEORITIS DAN STUDI LAPANGAN DI BONTANG</b>	
	2.1. Kajian Teoritik	
	2.1.1. Socialneed Theory	13
	2.1.2. Teori Fungsional Struktural	16
	2.1.3. Kemiskinan	19
	2.1.3.1. Pengertian Kemiskinan	19
	2.1.3.2. Karakteristik Kemiskinan	20
	2.1.3.3. Terjadinya Kemiskinan	22
	2.2. Kajian Empiris	24
	2.2.1. Gambaran Umum Kota Bontang	24
	2.2.2. Data Kependudukan	25
	2.2.3. Data-data Kemiskinan Kota Bontang	30
<b>11</b>	<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN</b>	
	3.1. Analisis Tanggung Jawab Negara Terhadap Penanggulangan Kemiskinan Dalam UUD 1945	32
	3.2. Analisis Terhadap UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, beserta Turunannya	38
	3.3. Analisis UU No. 13 Tahun 2011 tentang Fakir Miskin, beserta turunannya	41
	3.4. Analisis terhadap UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Internasional <i>Convention on Economics,</i>	



	<i>Social and Cultural Rights</i> (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)	42
3.5.	Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Sebagaimana Diubah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan	43
3.6.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota	45
<b>12</b>	<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS PENANGGULANGAN KEMISKINAN</b>	
4.1.	Pandangan Filosofis terhadap Penanggulangan Kemiskinan	55
4.2.	Pandangan Sosiologis	62
4.3.	Pandangan Yuridis	70
4.4.	Metode Konstruksi Hukum Penanggulangan Kemiskinan	73
<b>13</b>	<b>BAB V ARAH, JANGKAUAN, DAN RUANG LINGKUP PENGATURAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA BONTANG</b>	
5.1.	Jangkauan Pengaturan Penanggulangan Kemiskinan	87
5.2.	Arah Pengaturan Penanggulangan Kemiskinan	87
5.3.	Ruang Lingkup Pengaturan Penanggulangan Kemiskinan	88
<b>14</b>	<b>BAB VI PENUTUP</b>	
6.1.	Kesimpulan	100
6.2.	Saran/ Rekomendasi	100
<b>15</b>	<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Data Kemiskinan Kota Bontang	4
Tabel 2.1	Luas Wilayah Administrasi dan Jumlah RT tiap Kelurahan di Kota Bontang	24
Tabel 2.2	Jumlah Penduduk menurut Jenis Kelamin dan Kelompok Umur (persen)	29
Tabel 2.3	Jumlah Penduduk 15-49 Tahun Menurut Status Perkawinan dan Jenis Kelamin (persen)	30

## DAFTAR GRAFIK

Grafik 01	Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang	25
Grafik 02	Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2018 per Kecamatan di Kota Bontang	26
Grafik 03	Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2019 per Kecamatan di Kota Bontang	26
Grafik 04	Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2020 (semester 2) per Kecamatan di Kota Bontang	27
Grafik 05	Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2020 (semester 2) per Kelurahan di Kecamatan Bontang Utara	27
Grafik 06	Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2020 (semester 2) per Kelurahan di Kecamatan Bontang Selatan	28
Grafik 07	Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2020 (semester 2) per Kelurahan di Kecamatan Bontang Barat	29

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Teori Hierarchy Kebutuhan Maslow	14
Gambar 4.1	Konstruksi Hukum Penanggulangan Kemiskinan Kota Bontang	85

**1.1. Latar Belakang**

Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dihadapi oleh berbagai negara di dunia sehingga mempengaruhi kualitas hidup manusia. Kemiskinan suatu masyarakat/negara dapat dilihat dari beberapa faktor yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Faktor tersebut antara lain tingkat pendapatan, pendidikan, kesehatan, akses barang dan jasa, lokasi geografis, gender dan kondisi lingkungan. Kemiskinan merupakan kondisi dimana seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya berupa sandang, pangan, papan secara layak. Oleh karena itu, penurunan tingkat kemiskinan suatu negara selalu menjadi variable terpenting dalam perencanaan pembangunan masing-masing negara.

Setiap negara memiliki cara-cara tertentu dalam program penanggulangan kemiskinan. Pembangunan ekonomi dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat agar terhindar dari kemiskinan. Pembangunan ekonomi juga sebagai cara mengurangi gap antara negara kaya dan negara miskin dan/atau individu masyarakat yang berkecukupan dengan individu dalam kategori miskin. Secara umum penyebab terjadinya kemiskinan dipengaruhi oleh faktor-faktor laju pertumbuhan penduduk, angkatan kerja tidak sebanding dengan lapangan kerja yang tersedia, tingkat pendidikan yang rendah, kurang perhatian dari pemerintah atas distribusi kekayaan nasional yang tidak merata (ginirasio), keterbatasan infrastruktur ekonomi, perubahan iklim yang membatasi atau menurunkan kualitas sumberdaya alam, konflik sosial, dan peperangan. Dari faktor-faktor penyebab kemiskinan dapat berdampak, pada potensi kerawanan sosial di antaranya

kriminalitas, dan bahkan pada tingkatan yang ekstrim akan menyebabkan disintegrasi sosial dan konflik komunal.

Pemerintah memegang posisi sentral dalam kemiskinan. Tanggung jawab pemerintah dalam mengatasi dan menanggulangi kemiskinan sebagai disebutkan dalam Pasal 34 ayat (1) Amandemen ke empat Undang Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, disebutkan bahwa: “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara.”-

Provinsi Kalimantan Timur, kemiskinan masih cukup tinggi yaitu sebanyak 243,99 ribu (6,64 persen) tahun 2020. Pada Maret 2020 sebanyak 230,26 ribu (6,10 persen), berarti jumlah penduduk miskin secara absolut bertambah 13,73 ribu orang (secara persentase naik 0,54 persen poin). Selama Maret – September 2020, garis kemiskinan (GK) naik sebesar 1,11 persen, yaitu dari Rp. 662.302,- per kapita per bulan pada Maret 2020 menjadi Rp. 669.622,- per kapita per bulan pada September 2020. Periode Maret 2020–September 2020, Indeks Kedalaman Kemiskinan naik dari 1,015 pada keadaan Maret 2020 menjadi 1,031 pada keadaan September 2020.<sup>1</sup> Indeks Keparahan Kemiskinan juga naik dari 0,240 menjadi 0,293 pada periode yang sama. Pada September 2020, tingkat ketimpangan pengeluaran penduduk yang diukur dengan Gini Ratio tercatat sebesar 0,335. Angka ini naik sebesar 0,007 poin jika dibandingkan dengan Gini Ratio Maret 2020. Pada September 2020, distribusi pengeluaran kelompok penduduk 40 persen terbawah sebesar 20,33 persen. Artinya pengeluaran penduduk masih berada pada kategori tingkat ketimpangan rendah. Angka ini turun sebesar 0,40 persen poin dibandingkan angka Maret 2020.<sup>2</sup>

---

<https://kaltim.bps.go.id/pressrelease/2021/02/15/853/september-2020--persentase-penduduk-miskin-di-kalimantan-timur-sebesar-6-64-persen.html>

Kota Bontang yang dikenal sebagai kota industri mengalami kontraksi ekonomi dimulai pada saat perlambatan pertumbuhan ekonomi paruh waktu 2014 sampai dengan pandemi Covid-19 saat ini, sehingga menambah kuantitas jumlah penduduk miskin. Potret jumlah penduduk miskin penduduk Kota Bontang dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 1.1: Data Kemiskinan Kota Bontang<sup>3</sup>**

No	Indikator	Tahun 2019	Tahun 2020
1	Persentase penduduk miskin	4.22 %	4.38 %
2	Jumlah penduduk miskin (ribu jiwa)	7.47 %	7.91 %
3	Indeks keparahan kemiskinan	0.08	0.09
4	Indeks kedalaman kemiskinan	0.42	0.54
5	Garis kemiskinan (rupiah/kapita/bulan)	582.188	636.491

Sumber: Data dari Badan Pusat Statistik Kota Bontang Tahun 2020

Dari data Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Bontang tahun 2020, angka kemiskinan justru mengalami kenaikan dibanding tahun sebelumnya. Pada tahun 2020, angka kemiskinan tercatat mencapai 4,38 persen. Angka ini sedikit lebih tinggi dari tahun sebelumnya, yang hanya 4,22 persen. Artinya, terdapat persentase kenaikan hingga 0,16 persen. Peningkatan karena ada banyak faktor salah satunya adalah diperkirakan karena pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang menghantam kondisi perekonomian warga, termasuk juga pertumbuhan ekonomi dan tingkat pengangguran. Dampak dari Covid-19 ini akan berlarut-larut di tahun berikutnya.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Bontang untuk menanggulangi kemiskinan, baik melalui program pembangunan yang dibingkai dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah maupun dalam rencana program jangka panjang daerah. Meskipun sudah disebutkan dalam berbagai dokumen pembangunan daerah, masih ditemukan ketimpangan dalam

<sup>3</sup> <https://bontangkota.bps.go.id/subject/23/kemiskinan.html#subjekViewTab3>

pengorganisasian, upaya percepatan, maupun sinkronisasi program dari lintas inisiatif kelembangan masyarakat di Kota Bontang.

## **1.2. Permasalahan**

Terdapat berbagai kondisi faktual yang menjadi permasalahan dalam upaya meminimalisasi jumlah penduduk miskin di Kota Bontang, di antaranya hal-hal sebagai berikut:

Konsep terkait Penggulangan Kemiskinan belum memiliki orientasi perlindungan yang cukup dan jelas secara hukum terhadap masyarakat rentan dalam dinamika persaingan ekonomi kota industry.

Belum adanya regulasi daerah yang mampu mengkolaborasi berbagai elemen kekuatan pelaku ekonomi dalam manajemen penurunan angka kemiskinan di Kota Bontang.

## **1.3. Tujuan dan Manfaat**

Tujuan penyusunan Naskah Akademik mengenai Penanggulangan Kemiskinan ini adalah:

1. Untuk menguraikan dan menjelaskan langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Bontang dalam penanggulangan kemiskinan.
2. Untuk menguraikan sejauh mana kewenangan Pemerintah Daerah Kota Bontang dalam penanggulangan kemiskinan.

Manfaat pembuatan naskah akademik tentang Peanggulangan Kemiskinan ini adalah:

1. Untuk Akademik, Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam disiplin ilmu hukum dan ilmu sosial serta dapat menjadi referensi untuk penelitian lainnya yang berkaitan dengan Penanggulangan Kemiskinan.
2. Untuk Umum, naskah akademik ini sebagai informasi bagi kalangan umum atau masyarakat untuk dapat mengetahui peran dan fungsi Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan Penanggulangan Kemiskinan.

## **1.4. Metode**

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian dan kajian



ini, yaitu sebagai berikut:

#### **A. Jenis Pendekatan**

Kajian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*LawInbooks*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.

Pada kajian hukum atau penelitian hukum yang sosiologis, hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variable-variabel sosial yang lain. Apabila hukum sebagai gejala sosial yang empiris sifatnya, dikaji sebagai variabel bebas/sebab (*independent variable*) yang menimbulkan pengaruh dan akibat pada berbagai aspek kehidupan sosial, kajian ini merupakan kajian hukum yang sosiologis (*Socio-legal research*).

Namun jika hukum dikaji sebagai variabel tergantung/akibat (*Dependent variable*) yang timbul sebagai hasil dari berbagai kekuatan dalam proses sosial, kajian ini merupakan kajian sosiologis hukum (*Sociology of law*).

Perbedaan antara penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum sosiologis, dapat diuraikan karakteristik yang dimiliki oleh penelitian hukum sosiologis, diantaranya:

- a) Seperti halnya pada penelitian hukum normatif yang hanya menggunakan bahan kepustakaan sebagai data sekundernya, maka penelitian hukum yang sosiologis, juga menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan. Dengan demikian, penelitian hukum yang sosiologis tetap bertumpu pada premis normatif, berbeda dengan penelitian ilmu sosial yang hendak mengkaji hukum, di mana hukum ditempatkan sebagai *dependent variable*, oleh karena itu, premis sosial yang menjadi tumpuannya.
- b) Definisi operasionalnya dapat diambil dari peraturan

perundang-undangan, khususnya terhadap penelitian yang hendak meneliti efektifitas suatu undang-undang.

- c) Hipotesis kadang-kadang diperlukan, misalnya penelitian yang ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel.
- d) Akibat dari jenis datanya (data sekunder dan data primer) maka alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (observasi) dan wawancara (*interview*). Pada penelitian hukum sosiologis selalu diawali dengan studi dokumen, sedangkan pengamatan (observasi) digunakan pada penelitian yang hendak mencatat atau mendeskripsikan perilaku (hukum) masyarakat. Wawancara (*interview*) digunakan pada penelitian yang mengetahui misalnya persepsi, kepercayaan, motivasi, informasi yang sangat pribadi sifatnya.
- e) Penetapan *sampling* harus dilakukan, terutama jika hendak meneliti perilaku (hukum) warga masyarakat. Dalam penarikan *sampling*, hendaknya diperhatikan sifat atau ciri-ciri populasi.

Akhirnya kegunaan penelitian hukum sosiologis adalah untuk mengetahui bagaimana hukum itu dilaksanakan termasuk proses penegakan hukum (*lawenforcement*). Karena penelitian jenis ini dapat mengungkapkan permasalahan-permasalahan yang ada dibalik pelaksanaan dan penegakan hukum. Disamping itu, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Dikaitkan dengan kajian mengenai Penggulangan Kemiskinan di Kota Bontang yang hasilnya adalah berupa kajian naskah akademik dan keluarannya adalah draft raperda yang akan mengatur mengenai Penggulangan Kemiskinan. Tentu saja dibutuhkan suatu metode yang bisa mencapai hasil yang diinginkan. Metode yang digunakan dalam melakukan penelitian dan kajian ini adalah dilakukan secara kualitatif dari data-data secara empiris atau data kuantitatif mengenai proses/cara pemerintah mengoptimalkan perlindungan kepada masyarakat dan memberikan konsep terhadap

Penggulungan Kemiskinan berbasis kesejahteraan masyarakat, di Kota Bontang. Pendekatan yang digunakan selain pendekatan konsep dan kasus juga dipergunakan pendekatan hukum melalui pendekatan undang-undang (*statute approach*).

## **B. Sumber dan Jenis Data**

Oleh karena itu sebagai sumber datanya hanya data sekunder, yang terdiri dari:

- a) Bahan hukum primer, bahan-bahan hukum yang mengikat yaitu peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Peanggulungan Kemiskinan, adalah sebagai berikut:
  - 1) Pasal 18 ayat (6) dan Pasal 28H (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
  - 3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
  - 4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Fakir Miskin;
  - 5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *Internasional Convention on Economics, Social and Cultural Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)
- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti literatur, hasil penelitian, pendapat para pakar hukum, makalah, jurnal ilmiah dan hasil penelitian.
- c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia, kamus, artikel-artikel pada koran.

## **C. Analisa Bahan Hukum dan Data**

Analisa hukum dalam rangka mengkaji mengenai penorma

yang kemudian diatur dalam bentuk Peraturan Daerah, maka ada 2 (dua) analisa yang harus dilakukan. Analisa yang dilakukan itu yaitu analisa bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan. Bentuknya berupa evaluasi atas peraturan perundang-undangan dengan mengkaji asas perundang-undangan baik aturan yang lebih tinggi dan yang lebih rendah, lebih dulu dengan yang kemudian disahkan, yang khusus dengan yang umum. Selain secara substansi obyek pengaturan juga pada kewenangan yang dimiliki KotaBontang mengenaiPenggulungan Kemiskinan di Kota Bontang.

Analisa data adalah berkaitan dengan data-data yang telah diperoleh berkaitan dengan wawancara yang telah diolah dari responden. Responden di dapat dari Pemerintah Daerah KotaBontang di bagian Dinas Sosial sebagai *leading sector* juga Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Bontangdan tentu saja masyarakat yang bermukim di wilayah KotaBontang.

Mengenai metode analisa deskriptif kualitatif ini menurut Soetandyo Wignyosubroto metode analisis kualitatif merupakan *theory building* untuk meneliti dan memecahkan masalah-masalah yang dikonsepskan pada tingkat analisis mikro sebagai realitas simbolik.<sup>4</sup> Sebagaimana pendapat ini, maka untuk penyampaian analisa dilakukan dengan pola deskriptif kualitatif, meskipun data kuantitatif tersebut dimuat sebagai data yang menyajikan dalam memperkaya khasanah kajian sosiologi yang difokuskan pada aspek tanggung jawab hukum dan aspek perlindungan dari adanya penormaanPenggulungan Kemiskinan tersebut.

Penyajian analisa dalam naskah akademik ini dengan memadukan data yang bersifat kuantitatif berupa hasil responden yang memberikan pendapat dalam wawancara dengan narasumber. Hasil wawancara ini sebagai bentuk implementasi aktualisasi hukum responsif yang mencoba untuk mengukur sejauhmana

---

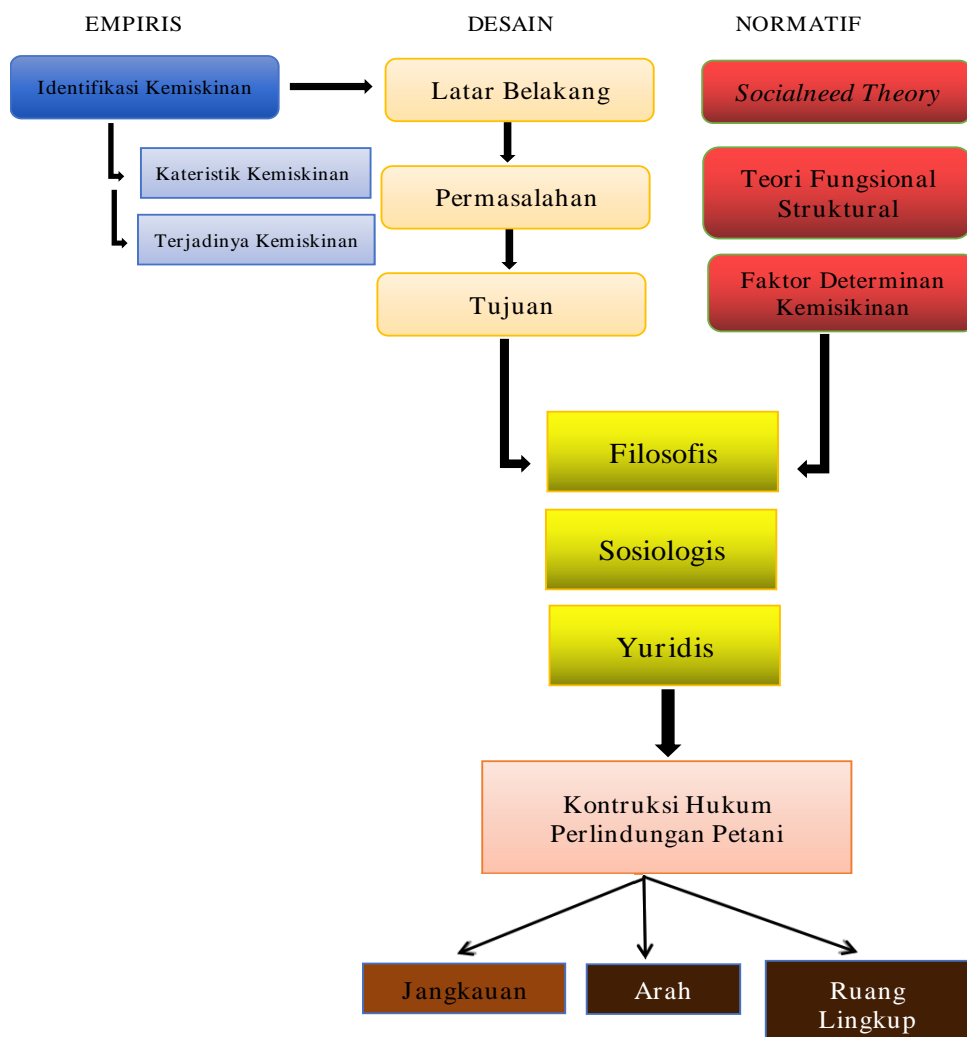
<sup>4</sup> Soetandyo Wignyosubroto, *Metodologi Penelitian Filsafat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1982, halaman 5

pendapat masyarakat dalam memberikan tanggapannya terhadap peraturan daerah yang akan dibuat dalam hal kebutuhan masyarakat terhadap Penggulangan Kemiskinan. Hasil quisioner tersebut kemudian dilakukan kajian denganmelakukan pada evaluasi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengaturan terkait Penggulangan Kemiskinan. Selain itu juga dengan melakukan analisa pada kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah.

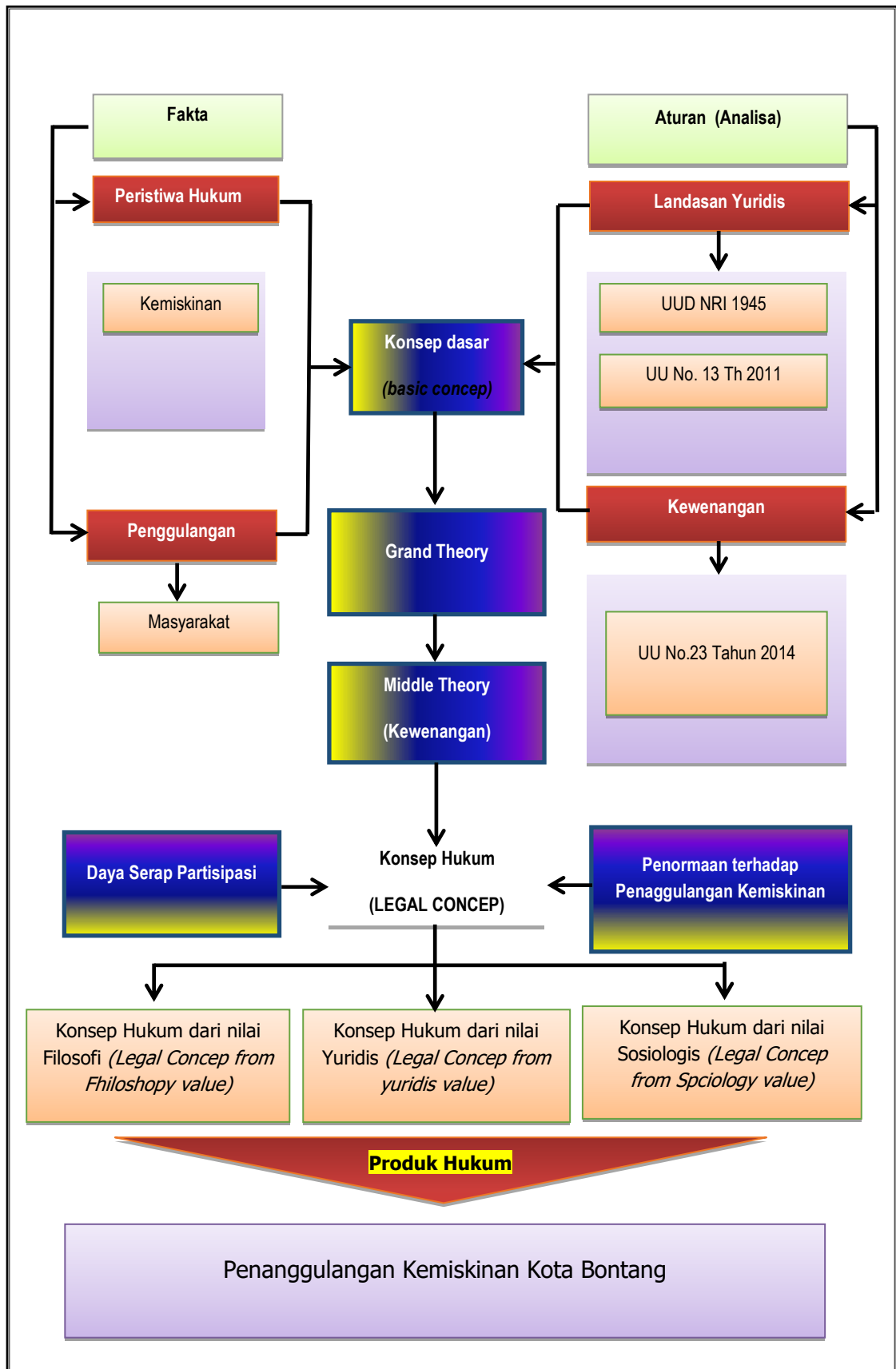
### 1.5. Desain

Dalam rangka memperjelas alur atau proses dalam penyusunan Naskah Akademik tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Bontang, ada 2 (dua) alur yang dilakukan tim, yaitu:

#### 1. Alur Penyusunan Naskah Akademik



2. Alur Membangun Konstuksi Hukum Penyusunan Raperda tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Bontang.



## **1.6. Sistematika Penulisan**

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang mengenai dasa-dasar tentang pentingnya Penanggulangan Kemiskinan di Kota Bontang. Selain itu memberikan gambaran identifikasi permasalahan dalam hubungannya dengan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Bontang. Dalam bab ini juga menjabarkan mengenai permasalahan itu bisa diselesaikan melalui tujuan dan metode penelitian yang dipergunakan.

### **BAB II LANDASAN TEORI DAN EMPIRIS**

Bab ini menjelaskan muatan secara teoritis berupa Socialneed Theory, Teori Fungsional Struktural, teori Kemiskinan, konsep/pengertian Kemiskinan, Karakteristik Kemiskinan dan faktor terjadinya Kemiskinan. Teori kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan Penanggulangan Kemiskinan dan hubungannya dengan pihak lain melalui peran partisipasi aktif masyarakat dalam Penanggulangan Kemiskinan. Secara empiris terkait dengan data kependudukan, data kemiskinan, dan data keluarga prasejahtera dan keluarga sejahtera di kota Bontang.

### **BAB III ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Bab ini menguraikan tentang peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Kemiskinan dan kesejahteraan keluarga dan kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan Penanggulangan Kemiskinan. Disusun terstruktur dan sistematis mulai dari UUD 1945, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan peraturan pelaksanaan teknis lainnya.

#### **BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS**

Bab ini memberikan dasar pemikiran secara filsafat mengenai Penanggulangan Kemiskinan dan alasan pentingnya untuk diatur dalam produk daerah yaitu Peraturan Daerah. Sedangkan muatan sosiologis adalah memberikan uraian seberapa besar manfaat dari keberadaan peraturan daerah ini bagi masyarakat dalam Penanggulangan Kemiskinan. Secara yuridis memberikan penjelasan secara mendasar secara hierarki pentingnya Penanggulangan Kemiskinan diatur oleh daerah, dalam hal ini adalah Kota Bontang.

#### **BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA BONTANG**

Bab ini sebagai bagian terpenting karena berisikan muatan dasar dalam membangun nilai, asas dan norma hukum dalam pengaturan mengenai Penanggulangan Kemiskinan di Kota Bontang. Arah ini menjelaskan tujuan dari pembentukan Peraturan Daerah tersebut. Jangkauan dimaksudkan adalah jangkauan teritorial, sosial dan jangkauan pada konfigurasi kekuasaan. Ruang lingkup berisikan nilai, asas dan dijabarkan dalam norma hukum apa saja yang perlu diatur.

#### **BAB VI PENUTUP**

Bab ini sebagai penutup yaitu akhir dari sajian naskah akademik yang membahas tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Bontang. Berisikan kesimpulan dari hasil pembahasan yang telah disajikan dari Bab I sampai dengan Bab V. Sedangkan ruang lingkup penutup berikutnya adalah saran-saran atau rekomendasi.



## 2.1. Kajian Teoritik

### 2.1.1. Socialneed Theory

Teori Hierarki kebutuhan ini diajukan oleh Abraham Maslow, seorang tokoh psikologi aliran humanistik, pada tahun 1943 dalam karyanya, *A Theory of Human Motivation*. Maslow<sup>5</sup> menyatakan bahwa pada dasarnya terdapat berbagai macam kebutuhan dalam diri seseorang yang bisa dilihat secara berjenjang (hierarchical). Berbagai kebutuhan tersebut oleh Maslow dikelompokkan secara hierarki menjadi lima bentuk kebutuhan, yakni: (1) kebutuhan fisiologis; (2) kebutuhan rasa aman; (3) kepemilikan sosial; (4) kebutuhan akan penghargaan diri; dan (5) kebutuhan akan aktualisasi diri.

Rivai dalam hal ini menerangkan bahwa bagan teori hierarki kebutuhan Maslow di atas merupakan penanda rangkaian kebutuhan seseorang yang selalu mengikuti alur hierarki tersebut.<sup>6</sup> Semakin tinggi tingkat kebutuhan seseorang, atau semakin bergerak ke atas tingkat kebutuhan seseorang, maka semakin sedikit kebutuhannya, karena kebutuhan yang lain dianggap sudah terpenuhi, serta semakin sedikit juga orang yang memang mencapai level atas tersebut. Kebutuhan fisik seperti terdapat pada gambar di atas, berada pada dasar hierarki kebutuhan. Hal tersebut merupakan kebutuhan dasar yang menopang hidup manusia. Seperti makanan, pakaian, perlindungan. Sampai kebutuhan ini terpenuhi kebutuhan lain akan menunjukkan angka yang kecil.

---

<sup>5</sup> A. H. Maslow, 1943, *A Theory of Human Motivation*. Originally Published in *Psychological Review*, 50, 370-396,

<https://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>

<sup>6</sup> Rivai, Veithzal. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan Dari Teori ke Praktik*. Jakarta, Raja Grafindo Persada, halaman 840

**Gambar 2.1. Teori Hierarchy Kebutuhan Maslow**



**1. Aktualisasi Diri**

Kebutuhan untuk menggunakan kemampuan, skill, potensi kebutuhan untuk berpendapat dengan mengemukakan ide-ide, memberikan penilaian dan kritik terhadap sesuatu.

**2. Penghargaan Diri**

Kebutuhan akan harga diri, kebutuhan dihormati dan dihargai orang lain.

**3. Kepemilikan Sosial**

Kebutuhan merasa memiliki, kebutuhan untuk diterima dalam kelompok, berafiliasi, berinteraksi dan kebutuhan untuk mencintai dan dicintai.

**4. Rasa Aman**

Kebutuhan rasa aman, kebutuhan perlindungan dari ancaman, bahaya, pertentangan dan lingkungan hidup.

**5. Kebutuhan Fisiologi**

Kebutuhan fisiologis, kebutuhan makan minum, perlindungan fisik, seksual, sebagai kebutuhan terendah

Pemenuhan kebutuhan sebagaimana disampaikan Maslow terkadang pada banyak orang tidak semuanya mulus dan mudah untuk memenuhinya. Banyak faktor yang terkadang orang bisa saja tidak dapat memenuhi kebutuhannya. Terpenuhinya kebutuhan

Sandang, pangan dan papan, diyakini bahwa orang tersebut hidup dalam kondisi berkecukupan. Faktor tidak terpenuhinya kebutuhan itu bisa disebabkan karena, tidak ada pekerjaan, tingginya harga bahan pokok di pasaran, kondisi alam yang mendukung kelangkaan bahan pokok.

Kemiskinan merupakan hal yang sangat rentan terjadi dalam kehidupan masyarakat karena tidak terpenuhinya kebutuhan hidup manusia. Kebutuhan itu bisa kebutuhan fisik dan kebutuhan non fisik (biologis, psikologis) menjadi tidak terpenuhi.

Kebutuhan hidup manusia itu menurut Abraham Maslow<sup>7</sup> menerangkan lima tingkatan kebutuhan dasar manusia adalah sebagai berikut:

1. *Basic needs* atau kebutuhan fisiologi, merupakan kebutuhan yang paling penting seperti kebutuhan akan makanan. Dominasi kebutuhan fisiologi ini relatif lebih tinggi dibanding dengan kebutuhan lain dan dengan demikian muncul kebutuhankebutuhan lain.
2. *Safety needs* atau kebutuhan akan keselamatan, merupakan kebutuhan yang meliputi keamanan, kemantapan, ketergantungan, kebebasan dari rasa takut, cemas dan kekalutan; kebutuhan akan struktur, ketertiban, hukum, batas-batas kekuatan pada diri, pelindung dan sebagainya.
3. *Love needs* atau kebutuhan rasa memiliki dan rasa cinta, merupakan kebutuhan yang muncul setelah kebutuhan fisiologis dan kebutuhan keselamatan telah terpenuhi. Artinya orang dalam kehidupannya akan membutuhkan rasa untuk disayang dan menyayangi antar sesama dan untuk berkumpul dengan orang lain.
4. *Esteem needs* atau kebutuhan akan harga diri. Semua orang dalam masyarakat mempunyai kebutuhan atau menginginkan penilaian terhadap dirinya yang mantap, mempunyai dasar yang kuat yang biasanya bermutu tinggi akan rasa hormat diri atau harga diri dan penghargaan dari orang lain. Kebutuhan ini di bagi dalam dua peringkat:
  - a. Keinginan akan kekuatan, akan prestasi, berkecukupan, unggul, dan kemampuan, percaya pada diri sendiri, kemerdekaan dan kebebasan.
  - b. Hasrat akan nama baik atau gengsi dan harga diri, prestise (penghormatan dan penghargaan dari orang lain), status, ketenaran dan kemuliaan, dominasi, pengakuan, perhatian dan martabat.

---

<sup>7</sup> Maslow, 1988, "Motivasi dan Kepribadian", Jakarta: Pustaka Binaman Persindo, halaman 39

5. *Self Actualitation needs* atau kebutuhan akan perwujudan diri, yakni kecenderungan untuk mewujudkan dirinya sesuai dengan kemampuannya.

### **2.1.2. Teori Fungsional Struktural**

Teori fungsional struktural yang pencetusnya adalah Talcott Parson. Asumsi dasar dari Teori Fungsionalisme Struktural, salah satu paham atau prespektif di dalam sosiologi yang memandang masyarakat sebagai satu sistem yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain dan bagian yang satu tidak dapat berfungsi tanpa adanya hubungan dengan bagian yang lainnya. Kemudian perubahan yang terjadi pada satu bagian akan menyebabkan ketidakseimbangan dan pada gilirannya akan menciptakan perubahan pada bagian lainnya. Perkembangan fungsionalisme didasarkan atas model perkembangan sistem organisasi yang di dapat dalam biologi, asumsi dasar teori ini ialah bahwa semua elemen harus berfungsi atau fungsional sehingga masyarakat bisa menjalankan fungsinya dengan baik.<sup>8</sup>

Masyarakat terintegrasi atas dasar kesepakatan dari para anggotanya akan nilai-nilai kemasyarakatan tertentu yang mempunyai kemampuan mengatasi perbedaan-perbedaan sehingga masyarakat tersebut dipandang sebagai suatu sistem yang secara fungsional terintegrasi dalam suatu keseimbangan. Dengan demikian masyarakat adalah merupakan kumpulan sistem-sistem sosial yang satu sama lain berhubungan dan saling ketergantungan.<sup>9</sup>

Menurut pandangan ini, masalah fungsional utama adalah bagaimana cara individu memotivasi dan menetapkan individu pada posisi mereka yang “tepat”. Dalam sistem stratifikasi, hal ini dapat diturunkan menjadi dua masalah. Pertama, bagaimana cara masyarakat menanamkan kepada individu yang “tepat” itu

---

<sup>8</sup> Bernard Raho, SVD, Teori Sosiologi Modern, (Jakarta, Prestasi Pustaka 2007), halaman 48

<sup>9</sup> Richard Grathoff, Kesesuaian antara Alfred Schutz dan Talcott Parsons: Teori Aksi Sosial, (Jakarta: kencana, 2000), halaman 67-87

keinginan untuk mengisi posisi tertentu? Kedua, setelah individu berada pada posisi yang tepat, lalu bagaimana cara individu menanamkan keinginan kepada mereka untuk memenuhi persyaratan posisi mereka.<sup>10</sup> Fungsi dikaitkan sebagai segala kegiatan yang diarahkan kepada memenuhi kebutuhan atau kebutuhan-kebutuhan dari sebuah sistem.

Ada empat persyaratan mutlak yang harus ada supaya termasuk masyarakat bisa berfungsi. Keempat persyaratan itu disebutnya AGIL. AGIL adalah singkatan dari *Adaption*, *Goal*, *Attainment*, *Integration*, dan *Latency*. Demi keberlangsungan hidupnya, maka masyarakat harus menjalankan fungsi-fungsi tersebut, yakni:<sup>11</sup>

1. Adaptasi (*adaptation*): sebuah sistem harus menanggulangi situasi eksternal yang gawat. Sistem harus menyesuaikan diridengan lingkungan dan menyesuaikan lingkungan itu dengan kebutuhannya.
2. Pencapaian tujuan (*goal attainment*): sebuah sistem harus mendefinisikan dan mencapai tujuan utamanya.
3. Integrasi (*integration*): sebuah sistem harus mengatur antarhubungan bagian-bagian yang menjadi komponennya. Sistem juga harus mengelola antar hubungan ketiga fungsi penting lainnya (A,G,I,L).
4. Pemeliharaan pola (*Latency*): sebuah sistem harus memperlengkapi, memelihara dan memperbaiki, baik motivasi individual maupun pola-pola kultural yang menciptakan dan menopang motivasi.

Sistem organisasi biologis dalam sistem tindakan berhubungan dengan fungsi adaptasi yakni menyesuaikan diri dengan lingkungan dan mengubah lingkungan sesuai dengan kebutuhan. Sistem kepribadian melaksanakan fungsi pencapaian tujuan dengan merumuskan tujuan dan mengerakan segalasumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan.

Sistem sosial berhubungan dengan fungsi integrasi dengan mengontrol komponen pembentukan masyarakat. Akhirnya sistem kebudayaan berhubungan dengan fungsi pemeliharaan pola-pola

---

<sup>10</sup> George Ritzer, Douglas J. Goodman, Teori Sosiologi Modern (Jakarta: Kencana, 2010), halaman 118

<sup>11</sup> George Ritzer, Ibid, halaman 121

atau struktur yang ada dengan menyiapkan norma-norma dan nilai yang memitivasi mereka dalam melakukan suatu tindakan.<sup>12</sup> Inti pemikiran Parsons ditemukan didalam empat sistem tindakan ciptaannya. Dengan asumsi yang dibuat Parsons dalam sistem tindakannya, berhadapan dengan masalah yang sangat diperhatikan Parsons dan telah menjadi sumber utama kritikan atas pemikirannya.

Problem Hobbesian tentang keteraturan yang dapat mencegah perang sosial semua lawan semua – menurut Parsons tak dapat dijawab oleh filsuf kuno. Parsons menemukan jawaban problem didalam fungsionalisme struktural dengan asumsi sebagai berikut:<sup>13</sup>

1. Sistem memiliki properti keteraturan dan bagian-bagian yang saling tergantung.
2. Sistem cenderung bergerak ke arah mempertahankan keteraturan diri atau keseimbangan.
3. Sistem mungkin statis atau bergerak dalam proses perubahan yang teratur.
4. Sifat dasar bagian suatu sistem berpengaruh terhadap bentuk bagian-bagian lain.
5. Sistem memelihara batas-batas dengan lingkungannya.
6. Alokasi dan integrasi merupakan dua proses fundamental yang diperlukan untuk memelihara keseimbangan sistem.
7. Sistem cenderung menuju ke arah pemeliharaan keseimbangan diri yang meliputi pemeliharaan batas dan pemeliharaan hubungan antara bagian-bagian dengan keseluruhan sistem, mengendalikan lingkungan yang berbeda-beda dan mengendalikan kecenderungan untuk merubah sistem dari dalam.

Masyarakat yang terintegrasi atas dasar kesepakatan dari para anggotanya akan nilai-nilai kemasyarakatan tertentu yang mempunyai kemampuan mengatasi perbedaan-perbedaan sehingga masyarakat tersebut dipandang sebagai suatu sistem yang secara fungsional terintegrasi dalam suatu keseimbangan. Dengan demikian masyarakat adalah merupakan kumpulan sistem-sistem

---

<sup>12</sup> Bernard Raho, 2007, Teori Sosiologi Modern. Jakarta: Prestasi Pustaka, halaman 54

<sup>13</sup> George Ritzer, Op cit, halaman 123

sosial yang satu sama lain berhubungan dan saling ketergantungan.<sup>14</sup>

### **2.1.3. Kemiskinan**

#### **2.1.3.1. Pengertian Kemiskinan**

Dalam strata sosial kita, maka masyarakat tidak bisa kita sama ratakan semua seperti kaya semua, atau miskin semua. Kesemuanya itu tergantung dari kemampuan dan kemauan anggota masyarakat itu untuk mengubah, selain apa yang telah digariskannya.

Menurut Kotze dalam Adimihardja, A dan Hikmat<sup>15</sup> menyatakan bahwa masyarakat miskin memiliki kemampuan yang relatif baik untuk memperoleh sumber melalui kesempatan yang ada. Kendatipun bantuan luar kadang-kadang digunakan, tetapi tidak begitu saja dapat dipastikan sehingga masyarakat bergantung pada dukungan dari luar. Pendekatan pemberdayaan ini dianggap tidak berhasil karena tidak ada masyarakat yang dapat hidup dan berkembang bila terisolasi dari kelompok masyarakat lainnya. Pengisolasian ini menimbulkan sikap pasif, bahkan keadaan menjadi semakin miskin.

Selanjutnya Supriatna<sup>16</sup> menyatakan bahwa kemiskinan adalah situasi yang serba terbatas yang terjadi bukan atas kehendak orang yang bersangkutan. Suatu penduduk dikatakan miskin bila ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan dan gizi serta kesejahteraan hidupnya, yang menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan. Kemiskinan bisa disebabkan oleh terbatasnya sumber daya manusia yang ada, baik lewat jalur pendidikan formal maupun nonformal yang pada akhirnya menimbulkan konsekuensi terhadap rendahnya pendidikan informal.

---

<sup>14</sup> Richard Grathoff, 2000, Kesesuaian antara Alfred Schutz dan Talcott Parsons: Teori Aksi Sosial, Jakarta, kencana, halaman 67-87

<sup>15</sup> Adimihardja, A dan Hikmat H, 2004, Participatory Research Appraisal, Bandung, Humaniora Utama Press, halaman 6

<sup>16</sup> Supriatna, 1997, Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan, Bandung, Humaniora Press, halaman 90

Lebih lanjut Emil Salim dalam Supriatna,<sup>17</sup> mengemukakan lima karakteristik penduduk miskin. Kelima karakteristik penduduk miskin tersebut adalah:

- 1) Tidak memiliki faktor produksi sendiri,
- 2) Tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri,
- 3) Tingkat pendidikan pada umumnya rendah,
- 4) Banyak di antara mereka yang tidak mempunyai fasilitas, dan
- 5) Di antara mereka berusia relatif muda dan tidak mempunyai keterampilan atau pendidikan yang memadai.

Bank Dunia (1990) dalam laporannya di hadapan anggota PBB bertitel "*Poverty and Human Development*" mengatakan bahwa: "*The case for human development is not only or even primarily an economic one. Less hunger, fewer child death, and better change of primary education are almost universally accepted as important ends in themselves*" (pembangunan manusia tidak hanya diutamakan pada aspek ekonomi, tapi yang lebih penting ialah mengutamakan aspek pendidikan secara universal bagi kepentingan diri orang miskin guna meningkatkan kehidupan sosial ekonominya).

### **2.1.3.2. Karakteristik Kemiskinan**

Masyarakat miskin sesuai karakteristiknya menurut Kartasasmita,<sup>18</sup> umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya pada kegiatan ekonomi, sehingga semakin tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi.

Sementara itu Soemardjan dalam Sumodingrat,<sup>19</sup> mendeskripsikan berabagai cara pengukuran kemiskinan dengan standar yang berbeda-beda, dengan tetap memperhatikan dua kategori tingkat kemiskinan, sebagai berikut:

---

<sup>17</sup> Supriatna, Ibid, 82

<sup>18</sup> Kartasasmita, 1993, Kebijakan dan Strategi Pengentasan Kemiskinan, Malang, Unibraw, Fakultas Ilmu Administrasi, halaman 4

<sup>19</sup> Gunawan Sumodiningrat, 1999. Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, halaman 81



*Pertama*, kemiskinan absolut adalah suatu kondisi dimana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan; *Kedua*, kemiskinan relatif adalah penghitungan kemiskinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Kemiskinan jenis ini dikatakan relatif karena berkaitan dengan distribusi pendapatan antar lapisan sosial.

Chamber<sup>20</sup>, mengemukakan lima karakteristik sebagai ketidakberuntungan (*disadvantages*) yang melingkupi orang miskin atau keluarga miskin antara lain: (a) *poverty*, (b) *physical weakness*, (c) *isolation*, (d) *powerlessness*.

Moeljarto<sup>21</sup> mengemukakan tentang *Poverty Profile* sebagaimana berikut: Masalah kemiskinan bukan saja masalah *welfare* akan tetapi mengandung enam buah alasan antara lain

- (a) Masalah kemiskinan adalah masalah kerentanan.
- (b) Kemiskinan berarti tertutupnya akses kepada berbagai peluang kerja karena hubungan produksi dalam masyarakat tidak memberi peluang kepada mereka untuk berpartisipasi dalam proses produksi.
- (c) Masalah ketidakpercayaan, perasaan impotensi, emosional dan sosial dalam menghadapi elit desa dan para birokrat yang menentukan keputusan menyangkut dirinya tanpa memberi kesempatan untuk mengaktualisasikan diri, sehingga membuatnya tidak berdaya.
- (d) Kemiskinan juga berarti menghabiskan sebagian besar penghasilannya untuk konsumsi pangan dalam kualitas dan kuantitas terbatas.
- (e) Tingginya rasio ketergantungan, karena jumlah keluarga yang besar.
- (f) Adanya kemiskinan yang diwariskan secara terus menerus.

Selanjutnya Supriatna<sup>22</sup> mengemukakan lima karakteristik penduduk miskin, antara lain:

1. Tidak memiliki faktor produksi sendiri.

---

<sup>20</sup> Chamber, 1983, *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*, Jakarta, LP3ES. halaman 109

<sup>21</sup> Moeljarto, Tjokroaminoto, 1995, *Politik Pembangunan Sebuah Analisis, Konsep Arah dan Strategi*, Yogyakarta, Tiara Wacana, halaman 98

<sup>22</sup> Supriatna, *Op cit*, halaman 82

2. Tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri.
3. Tingkat pendidikan pada umumnya rendah.
4. Banyak diantara mereka tidak mempunyai fasilitas .
5. Diantara mereka berusia relatif muda dan tidak mempunyai keterampilan atau pendidikan yang memadai.

Pemahaman terhadap karakteristik kemiskinan dimaksudkan agar dapat pula mengetahui strategi program yang bagaimana yang relevan dengan upaya penanggulangan kemiskinan tersebut.

### **2.1.3.3. Terjadinya Kemiskinan**

Tidak sedikit penjelasan mengenai sebab-sebab kemiskinan. Kemiskinan massal yang terjadi di banyak negara yang baru saja merdeka setelah Perang Dunia II memfokuskan pada *keterbelakangan* dari perekonomian negara tersebut sebagai akar masalahnya (Hardiman dan Midgley, dalam Kuncoro.<sup>23</sup>

Penduduk negara tersebut miskin menurut Kuncoro<sup>24</sup> karena menggantungkan diri pada sektor pertanian yang subsistem, metode produksi yang tradisional, yang seringkali dibarengi dengan sikap apatis terhadap lingkungan.

Sharp, et.al dalam Kuncoro,<sup>25</sup> mencoba mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi. *Pertama*, secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. *Kedua*, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam *kualitas sumberdaya manusia*. Kualitas sumberdaya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang

---

<sup>23</sup> Mudrajad Kuncoro, 1997, Ekonomi Pembangunan, Yogyakarta: UPP AMP YKPN, halaman 131

<sup>24</sup> Ibid

<sup>25</sup> Ibid

kurang beruntung, adanya diskriminasi, atau karena keturunan. *Ketiga*, kemiskinan muncul akibat *perbedaan akses dalam modal*.

Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*) menurut Nurkse dalam Kuncoro,<sup>26</sup> adanya keterbelakangan, ketidaksempumaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktifitas. Rendahnya produktivitasnya mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya

Soetrisno,<sup>27</sup> menguraikan bahwa munculnya kemiskinan berkaitan dengan budaya yang hidup dalam masyarakat, ketidakadilan dalam pemilikan faktor produksi dan penggunaan model pendekatan pembangunan yang dianut oleh suatu negara.

Sementara itu Robert Chambers<sup>28</sup> menegaskan bahwa faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah:

Lilitan kemiskinan hilangnya hak atau kekayaan yang sukar untuk kembali, mungkin disebabkan desakan kebutuhan yang melampaui ambang batas kekuatannya, misalnya pengeluaran yang sudah diperhitungkan sebelumnya, namun jumlahnya sangat besar, atau tiba-tiba dihadapkan pada krisis yang hebat. Lazimnya kebutuhan yang mendorong seseorang yang terlilit kemiskinan, berkaitan dengan lima hal; kewajiban adat; musibah; ketidakmampuan fisik, pengeluaran tidak produktif dan pemerasan

Dan uraian tersebut diatas menunjukkan bahwa faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah adanya faktor internal berupa kebutuhan yang segera harus terpenuhi namun tidak memiliki kemampuan yang cukup dalam beasiswa mengelola sumber daya yang dimiliki (keterampilan tidak memadai, tingkat pendidikan yang minim dan lain-lain). Faktor eksternal berupa

---

<sup>26</sup> Ibid, halaman 132

<sup>27</sup> Soetrisno, Op cit, halaman 2-3,

<sup>28</sup> Robert Chambers, 1983, *Rural Development Putting the Last First*. Longman Inc, halaman 149)

bencana alam seperti halnya krisis ekonomi ini, serta tidak adanya pemihakan berupa kebijakan yang memberikan kesempatan dan peluang bagi masyarakat miskin.

Meskipun banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli sehubungan dengan sebab-sebab terjadinya kemiskinan, paling tidak ada dua macam teori yang lazim dipergunakan untuk menjelaskan akar kemiskinan yaitu teori marginalisasi dan teori ketergantungan Usman,<sup>29</sup> Dalam teori marginalisasi, kemiskinan dianggap sebagai akibat dari tabiat apatis, fatalisme, tergantung, rendah diri, pemboros dan konsumtif serta kurang berjiwa wiraswasta.

## 2.2. Kajian Empiris

### 2.2.1. Gambaran Umum Kota Bontang

Kota Bontang<sup>30</sup> terletak antara 117<sup>0</sup> 23' - 117<sup>0</sup> 38' Bujur Timur dan 0<sup>0</sup> 01' - 0<sup>0</sup> 12' Lintang Utara dengan batas utara dengan Kabupaten Kutai Timur, Timur berbatasan dengan Selat Makassar, sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Kutai Kartanegara, dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kutai timur. Luas Kota Bontang adalah 158,2276 km<sup>2</sup>.

Kota Bontang terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan yaitu Kecamatan Bontang Selatan dengan luas 109,2422 Km<sup>2</sup> atau 68,69% dari luas Kota Bontang. Kecamatan Bontang Utara seluas 31,8542 Km<sup>2</sup> atau 20,03%, sedangkan ketiga adalah Kecamatan Bontang Barat 17,9339 Km<sup>2</sup> atau 11,28% dari luas Kota Bontang.

**Tabel 2.1. Luas Wilayah Administrasi dan Jumlah RT tiap Kelurahan di Kota Bontang**

Kecamatan / Kelurahan		Luas Wilayah (km <sup>2</sup> )	Jumlah RT
<b>Bontang Selatan</b>		<b>109,2422</b>	
1.	Berbas Pantai	0,5918	24
2.	Berbas Tengah	0,8835	62
3.	Tanjung Laut Indah	3,0592	33
4.	Satimpo	16,1215	25
5.	Tanjung Laut	1,3774	38

<sup>29</sup> Usman,1993, Upaya Optimalisasi Kegiatan Belajar Mengajar Bahan Kajian PKG, MGBS, MGMP, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, halaman 23-27.

<sup>30</sup> <https://bontangkota.bps.go.id/subject/153/geografi.html#subjekViewTab3>

6.	Bontang Lestari	87,2088	19
<b>Bontang Utara</b>		<b>31,8542</b>	<b>205</b>
1.	Api Api	2,1530	42
2.	Bontang Baru	2,2163	28
3.	Bontang Kuala	7,8948	20
4.	Guntung	11,1869	18
5.	Gunung Elai	5,0164	45
6.	Loktuan	3,3868	52
<b>Bontang Barat</b>		<b>17,9339</b>	<b>93</b>
1.	Belimbing	9,6141	51
2.	Kanaan	6,0167	12
3.	Telihan	2,3031	30
<b>Jumlah</b>		<b>159,03</b>	

Sumber: Kecamatan-Kecamatan, BPS Dalam Angka 2018

Kecamatan terluas dari ketiganya adalah Kecamatan Bontang Selatan yaitu 109,2422 Km<sup>2</sup> dengan 6 (enam) kelurahan. Sedangkan Kecamatan terkecil adalah Kecamatan Bontang Barat 17,9339 Km<sup>2</sup> dengan kelurahan paling sedikit yaitu hanya 3 (tiga) kelurahan.

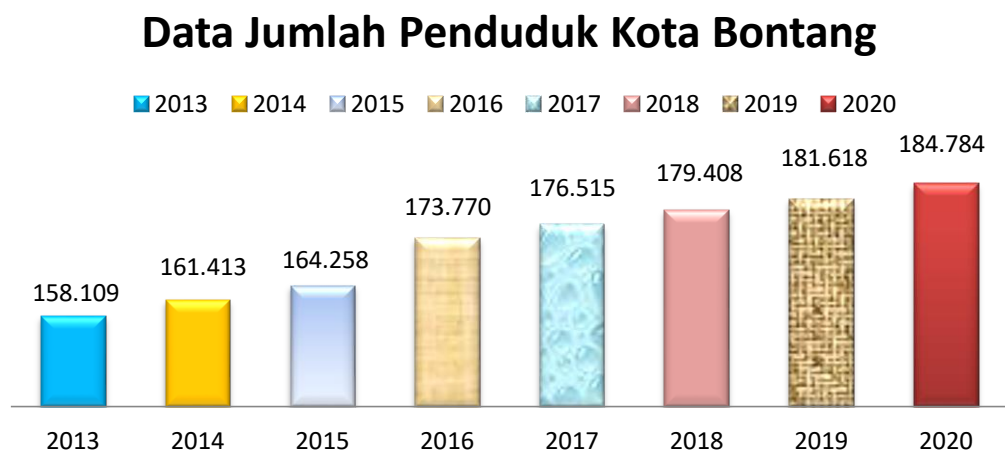
### 2.2.2. Data Kependudukan

Agar dalam mengetahui kemiskinan di Kota Bontang, maka pertama sekali yang perlu untuk diketahui adalah berapa banyaknya penduduk Kota Bontang beserta data kependudukan lainnya, sebagai berikut:

#### 1. Data Jumlah Penduduk Kota Bontang

Sebagai data kependudukan, maka diperoleh data jumlah penduduk Kota Bontang sejak tahun 2013 sampai dengan tahun 2020, sebagaimana disajikan pada grafik di bawah ini:

**Grafik 01: Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang**

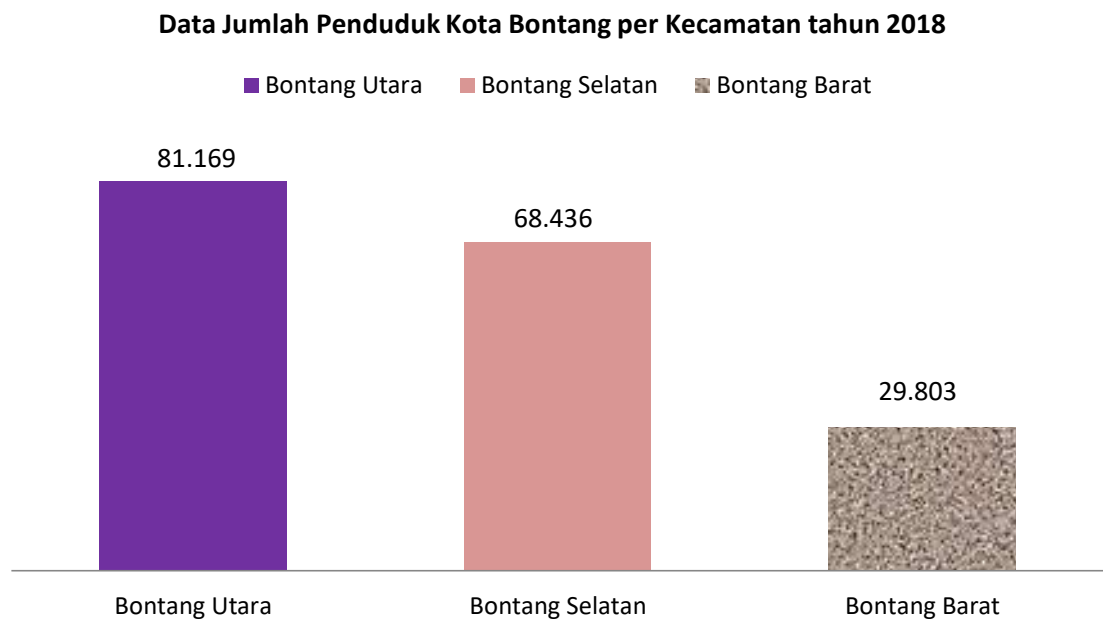


Sumber: <http://disdukcapil.bontangkota.go.id/agregat/>

Dalam kurun waktu 8 (delapan) tahun terakhir sejak 2013 sampai dengan 2020 mengalami kenaikan penambahan jumlah penduduk yaitu mencapai 26.675 jiwa. Tahun 2013 jumlah Penduduk Kota Bontang adalah 158.109 jiwa, sedangkan tahun 2020 mencapai 184.84 jiwa.

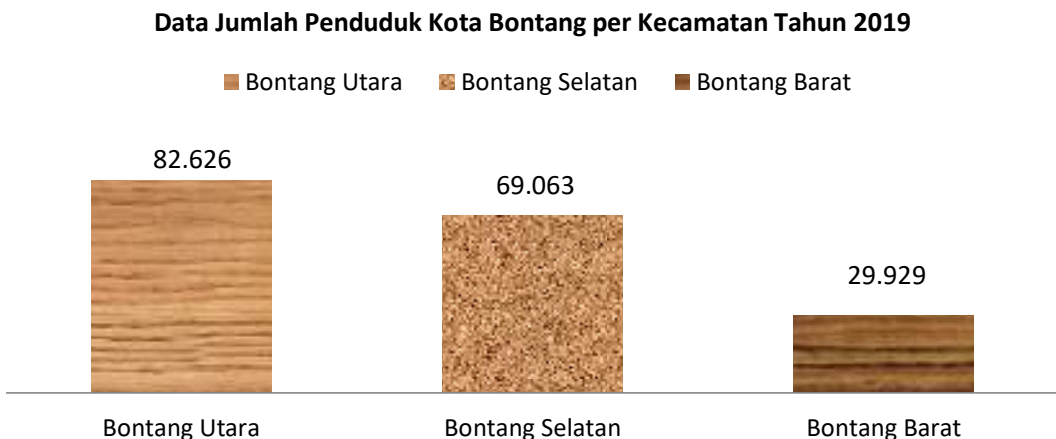
Kemudian data penduduk dalam kurun waktu 3 tahun terakhir perkecamatan, sebagai berikut:

### **Grafik 02: Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2018 per Kecamatan di Kota Bontang**



Sumber: <http://disdukcapil.bontangkota.go.id/agregat/>

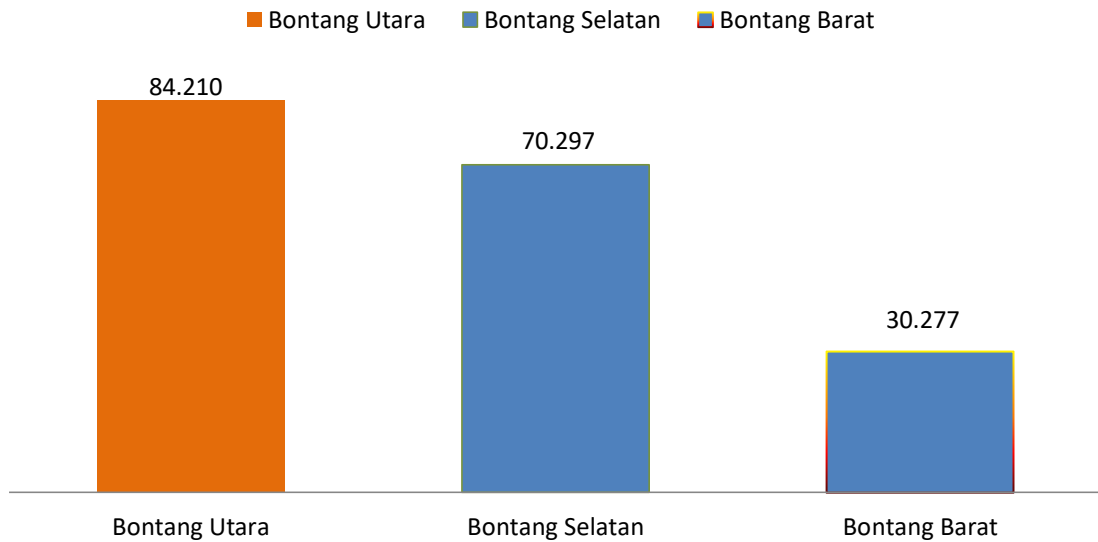
### **Grafik 03: Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2019 per Kecamatan di Kota Bontang**



Sumber: <http://disdukcapil.bontangkota.go.id/agregat/>

**Grafik 04: Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2020 (semester 2) per Kecamatan di Kota Bontang**

Data Jumlah Penduduk Kota Bontang per Kecamatan Tahun 2020 (Semester 2)

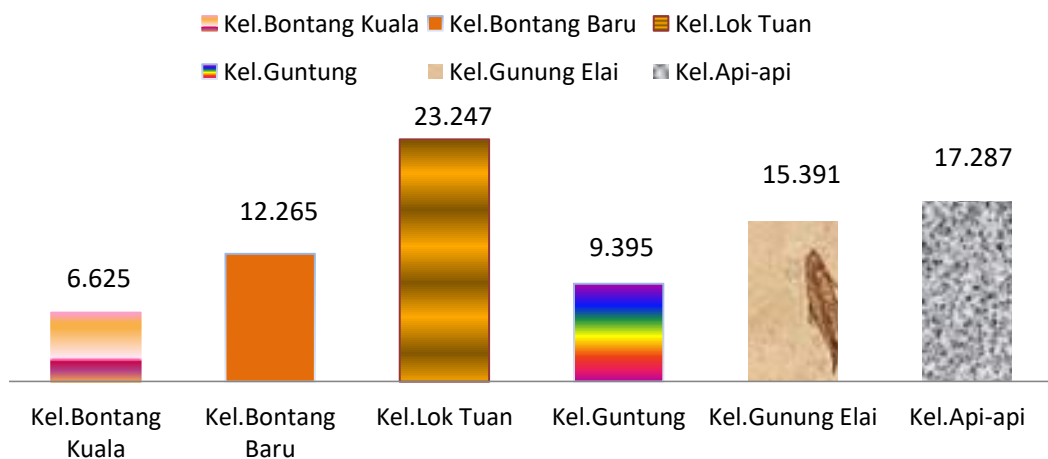


Sumber: <http://disdukcapil.bontangkota.go.id/agregat/>

Berdasarkan grafik 04 di atas ini yang menunjukkan data jumlah penduduk Kota Bontang Tahun 2020 semester ke 2 yang ada di per kecamatan. Sehingga perlu kiranya untuk mengetahui data jumlah penduduk Kota Bontang per Kelurahan tahun 2020 sebagaimana disajikan pada grafik di bawah ini:

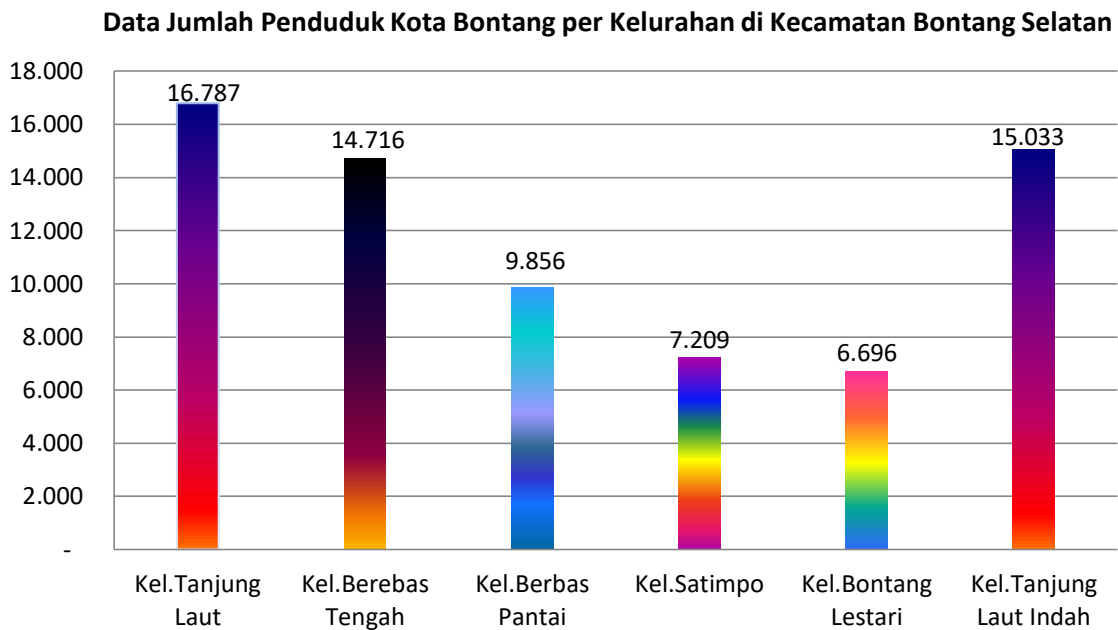
**Grafik 05: Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2020 (semester 2) per Kelurahan di Kecamatan Bontang Utara**

Data Jumlah Penduduk Kota Bontang Per Kelurahan di Kecamatan Bontang Utara



Sumber: <http://disdukcapil.bontangkota.go.id/agregat/>

**Grafik 06: Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2020 (semester 2) per Kelurahan di Kecamatan Bontang Selatan**



Sumber: <http://disdukcapil.bontangkota.go.id/agregat/>

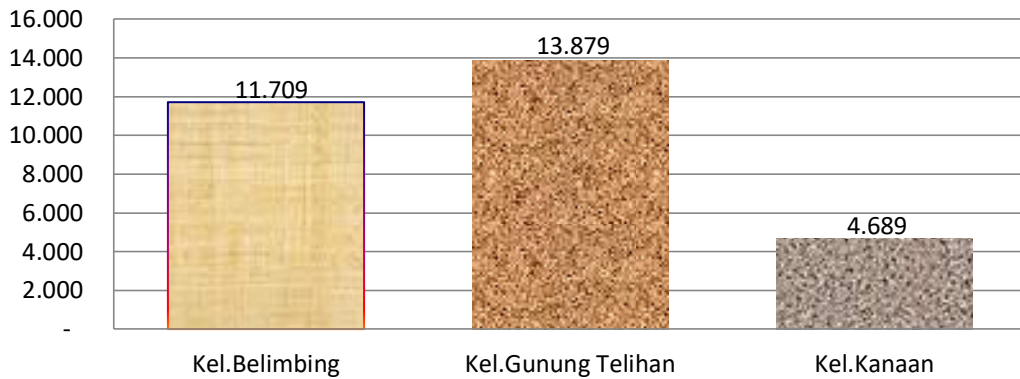
Berdasarkan data yang disajikan pada grafik 06 di atas menunjukkan bahwa Kelurahan Tanjung Laut merupakan kelurahan terpadat dari pada kelurahan lainnya yaitu 16.787 jiwa. Diikuti dengan Kelurahan Tanjung Laut Indah sebanyak 15.033 jiwa. Lalu Kelurahan Berebas Tengah sebanyak 14.716 jiwa, Kelurahan Berbas Pantai sebanyak 9.856 jiwa, Kelurahan Satimpo sebanyak 7.209 jiwa. Kelurahan yang paling sedikit adalah Kelurahan Bontang Lestari, yaitu hanya 6.696 jiwa.

Selanjutnya data kependudukan per kelurahan yang ada di Kecamatan Bontang Barat, sebagaimana disajikan pada grafik di bawah ini:



**Grafik 07: Grafik Jumlah Penduduk Kota Bontang Tahun 2020 (semester 2) per Kelurahan di Kecamatan Bontang Barat**

**Data Jumlah Penduduk Kota Bontang per Kelurahan di Kecamatan Bontang Barat**



Sumber: <http://disdukcapil.bontangkota.go.id/agregat/>

Data pada grafik ini menunjukkan bahwa di Kecamatan Bontang Barat dengan hanya ada 3 (tiga) kelurahan. Kelurahan terpadat ada di Kelurahan Gunung Telihan yaitu sebanyak 13.879 jiwa, berikutnya Kelurahan Belimbing sebanyak 11.709 jiwa, dan yang paling sedikit adalah Kelurahan Kanaan yaitu hanya 4.689 jiwa.

**2. Data Jumlah Penduduk menurut jenis kelamin dan kelompok Umur**

Data di Kota Beontang terkait dengan jumlah penduduk menurut jenis kelamin dari tahun 2018, tahun 2019, dan tahun 2020, disajikan pada tabel 2.2. di bawah ini:

**Tabel 2.2. Jumlah Penduduk menurut Jenis Kelamin dan Kelompok Umur (persen)**

Jenis Kelamin	Kelompok Umur								
	0 - 14			15 - 64			65+		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Laki-Laki	30,32	30,94	28,54	67,71	67,40	69,60	1,98	1,65	1,85
Perempuan	31,08	29,18	31,14	66,96	70,05	67,25	1,95	0,77	1,61
LakiLaki+ Perempuan	30,68	30,12	29,76	67,35	68,64	68,50	1,96	1,24	1,74

Sumber: Data BPS,

<https://bontangkota.bps.go.id/indicator/12/480/1/penduduk-menurut-jenis-kelamin-dan-kelompok-umur.html>

Kelompok umur 0 -14 tahun tahun 2020 mengalami penurunan dari 2 tahun sebelumnya yaitu 29,76% bila dibandingkan tahun

2019 mencapai 30,12% dan tahun 2018 mencapai 30,68%. Untuk kelompok 15 – 64 tahun 2020 mencapai 68,50%, tahun 2019 mencapai 68,64% dan tahun 2018 mencapai 68,35%. Sedangkan kelompok 65 + pada tahun 2020 mencapai 1,74%, tahun 2019 mencapai 1,24% dan tahun 2018 mencapai 1,86%.

Data yang disajikan pada tabel berikut mengenai jumlah penduduk pada umur 15 – 64 Tahun menurut status perkawinan dan jenis perkawinan. Baik laki-laki maupun perempuan baik yang berstatus belum kawin, kawin, cerai hidup dan cerai mati sampai data terakhir yang diperoleh yaitu tahun 2017.

**Tabel 2.3. Penduduk 15-49 Tahun Menurut Status Perkawinan dan Jenis Kelamin (persen)**

Status Perkawinan	Penduduk 15-49 Tahun Menurut Status Perkawinan dan Jenis Kelamin (persen)								
	Laki-laki			Perempuan			Jumlah		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Belum Kawin	36,57	37,47	39,62	22,98	23,45	23,00	29,97	30,61	31,73
Kawin	60,69	60,90	58,77	74,38	72,34	73,31	67,34	66,50	65,67
Cerai Hidup	2,74	1,41	1,61	2,24	3,59	2,50	2,50	2,48	2,03
Cerai Mati	-	0,22	-	0,40	0,62	1,19	0,19	0,42	0,57

Sumber: Data BPS,

<https://bontangkota.bps.go.id/indicator/12/480/1/penduduk-menurut-jenis-kelamin-dan-kelompok-umur.html>

### 2.2.3. Data-Data Kemiskinan Kota Bontang

#### 1. Presentase Penduduk Miskin (PD), 2005 -2020

Kemiskinan di Kota Bontang sebenarnya sejak tahun 2018 sampai dengan tahun 2020 berkisar di angka 4. Tepatnya Tahun 2018 kemiskinan di Kota Bontang adalah 4,67% dari jumlah penduduk saat itu adalah 179.408 jiwa atau setara 8.378 jiwa. Pada tahun 2019 angka kemiskinan turun bila dibandingkan tahun 2018 yaitu sebesar 4,22% dari jumlah penduduk saat itu sebanyak 181.618 jiwa atau setara 7.664 jiwa. Sedangkan tahun 2020 naik lagi dari tahun 2019 yaitu 4,38% salah satu pemicunya adalah karena pandemic penyakit

covid-19 dari jumlah penduduk sebanyak 184.784 jiwa atau setara 8.094 jiwa.<sup>31</sup>

Namun demikian mengenai jumlah penduduk miskin ini terjadi perbedaan antara yang disampaikan tim penyusun naskah akademik dengan yang disajikan BPS. Dimana angka penduduk miskin tahun 2018 sebanyak 8,10 (ribu jiwa), tahun 2019 sebanyak 7,47 (ribu jiwa) dan tahun 2020 sebanyak 7,91 (ribu jiwa)

## **2. Indeks Keparahan Kemiskinan (P2), 2005 – 2020**

Angka keparahan kemiskinan di Kota Bontang tertinggi dalam 3 (tiga) tahun terakhir sejak tahun 2018 sampai tahun 2020 adalah pada tahun 2018 yaitu 0,26. Tahun 2019 mengalami penurunan indeks keparahan yaitu 0,8 dan naik lagi 0,1 menjadi 0,9 pada tahun 2020.

## **3. Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1), 2005 – 2020**

Indeks kedalaman keparahan kemiskinan di Kota Bontang terjadi pada tahun 2018 yaitu 0,93 dan mengalami penurunan tahun 2019 yaitu 0,42. Tetapi tahun 2020 mengalami kenaikan kembali yaitu mencapai 0,54.

## **4. Garis Kemiskinan, 2005 – 2020**

Garis kemiskinan tahun 2018 ditentukan pada Rp.549.830,00/kapita/bulan. Tahun 2019 naik menjadi Rp.582.188,00/kapita/bulan. Demikian pula pada tahun 2020 mengalami kenaikan menjadi Rp.636.491,00/kapita/bulan.

---

<sup>31</sup> Angka presentasi kemiskinan Kota Bontang sejak tahun 2018, 2019, dan 2020 dari BPS Kota Bontang yaitu melalui <https://bontangkota.bps.go.id> dan diolah tim Pengkaji.penyusun naskah akademik. tahun 2021

**3.1. Analisis Tanggung Jawab Negara Terhadap Penanggulangan Kemiskinan Dalam UUD 1945**

Negara pada hakekatnya dibentuk dengan salah satu unsurnya adalah adanya rakyat, karena bila tanpa ada rakyat, maka tidak mungkin ada negara. Negara Republik Indonesia yang diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945. Kemudian sejak dibuatnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam pembukaannya jelas adanya tanggungjawab negara terhadap rakyat. Hal ini dapat dilihat dalam Pembukaannya alinea keempat, yaitu:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, .....

Tanggungjawab Negara itu dilaksanakan oleh Pemerintah dalam bentuk pelaksanaan program kegiatan untuk terpenuhinya fasilitas dan kebutuhan. Apabila dirunut mulai dari landasan hukum tertinggi, maka dasar hukum penanggulangan kemiskinan dapat ditemukan dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 34 Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kelima pasal tersebut mengatur hak-hak tiap warganegara untuk mendapatkan akses dan layanan dari negara. Akses terhadap hak atau layanan tersebut antara lain terkait dengan pekerjaan, penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat, mengutarakan pendapat, pendidikan, perekonomian dan kemakmuran rakyat.

Secara lebih rinci lagi, maka dapat disajikan ketentuan Pasal 27, Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 34 Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai berikut:

**Pasal 27 ayat (2) UUD 1945**, menyebutkan:

Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Kemiskinan identik dengan kekurangan dari terpenuhinya kebutuhan hidup yang pokok, yaitu pangan, sandang, dan papan. Sehingga kemiskinan selalu dipersepsikan sebagai kebendaan, meskipun hal itu terbantahkan karena ada kebutuhan lain yang juga menjadi kebutuhan pokok yaitu pendidikan dan kesehatan. Sehingga negara bertanggungjawab dalam menciptakan pekerjaan sehingga setiap warga negara memiliki pekerjaan, karena dengan pekerjaan maka setiap warga negara memperoleh penghasilan. Penghasilan yang diperoleh menjadi dasar dalam mendapatkan penghidupan yang layak.

**Pasal 31 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945**, menyebutkan:

Ayat (2): Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Ayat (3): Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.

Salah satu upaya dalam mengentaskan atau menanggulangi kemiskinan adalah dengan pendidikan yang diselenggarakan dalam suatu sistem. Pendidikan utamanya adalah pendidikan dasar menjadi tanggungjawab Negara dalam menyelenggarakan dan membiayainya yang bersifat wajib. Pendidikan dasar bila dihubungkan dengan kewenangan dari PAUD sampai pada pendidikan menengah pertama menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota. Ada hal lain yang menarik, bahwa Pemerintah dalam menyelenggarakan suatu sistem pendidikan adanya partisipasi masyarakat dalam pendidikan. Partisipasi masyarakat dimaksud salah satu komponennya adalah perusahaan sebagai bagian dari masyarakat. Sistem pendidikan nasional itu kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Peran serta masyarakat sebagaimana

disebutkan dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, berbunyi:

Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan.

Dengan ketentuan Pasal 9 ini diimplementasikan bagaimana kewajiban masyarakat memberikan dukungan, dan disamping itu ada dukungan bersifat sosial. Karena perusahaan juga merupakan bagian dari masyarakat, maka dipandang ada kewajiban untuk memberikan dukungan pendidikan tersebut. Hanya yang dimaksud disini ada kewajiban, maka sosial pun dilakukans sebagai bentuk tanggungjawab sosial kepada masyarakat luas dan lingkungan.

**Pasal 32 ayat (1) UUD 1945**, berbunyi:

Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

Salah satu kemiskinan yang dialami masyarakat adalah perhatian terhadap budaya yang ada oleh Pemerintah masih sangat kurang. Adanya perhatian melalui berbagai program yang dapat membantu melestarikan dan mengembangkan kebudayaan, mampu menciptakan ekonomi baru. Karena akan berimbas pada pariwisata atas kedatangan wisatawan domestik dan luar negeri dan mampu menghidupkan ekonomi masyarakat.

Pasal 34 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), UUD 1945:

Ayat (1): Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

Ayat (2): Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Ayat (3): Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Salah satu tujuan negara yang paling besar adalah mampu menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat tanpa terkecuali. Karena itu agenda penanggulangan kemiskinan merupakan agenda yang memang konstitusi perintahkan. Jelas bahwa fakir miskin

menjadi tanggungjawab negara dalam memberikan kesejahteraan dengan memeliharanya untuk menjadi lebih baik taraf hidupnya. Tanggungjawab berikutnya mengenai sistem jaminan sosial yang dibangun tentunya memberikan kemudahan bagi rakyat tidak mampu sehingga terlayani dengan baik. Termasuk penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum sebagai upaya dalam penanggulangan kemiskinan. Penanggulangan kemiskinan melalui pelayanan kesehatan agar masyarakat mendapat pelayanan kesehatan. Demikian pula dalam pelayanan umum yang layak diberikan kepada masyarakat miskin. Kemudahan dalam pelayanan kesehatan dan pelayanan umum termasuk upaya dalam menanggulangi kemiskinan.

Dari yang disampaikan terkait dengan penanggulangan kemiskinan yang konstitusi sudah memberikan dasar-dasar dalam hukum dasar mengenai tanggungjawab negara terhadap masalah sosial yaitu kemiskinan. Sehingga kemiskinan itu terjadi karena adanya kegagalan pemenuhan hak dasar, sebagai berikut:<sup>32</sup>

### **1. Terbatasnya Kecukupan dan Mutu Pangan.**

Pemenuhan kebutuhan pangan yang layak dan memenuhi persyaratan gizi masih menjadi persoalan bagi masyarakat miskin. Rendahnya kemampuan daya beli merupakan persoalan utama bagi masyarakat miskin. Sedangkan permasalahan stabilitas ketersediaan pangan secara merata dan harga yang terjangkau, tidak terlepas dari ketergantungan yang tinggi terhadap makanan pokok beras dan kurangnya upaya diversifikasi pangan. Sementara itu permasalahan pada tingkat petani sebagai produsen, berkaitan dengan belum efisiennya proses produksi pangan, serta rendahnya harga jual yang diterima petani.

---

<sup>32</sup><https://www.bappenas.go.id/files/5413/6082/9497/bab-16-penanggulangan-kemiskinan.pdf>, halaman 2 - 6

## **2. Terbatasnya Akses dan Rendahnya Mutu Layanan Kesehatan.**

Masalah utama yang menyebabkan rendahnya derajat kesehatan masyarakat miskin adalah rendahnya akses terhadap layanan kesehatan dasar, rendahnya mutu layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat, dan kurangnya layanan kesehatan reproduksi.

## **3. Terbatasnya Akses dan Rendahnya Mutu Layanan Pendidikan.**

Pembangunan pendidikan merupakan salah satu upaya penting dalam penanggulangan kemiskinan. Berbagai upaya pembangunan pendidikan yang dilakukan secara signifikan telah memperbaiki tingkat pendidikan penduduk Indonesia.

## **4. Terbatasnya Kesempatan Kerja dan Berusaha.**

Masyarakat miskin umumnya menghadapi permasalahan terbatasnya kesempatan kerja, terbatasnya peluang mengembangkan usaha, lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, perbedaan upah serta lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan seperti buruh migran perempuan dan pembantu rumah tangga. Masyarakat miskin dengan keterbatasan modal dan kurangnya keterampilan maupun pengetahuan, hanya memiliki sedikit pilihan pekerjaan yang layak dan terbatasnya peluang untuk mengembangkan usaha. Terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia saat ini seringkali menyebabkan mereka terpaksa melakukan pekerjaan yang beresiko tinggi dengan imbalan yang kurang memadai dan tidak ada kepastian akan keberlanjutannya.

## **5. Terbatasnya Akses Layanan Perumahan dan Sanitasi.**

Masalah utama yang dihadapi masyarakat miskin adalah terbatasnya akses terhadap perumahan yang sehat dan layak, rendahnya mutu lingkungan permukiman dan lemahnya perlindungan untuk mendapatkan dan menghuni perumahan yang layak dan sehat. Di perkotaan, keluarga miskin sebagian besar tinggal di perkampungan yang berada di balik gedung-



gedung pertokoan dan perkantoran, dalam petak-petak kecil, saling berhimpit, tidak sehat dan seringkali dalam satu rumah ditinggali lebih dari satu keluarga. Mereka tidak mampu membayar biaya awal untuk mendapatkan perumahan sangat sederhana dengan harga murah. Perumahan yang diperuntukkan bagi golongan berpenghasilan rendah terletak jauh dari pusat kota tempat mereka bekerja sehingga biaya transport akan sangat mengurangi penghasilan mereka.

#### **6. Terbatasnya Akses terhadap Air Bersih.**

Kesulitan untuk mendapatkan air bersih terutama disebabkan oleh terbatasnya akses, terbatasnya penguasaan sumber air dan menurunnya mutu sumber air. Keterbatasan akses terhadap air bersih akan berakibat pada penurunan mutu kesehatan dan penyebaran berbagai penyakit lain seperti diare.

#### **7. Lemahnya Kepastian Kepemilikan dan Penguasaan Tanah.**

Masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan pertanian. Kehidupan rumah tangga petani sangat dipengaruhi oleh aksesnya terhadap tanah dan kemampuan mobilisasi anggota keluarganya untuk bekerja di atas tanah pertanian.

#### **8. Memburuknya Kondisi Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam, serta Terbatasnya Akses Masyarakat Terhadap Sumber Daya Alam.**

Kemiskinan mempunyai kaitan erat dengan masalah sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Masyarakat miskin sangat rentan terhadap perubahan pola pemanfaatan sumberdaya alam dan perubahan lingkungan. Masyarakat miskin yang tinggal di daerah perdesaan, daerah pinggiran hutan, kawasan pesisir, dan daerah pertambangan sangat tergantung pada sumberdaya alam sebagai sumber penghasilan. Sedangkan masyarakat miskin di perkotaan umumnya tinggal di lingkungan permukiman yang buruk dan tidak sehat, misalnya di daerah rawan banjir dan daerah yang

tercemar. Masalah utama yang dihadapi masyarakat miskin adalah terbatasnya akses masyarakat miskin terhadap sumberdaya alam dan menurunnya mutu lingkungan hidup, baik sebagai sumber mata pencaharian maupun sebagai penunjang kehidupan sehari-hari.

### **3.2. Analisis Terhadap UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, beserta Turunannya**

Pencapaian kesejahteraan sosial yang dilakukan negara, diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Dalam Pasal 1 angka 1 menyebutkan: Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Dari pengertian itu, maka diperlukan adanya kegiatan atau penyelenggaraan Kesejahteraan sosial, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2, yaitu:

Penanggulangan kemiskinan adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Penyelenggaraan sosial ini difokuskan pada hal-hal tidak terpenuhinya kebutuhan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (2), berbunyi:

Penanggulangan kemiskinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial:

- a. kemiskinan;
- b. ketelantaran;
- c. kecacatan;
- d. keterpencilan;
- e. ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
- f. korban bencana; dan/atau
- g. korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Penanggulangan kemiskinan sesuai kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial diatur dalam Pasal 29 dan Pasal 30 Undang-undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Dalam Pasal 29 disebutkan bahwa tanggungjawab pemerintah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial meliputi:

- a. mengalokasikan anggaran untuk penanggulangan kemiskinan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. melaksanakan penanggulangan kemiskinan di wilayahnya/bersifat lokal, termasuk tugas pembantuan;
- c. memberikan bantuan sosial sebagai stimulan kepada masyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial;
- d. memelihara taman makam pahlawan; dan
- e. melestarikan nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Sedangkan dalam Pasal 30 disebutkan bahwa wewenang pemerintah kabupaten/kota dalam penanggulangan kemiskinan meliputi:

- a. penetapan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial;
- b. koordinasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di wilayahnya;
- c. pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya;
- d. pemeliharaan taman makam pahlawan; dan
- e. pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 29 dan 30 tersebut, pemerintah daerah Kota Bontang memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah sebagai legitimasi pengaturan penanggulangan kemiskinan telah memiliki unsur keabsahan, khususnya asas legalitas materiil, yaitu wewenang dan substansi.

Pengaturan tentang Penanggulangan kemiskinan tertuang dalam batas-batas kewenangan yang erat kaitannya dengan lingkup keabsahan (*rechtmatigheid*) yang meliputi: wewenang, prosedur, dan substansi. Mengenai wewenang ini telah dibahas di atas, namun dalam hal ini untuk membahas permasalahan di atas perlu juga

kita kaji ketidakabsahan dari segi wewenang (cacat wewenang). Ketidakabsahannya suatu kewenangan ada 3 (tiga) macam, yaitu:

- a. *Ratione materiae*: tidak berwenang karena materi;
- b. *Ratione locus*: tidak berwenang karena batas teritorial hukum;
- c. *Ratione temporis*: tidak berwenang karena daluarsa/lewat waktu.

Berkaitan dengan substansi, maka perlu diperjelas bahwa ruang lingkup pengaturan tentang Penanggulangan kemiskinan di Kota Bontang meliputi :

1. Subyek penyandang masalah sosial yang diatur dalam peraturan daerah ini adalah :
  - a. Anak Jalanan;
  - b. Wanita Tuna Susila;
  - c. Tuna Susila;
  - d. Gelandangan dan Gelandangan Psikotik; dan
  - e. Pengemis.
2. Tindakan pemerintahan terkait dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi :
  - a. Penegakkan hukum bagi penyandang masalah sosial;
  - b. Rehabilitasi sosial;
  - c. Pemberdayaan Sosial; dan
  - d. Pemberian izin bagi peminta sumbangan dan bantuan sosial.

Pembatasan terhadap substansi peraturan tentang penanggulangan kemiskinan berkaitan erat dengan kekuasaan pemerintahan yang berisi pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat. Menurut Philipus M. Hadjon sebagai norma pemerintahan yang berfungsi sebagai alat ukur keabsahan tindak pemerintahan adalah pertama, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), kedua, asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Dalam hal ini penentuan batas-batas kewenangan penggunaan kekuasaan didasarkan pada asas negara hukum yang dikenal dalam kepustakaan Belanda dengan asas *rechtmatigheid*

*van bestuur* atau lebih tepat diterjemahkan dengan asas keabsahan dalam pemerintahan.

### **3.3. Analisis UU No. 13 Tahun 2011 tentang Fakir Miskin, beserta turunannya**

Dalam Undang-Undang ini Penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga. Dalam Penanganan fakir miskin pemerintah harus mentaati asas azas kemanusiaan, keadilan sosial, nondiskriminasi, kesejahteraan, kesetiakawanan dan pemberdayaan.<sup>33</sup>

Dalam Pasal 5, menyebutkan: Penanganan fakir miskin dilaksanakan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Pasal 12: (1) Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggungjawab mengembangkan potensi diri bagi perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat. (2) Pengembangan potensi diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui bimbingan mental spiritual, dan ketrampilan.

Pasal 31 ayat (1): Dalam menyelenggarakan penanganan fakir miskin, pemerintah daerah kabupaten/kota bertugas :

- a. Memfasilitasi, mengordinasikan, dan menyosialisasikan pelaksanaan kebijakan, strategi dan program penyelenggaraan penanganan kemiskinan, dengan memperhatikan kebijakan provinsi dan kebijakan nasional;
- b. Melaksanakan pemberdayaan pemangku kepentingan dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
- c. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap kebijakan, strategi, serta program dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
- d. Mengevaluasi kebijakan, strategi, serta program pada tingkat kabupaten/kota;
- e. Menyediakan sarana dan prasarana bagi penanganan fakir miskin; dan

---

<sup>33</sup> <http://referensi.elsam.or.id/2014/11/uu-nomor-13-tahun-2011-tentang-penanganan-fakir-miskin/#sthash.T56kec1r.dpuf>

- f. Mengalokasikan dana yang cukup dan memadai dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk menyelenggarakan penanganan fakir miskin.

Upaya penegakkan hukum dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial tidak hanya terbatas pada penegakkan represif, tetapi juga pada upaya preventif. Berdasarkan ketentuan diatas, pemerintah daerah memiliki kewenangan dan tanggungjawab untuk menyelenggarakan penanganan fakir miskin. Penyelenggaraan penanganan fakir miskin yang dilakukan oleh pemerintah dengan baik dan merupakan salah satu upaya preventif untuk mencegah terjadinya permasalahan sosial. Karena salah satu faktor penyebab permasalahan kesejahteraan sosial adalah faktor ekonomi.

#### **3.4. Analisis terhadap UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Internasional *Convention on Economics, Social and Cultural Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)**

Adanya konvensi Internasional mengenai hak ekonomi, sosial dan budaya, maka disahkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Pengesahan *International Covenant On Economic, Social and Cultural Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Hal yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial diatur dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 15. Negara harus menjamin hak asasi setiap orang di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, yakni hak atas pekerjaan (Pasal 6), hak untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menyenangkan (Pasal 7), hak untuk membentuk dan ikut serikat buruh (Pasal 8), hak atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial (Pasal 9), hak atas perlindungan dan bantuan yang seluas mungkin bagi keluarga, ibu, anak, dan orang muda (Pasal 10), hak atas standar kehidupan yang memadai (Pasal 11), hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat dicapai (Pasal 12), hak atas pendidikan (Pasal 13 dan 14), dan hak untuk ikut serta dalam kehidupan budaya (Pasal 15).

Dengan diratifikasinya Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, pemerintah wajib menjamin perlindungan serta pemenuhan hak-hak asasi masyarakat yang meliputi hak ekonomi, sosial, dan budaya.

### **3.5. Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Sebagaimana Diubah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.**

Dalam peraturan Presiden ini juga memberikan beberapa pengertian, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2, sebagai berikut:

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.

Mengenai kelembagaan bahwa dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten/Kota sama halnya pada tingkat nasional dan provinsi dengan membentuk tim Nasional, Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi, dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 angka 5, berbunyi:

Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota adalah wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan untuk penanggulangan kemiskinan di tingkat kabupaten/kota.

## **1. Strategi Penanggulangan Kemiskinan**

Strategi percepatan penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan:

1. mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin;
2. meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin;
3. mengembangkan dan menjamin keberlanjutan Usaha Mikro dan Kecil;
4. mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

## **2. Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan**

Setiap program penanggulangan kemiskinan merupakan penjabaran dari arah kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Program percepatan penanggulangan kemiskinan terdiri dari:

- a. Kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin;
- b. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, bertujuan untuk mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin untuk terlibat dalam pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat;
- c. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil;
- d. Program-program lainnya yang baik secara langsung ataupun tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Pengelola kelompok program percepatan penanggulangan kemiskinan terdiri dari :

- a. kementerian/lembaga pemerintah dan pemerintah daerah yang melaksanakan program percepatan penanggulangan kemiskinan;



- b. organisasi masyarakat, dunia usaha, dan lembaga internasional yang memiliki misi untuk percepatan penanggulangan kemiskinan.

Dalam melaksanakan tugas sesuai ketentuan Pasal 17, maka TKPK wajib berkoordinasi secara hirarki, yaitu:

TKPK Provinsi dan Kabupaten/Kota bertugas melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan di daerah masing-masing sekaligus mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan sesuai Keputusan Tim Nasional.

Keanggotaan TKPK Kabupaten/Kota terdiri dari unsur pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan pemangku kepentingan lainnya dalam penanggulangan kemiskinan. Ketua TKPK Kabupaten/Kota adalah Wakil Bupati/Walikota yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Sekretaris TKPK Kabupaten/Kota adalah Kepala Bappeda Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Penetapan tugas, susunan keanggotaan, kelompok kerja, sekretariat, dan pendanaan TKPK Kabupaten/Kota diatur dengan Surat Keputusan Bupati/Walikota dengan memperhatikan Peraturan Presiden ini.

### **3.6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota**

Definisi penanggulangan kemiskinan dalam peraturan menteri ini dan pengertian lain diberikan yang disesuaikan dengan pembentukan peraturan daerah Kota Bontang tentang penanggulangan kemiskinan, sebagai berikut:

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 Kabupaten/Kota, yang selanjutnya disebut TKPK Kabupaten/Kota, adalah wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan untuk penanggulangan kemiskinan di kabupaten/kota.

Percepatan penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui:

- a. strategi; dan
- b. program.

Strategi, dilakukan dengan:

- a. mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin;
- b. meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin;
- c. mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha ekonomi mikro dan kecil; dan
- d. mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Program terdiri atas:

- a. kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin;
- b. kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, bertujuan untuk mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin untuk terlibat dalam pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat;
- c. kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil; dan
- d. program-program lainnya yang baik secara langsung ataupun tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Strategi dan program dilakukan secara terkoordinasi. Koordinasi diselenggarakan melalui sinkronisasi, harmonisasi, dan integrasi penanggulangan kemiskinan lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan. Bupati/Walikota dalam melaksanakan percepatan penanggulangan kemiskinan membentuk TKPK Kabupaten/Kota.

TKPK Kabupaten/Kota mempunyai tugas:

- a. melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan di kabupaten/kota; dan
- b. mengendalikan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di kabupaten/kota.

TKPK Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

- a. pengoordinasian penyusunan SPKD Kabupaten/Kota sebagai dasar penyusunan RPJMD Kabupaten/Kota di bidang penanggulangan kemiskinan;
- b. pengoordinasian SKPD atau gabungan SKPD bidang penanggulangan kemiskinan dalam hal penyusunan rencana strategis SKPD;
- c. pengoordinasian SKPD atau gabungan SKPD bidang penanggulangan kemiskinan dalam hal penyusunan rancangan RKPD;
- d. pengoordinasian SKPD atau gabungan SKPD bidang penanggulangan kemiskinan dalam hal penyusunan rencana kerja SKPD; dan
- e. pengoordinasian evaluasi pelaksanaan perumusan dokumen rencana pembangunan daerah bidang penanggulangan kemiskinan

Sekretariat TKPK Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas bertanggung jawab kepada Ketua TKPK Kabupaten/Kota. Untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas Sekretariat TKPK Kabupaten/Kota dibentuk Kelompok Kerja. Kelompok Kerja terdiri atas:

- a. Kelompok Kerja Pendataan dan Sistem Informasi;
- b. Kelompok Kerja Pengembangan Kemitraan; dan
- c. Kelompok Kerja Pengaduan Masyarakat.

Kelompok Kerja Pendataan dan Sistem Informasi mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Sekretaris TKPK Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam mengelola data dan sistem informasi penanggulangan kemiskinan.

Kelompok Kerja Pendataan dan Sistem Informasi dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menyelenggarakan fungsi:

- a. pengelolaan dan pengembangan data kemiskinan;
- b. pengembangan indikator kemiskinan daerah;
- c. pengembangan sistem informasi kemiskinan; dan
- d. penyediaan data dan informasi sistem peringatan dini kondisi dan permasalahan kemiskinan.

Kelompok Kerja Pengembangan Kemitraan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Sekretaris TKPK Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam memfasilitasi pengelolaan dan pengembangan kemitraan dalam penanggulangan kemiskinan. Kelompok Kerja Pengembangan Kemitraan dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan pembinaan hubungan antara masyarakat dengan pemerintah daerah; dan
- b. perumusan pembinaan hubungan dunia usaha dengan pemerintah daerah.

Kelompok Kerja Pengaduan Masyarakat mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Sekretaris TKPK Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam memfasilitasi penanganan pengaduan masyarakat program penanggulangan kemiskinan. Kelompok Kerja Pengaduan Masyarakat dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan dan penyiapan penanganan aspirasi dan pengaduan masyarakat terkait kegiatan penanggulangan kemiskinan;
- b. perumusan dan penyiapan bahan kampanye penanganan aspirasi dan pengaduan masyarakat terkait dengan penyelenggaraan kegiatan penanggulangan kemiskinan; dan
- c. perumusan dan penyiapan bahan sosialisasi dan kampanye tentang perlunya pendampingan masyarakat dalam penyampaian pengaduan pada penyelenggaraan kegiatan penanggulangan kemiskinan.

TKPK Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas dibantu kelompok program penanggulangan kemiskinan. Kelompok program penanggulangan kemiskinan terdiri atas:

- a. kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga;
- b. kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat;
- c. kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil; dan
- d. kelompok program lainnya.

Kelompok program lainnya dapat dibentuk sesuai kebutuhan daerah. Kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga melaksanakan sebagian tugas TKPK Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan di bidang bantuan sosial terpadu berbasis keluarga. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat melaksanakan sebagian tugas TKPK Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan di bidang pemberdayaan masyarakat. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil melaksanakan sebagian tugas TKPK Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan di bidang pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil. Kelompok program lainnya melaksanakan sebagian tugas TKPK Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan di bidang lainnya.

Keanggotaan TKPK Kabupaten/Kota terdiri dari unsur pemerintah daerah, masyarakat, dunia usaha, dan pemangku kepentingan lainnya dalam penanggulangan kemiskinan. Susunan keanggotaan TKPK Kabupaten/Kota terdiri atas:

- a. Penanggungjawab : Bupati/Walikota
- b. Ketua : Wakil Bupati/Wakil Walikota
- c. Wakil Ketua : Sekretaris Daerah

- d. Sekretaris : Kepala Bappeda
- e. Wakil Sekretaris : Kepala BPMD
- f. Sekretariat
  - Kepala : Sekretaris Bappeda
  - Wakil Kepala : Sekretaris BPMD
  - Anggota : Bappeda dan BPMD
- g. Kelompok Kerja:
  1. Pendataan dan Informasi
    - Ketua : Kepala Bidang di Bappeda
    - Wakil Ketua : Kepala Bidang di BPS
    - Anggota : Dinas Kependudukan, Kominfo, dan Perguruan Tinggi setempat
  2. Pengembangan Kemitraan
    - Ketua : Kepala Bidang di Bappeda
    - Wakil Ketua : Kepala Bagian di Biro Perekonomian
    - Anggota BUMN, BUMD dan Perusahaan swasta setempat
  3. Pengaduan Masyarakat
    - Ketua : Kepala Bidang di BPMD
    - Wakil Ketua : Sekretaris Inspektorat Daerah
    - Anggota : UPM Program-Program Penanggulangan Kemiskinan
- h. Kelompok Program :
  1. Bantuan Sosial Terpadu Berbasis Keluarga
    - Ketua : Asisten Sekda Bidang Kesra
    - Wakil Ketua : Kepala Dinas Sosial
    - Anggota : Kepala SKPD, masyarakat, dunia usaha, dan pemangku kepentingan lainnya
  2. Berbasis Pemberdayaan Masyarakat
    - Ketua : Kepala BPMD
    - Wakil Ketua : Kepala Dinas PU

Anggota : Kepala SKPD, masyarakat, dunia usaha,  
dan pemangku kepentingan lainnya

3. Berbasis Pemberdayaan Usaha Ekonomi Mikro dan Kecil

Ketua : Asisten Sekda Bidang Ekbang

Wakil Ketua : Kepala Dinas Koperasi dan UKM

Anggota : Kepala SKPD, masyarakat, dunia usaha,  
dan pemangku kepentingan lainnya

4. Program-program lainnya

Ketua : Asisten Sekda Bidang Pemerintahan

Wakil Ketua : Kepala Dinas Nakertrans

Anggota : Kepala SKPD, masyarakat, dunia usaha,  
dan pemangku kepentingan lainnya

Pembentukan TKPK Kabupaten/Kota, Sekretariat, Kelompok Kerja dan Kelompok Program ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Rapat koordinasi TKPK Provinsi dan TKPK Kabupaten/Kota dilaksanakan paling sedikit 3 (tiga) kali dalam 1 (satu) tahun atau sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan. Rapat koordinasi dipimpin oleh Ketua TKPK. Rapat koordinasi membahas:

- a. penyusunan SPKD Provinsi dan Kabupaten/Kota;
- b. penyusunan program-program penanggulangan kemiskinan dalam RPJMD dan RKPD; dan
- c. pelaksanaan percepatan penanggulangan kemiskinan

Pelaksanaan tugas TKPK Provinsi, TKPK Kabupaten/Kota dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dilakukan secara terkoordinasi dalam satu kesatuan kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Bupati/Walikota melaporkan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di kabupaten/kota kepada Gubernur. Laporan Bupati/Walikota disampaikan paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun atau sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan.

Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota dalam penanggulangan kemiskinan di daerah.



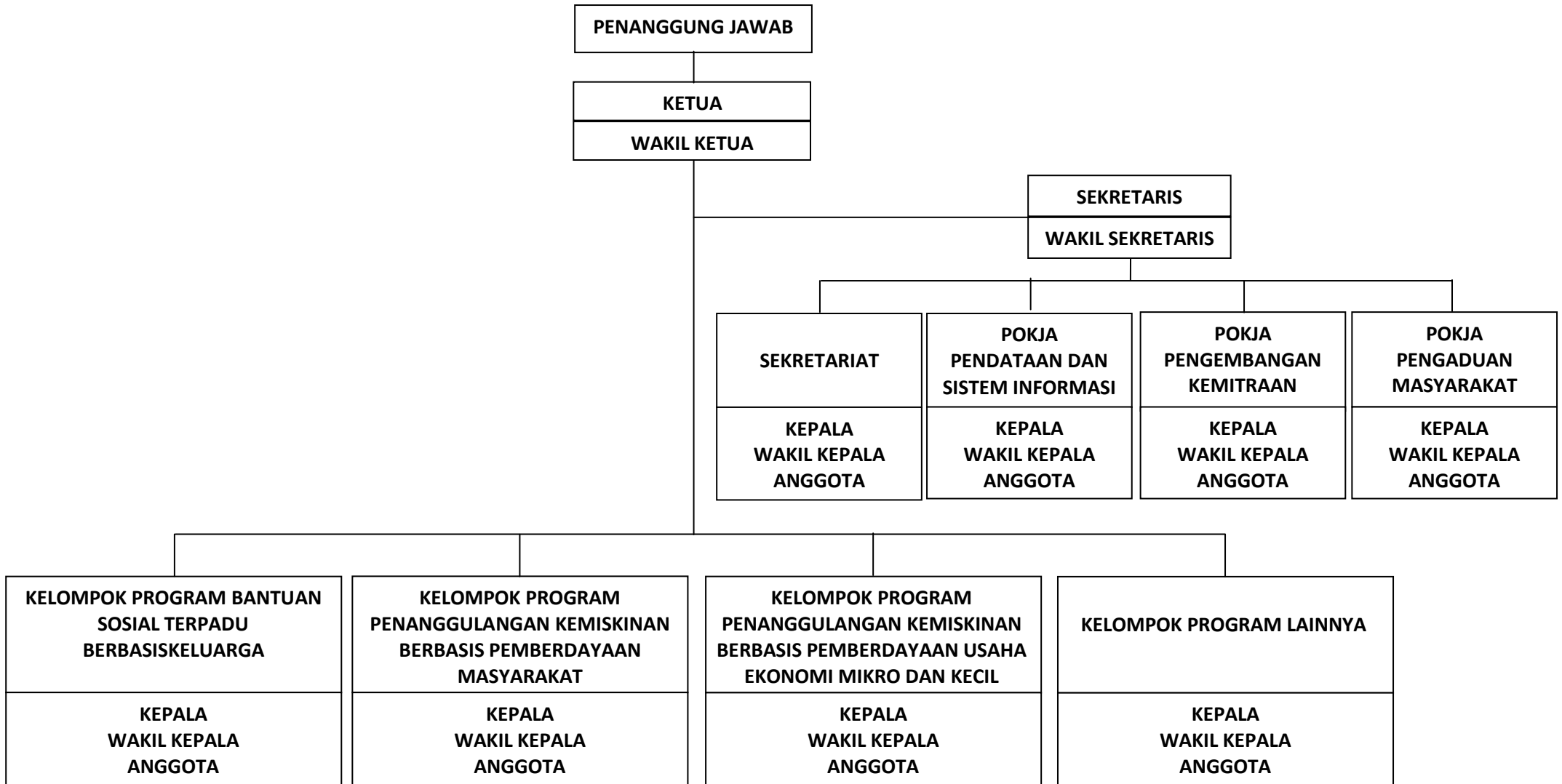
Pembinaan Menteri Dalam Negeri meliputi pemberian bimbingan, supervisi, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan.

Gubernur melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di provinsi dan kabupaten/kota. Pembinaan Gubernur meliputi pemberian bimbingan, supervisi, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan.

Bupati/Walikota melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di kabupaten/kota. Pembinaan Bupati/Walikota meliputi pemberian bimbingan, supervisi, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan.

Bupati/Walikota dalam melaksanakan dan pembinaan percepatan penanggulangan kemiskinan di kabupaten/kota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/kota dan sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat.

**STRUKTUR ORGANISASI TIM TERPADU PENANGGULANGAN KEMISKINAN (TKPK) DI KAB/KOTA**



#### **4.1. Pandangan Filosofis terhadap Penanggulangan Kemiskinan**

Berbicara tentang dasar/landasan filosofis suatu peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya terdapat dua pandangan. Pandangan pertama menyatakan bahwa landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (cita-cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila, sedangkan pandangan yang kedua menyatakan bahwa landasan filosofis adalah pandangan atau ide pokok yang melandasi seluruh isi peraturan perundang-undangan.

Salah satu cita-cita bangsa Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan UUD RI Tahun 1945 adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, pemerintah selaku otoritas tertinggi dalam sebuah negara memiliki kewajiban untuk menyediakan dan memenuhi hak-hak sosial masyarakat. Penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah dalam menyediakan dan menyeimbangkan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat.

Pengaturan tentang penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk membatasi hak-hak yang dimiliki oleh seseorang tidak mengganggu hak orang lain. Secara filosofis, negara sebagai pemegang mandat dari rakyat bertanggungjawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik, sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar rakyat.

Dalam hal ini, posisi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) dari pengguna layanan. Sementara rakyat memiliki hak atas pelayanan publik dari negara karena sudah memenuhi kewajiban sebagai warga negara, seperti membayar pajak atau pungutan lainnya (langsung maupun tidak

langsung) dan terlibat dalam partisipasi penyelenggaraan pelayanan publik.

Salah satu bentuk pelayanan publik yang sangat mendasar dan menjadi tugas negara sekaligus sebagai upaya untuk mencapai tujuan negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Seiring dengan tugas negara sebagaimana tersebut di atas, pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan sarana dan prasarana yang memadai di bidang transportasi sebagai unsur penting dalam pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, dalam pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, wilayah negara dan fungsi negara.

Fungsi negara sebagaimana dijabarkan tersebut dipertegas oleh pendapat W. Friedmann yang membagi fungsi negara ke dalam dua tipe, yakni:

1. Fungsi negara sebagai penyedia (*provider*), fungsi ini dikaitkan dengan konsep kesejahteraan sosial (*welfare state*). Negara bertanggung jawab menyediakan sarana dan prasarana untuk pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat dalam rangka menjamin standar kehidupan bagi semua orang, dalam hal ini pemerintah Kota Bontang melakukan pengaturan penanggulangan kemiskinan untuk memenuhi hak-hak sosial masyarakat Kota Bontang.
2. Fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*), fungsi negara sebagai pembuat peraturan menggunakan berbagai tingkat kontrol, terutama kekuatan untuk mengatur penyelenggaraan kesejahteraan sosial, sehingga hak masyarakat Kota Bontang untuk menikmati kehidupan yang aman, tertib dan sejahtera dapat tercapai.
3. Fungsi Negara sebagai pengusaha (*Enterprenuer*), fungsi Negara sebagai pengusaha berkaitan dengan promosi daerah atas kekayaan alam yang ada untuk dimanfaatkan sebagai sumber pembangunan melalui upaya investasi ke wilayah Kota Bontang.

Apabila pemerintah Kota Bontang dapat menangani dengan baik permasalahan kesejahteraan sosial, maka rasa aman, tertib, dan sejahtera dapat terwujud. Kondisi yang demikian dapat menarik minat investor untuk melakukan investasi di wilayah Kabupaten Kota Bontang. Dengan demikian taraf ekonomi masyarakat Kota Bontang akan meningkat.

Suatu peraturan baru dapat diakui secara legal, bila tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku pada suatu jenjang yang lebih tinggi. Seluruh sistem hukum mempunyai struktur piramidal, mulai dari yang abstrak (ideologi negara dan UUD) sampai yang konkrit (UU dan peraturan pelaksanaan). Menurut Hans dan Nawiasky dalam Abdul Ghofur Anshori "*Theorie von Stufenbau des Rechtsordnung*" ada empat kelompok penjenjangan perundang-undangan:

1. Norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar negara dan hukum yang merupakan landasan akhir bagi peraturan-peraturan lebih lanjut.
2. Aturan-aturan dasar negara atau konstitusi, yang menentukan, norma-norma yang menjamin berlansungnya negara dan penjagaan hak-hak anggota masyarakat. Aturan ini bersifat umum dan tidak mengandung sanksi, maka tidak termasuk perundangundangan.
3. Undang-undang formal yang di dalamnya telah masuk sanksi-sanksi dan diberlakukan dalam rangka mengatur lebih lanjut hal-hal yang dimuat dalam undang-undang dasar.
4. Peraturan-peraturan pelaksanaan dan peraturan-peraturan otonom.<sup>34</sup>

Selanjutnya alasan sangat pentingnya filsafat dimuat dalam pembentukan peraturan, menurut Arif Sidharta, mengatakan bahwa disiplin filsafat hukum merupakan merefleksi secara sistematis tentang kenyataan hukum, dimana kenyataan hukum

---

<sup>34</sup> Abdul Ghofur Anshori, 2006, *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran Dan Pemaknaan*, (Jogyakarta, Gadjah Mada University Press, halaman 42

itu sendiri merupakan realisasi dari ide-ide hukum (cita hukum).

Ada pun hukum positif berisikan empat hal, yaitu :

- (a) aturan hukum
- (b) putusan hukum
- (c) figur hukum (pranata hukum)
- (d) lembaga hukum, dengan negara sebagai lembaga hukum terpenting.<sup>35</sup>

Menurut Meuwissen dalam Arif Sidharta, menempatkan pembagian hukum sebagai salah satu dalil dalam lima dalil filsafat hukum. Kelima dalil dalam filsafat hukum tersebut, sebagai berikut:<sup>36</sup>

- 1). Filsafat hukum adalah filsafat, dia merenungkan semua masalah yang berkaitan dengan gejala hukum, baik yang bersifat fundamental maupun yang bersifat marginal.
- 2). Terhadap gejala hukum, terdapat tiga tataran abstraksi refleksi teoretikal, yaitu ilmu hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Filsafat hukum berada pada tataran tertinggi dan meresapi semua bentuk pengembangan hukum teoretikal dan pengembangan hukum praktikal.
- 3). Pengembangan hukum praktikal atau pengembangan hukum secara nyata dalam kehidupan masyarakat terdiri dari:
  - (a) Pembentukan hukum
  - (b) Penemuan hukum
  - (c) Bantuan hukum

Dalam hal ini ilmu hukum dogmatika menunjukkan kepentingan praktikalnya secara langsung. Dalam keadaan yang ideal sebetulnya adalah manakala interpretasi tersebut tidak diperlukan atau sangat kecil peranannya. Ia bisa tercapai apabila perundang-undangan itu bisa dituangkan dalam bentuk yang jelas. Mengenai ukuran kejelasan ini Montesquieu dalam Allen,

---

<sup>35</sup> Arif Sidharta, Meuwissen, *tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum, Terjemahan*, (Bandung, Reflika Aditama, 2009), halaman 42

<sup>36</sup> Arif Sidharta, *ibid*

mengajukan persyaratan, sebagai berikut:<sup>37</sup>

- 1) Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana. Ini mengandung arti, bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan-ungkapan kebesaran (*grandiose*) dan retorik hanyalah mubasir dan menyesatkan. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya sejauh dengan demikian membuka sedikit kemungkinan bagi perbedaan pendapat individual.
- 2) Peraturan-peraturan hendaknya membatasi dirinya pada hal-hal yang nyata dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis.
- 3) peraturan-peraturan hendaknya jangan terlampau tinggi, oleh karena ia ditujukan untuk orang-orang dengan kecerdasan tengah-tengah saja; peraturan itu bukan latihan dalam penggunaan logika, melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dilakukan oleh orang-orang biasa.
- 4) Janganlah masalah pokoknya dikacaukan dengan kekecualian, pembatasan atau modifikasi, kecuali dalam hal-hal yang sangat diperlukan.
- 5) Peraturan tidak boleh mengandung argumentasi; adalah berbahaya untuk memberikan alasan terperinci bagi suatu peraturan, oleh karena yang demikian itu hanya akan membuka pintu untuk pertentangan pendapat.
- 6) Akhirnya, di atas semuanya, ia harus dipertimbangkan dengan penuh kematangan dan mempunyai kegunaan praktis dan jangan hendaknya ia mengguncangkan hal-hal yang elementer dalam penalaran dan keadilan serta *lanature des choses*. Peraturan-peraturan yang lemah, yang tidak perlu dan tidak adil akan menyebabkan orang tidak menghormati perundang-undangan dan menghancurkan otoritas negara.

Dalam berpikir filsafati ini, penanggulangan kemiskinan patut dipersoalkan sebagai berikut:

- a. Kenapa terjadi kemiskinan di Kota Bontang?
- c. Perlukah diatur dalam penanggulangan kemiskinan?
- d. Kenapa harus diatur dalam peraturan yang formal dan tertulis?
- e. Keadilan yang bagaimana ingin diciptakan dalam penanggulangan kemiskinan dan memberikan manfaat bagi masyarakat?

Kumpulan pertanyaan kritis ini merupakan hasil berikir tim secara filsafati dalam merumuskan norma yang menjadi substansi pengaturan dalam penanggulangan kemiskinan. Untuk itu maka

---

<sup>37</sup> Soecipto Raharjo, 2006, Ilmu Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti, Cetakan Keenam halaman 32

perlu untuk menjawab pertanyaan itu dengan jawaban yang sebenarnya, sesuai fakta, logis dan memenuhi rasa keadilan.

**a. Kemiskinan di Kota Bontang.**

Kemiskinan terjadi dimana saja di seluruh negara manapun. Hanya saja standar dan kategori miskinnya saja yang berbeda. Miskin untuk di Eropa seperti dasa wisma dan penganggungan. Namun demikian mereka telah mendapat bantuan rutin yang dialokasikan oleh pemerintahnya. Ukuran itu disebabkan tidak produktifnya seseorang karena tidak ada pekerjaan. Namun dengan penghasilan seadanya bagi masyarakat kita di Indonesia mereka penghasilan yang besar. Hal itu karena nilai tukar kurs uang yang jauh sekali tingginya dibandingkan dengan mata uang rupiah. Tetapi harga bahan pokok juga disana sangat tinggi.

Lalu dengan membandingkan di dalam negeri, ukuran miskin di daerah lain seperti pulau jawa dengan Kalimantan, khususnya Kota Bontang juga berbeda. Ukuran atau standarisasi daerah ini sangat mempengaruhi ukuran miskin tersebut. Misalnya dilihat dari pendapatan bruto dan netto. Daya beli yang rendah karena sangat tergantung pada perolehan pendapatan. Ada hal lain yang juga sangat mempengaruhi ukuran miskin di Kota Bontang adalah nilai Upah Minimum Kota (UMK) tahun 2020 dan tahun 2021 adalah Rp 3,182,706 per bulan. Bagi yang bekerja secara mandiri sebagai petani, nelayan jasa transportasi belum tentu memperoleh penghasilan sesuai standar UMK tersebut.

**b. Perlu diatur dalam penanggulangan kemiskinan**

Tanggungjawab dan tugas Pemerintah Kota Bontang sebagai bagian dari tugas eksekutif yang merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi serta pembiayaan yang timbul atas program yang telah direncanakan dalam pelaksanaannya memerlukan adanya kepastian hukum sebagai dasar atau payung hukumnya.



**c. Harus diatur secara tertulis.**

Pelaksanaan penanggulangan kemiskinan tentu saja bersentuhan dengan keuangan negara, maka dalam proses administrasi ada bukti yang secara administrasi dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Sehingga penanggulangan kemiskinan memerlukan perangkat hukum regulasi daerah Kota Bontang yang diatur dengan Peraturan Daerah.

**d. Urgensinya harus diatur dalam hal penanggulangan kemiskinan.**

Tentu saja kemiskinan sangat urgen untuk diatasi sedini mungkin. Agar tidak mengakibatkan dampak lain yang bisa merugikan semua pihak. Kemiskinan sangat penting untuk diatasi dengan melakukan upaya-upaya penanggulangan. Salah satu tugas pemerintah daerah terkait dengan masalah kemiskinan ini adalah masalah sosial, karena di dalamnya ada menyangkut masalah kebutuhan ekonomi, pendidikan kesehatan dan kebutuhan lain sebagai kebutuhan pokok. Sehingga hal ini menjadi urusan wajib dan termasuk pelayanan dasar. Artinya daerah berkewajiban melakukan upaya-upaya yang dibuat dalam bentuk program-program kerja Pemerintah Daerah dalam penanggulangan kemiskinan.

**e. Keadilan yang ingin diciptakan dalam penanggulangan kemiskinan dan memberikan manfaat bagi masyarakat**

Bagi mereka yang tergolong sebagai masyarakat miskin di Kota Bontang tentu memperoleh keadilan kumulatif. Artinya semua masyarakat miskin memiliki hak yang sama untuk memperoleh bantuan dalam penanggulangan kemiskinan. Apalagi dengan adanya pandemic covid-19 ini berbagai pembatasan aktivitas masyarakat membawa dampak pada penghasilan menurun bahkan kehilangan sama sekali. Disinilah dipertanyakan mana kehadiran negara dalam melakukan penanggulangan kemiskinan. Sedangkan bagi sleuruh masyarakat Kota Bontang

tentu saja keadilan yang diciptakan adalah keadilan distributif. Bagi masyarakat yang tidak masuk dalam kategori miskin tidak memiliki hak memperoleh bantuan, justru membantu kesulitan warga masyarakat lain yaitu masyarakat miskin. Hak memperoleh pelayanan pendidikan dan kesehatan dalam bentuk bantuan hanya diperuntukkan pada basis masyarakat miskin saja.

**f. Ruang lingkup norma dalam menanggulangi kemiskinan di Kota Bontang.**

Norma sebagai aturan penanggulangan kemiskinan yang ditulis sebagai dokumen aturan, dan menjadi dasar dalam melakukan penanggulangan kemiskinan oleh Pemerintah Daerah Kota Bontang. Adapun norma yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam penanggulangan kemiskinan, yaitu:

- 1) Norma yang mengatur tentang indikator dan kriteria penentuan kemiskinan
- 2) Pendataan Kategori Kemiskinan
- 3) Strategi Penanggulangan Kemiskinan
- 4) Program Penanggulangan Kemiskinan
- 5) Koordinator Penanggulangan Kemiskinan
- 6) Peran serta masyarakat
- 7) Pembiayaan
- 8) Pengawasan

**4.2. Pandangan Sosiologis**

Menurut Friedman (1979), kemiskinan adalah ketidaksamaan untuk mengaku - mulasi basis kekuasaan sosial. Sementara yang dimaksud basis kekuasaan sosial itu menurut Friedman meliputi.

Pertama, modal produktif atas asset, misalnya tanah perumahan, peralatan, dan kesehatan.

Kedua, sumber keuangan, seperti income dan kredit yang memadai. Ketiga, organisasi sosial dan politik yang dapat

digunakan untuk mencapai kepentingan bersama, seperti koperasi.

Keempat, network atau jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang, pengetahuan dan ketrampilan yang memadai. Kelima, informasi-informasi yang berguna untuk kehidupan.

Menurut akar penyebab yang melatarbelakanginya, secara teoritis kemiskinan dibedakan menjadi dua kategori. Pertama, kemiskinan alamiah, yakni kemiskinan yang timbul sebagai akibat sumber-sumber daya yang langka jumlahnya dan/atau karena tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah. Artinya faktor-faktor yang menyebabkan suatu masyarakat menjadi miskin adalah secara alami memang ada, dan bukan bahwa akan ada kelompok atau individu di dalam masyarakat tersebut yang lebih miskin dari yang lain. Mungkin saja dalam keadaan kemiskinan alamiah tersebut akan terdapat perbedaan-perbedaan kekayaan, tetapi dampak perbedaan tersebut akan diperlunak atau dieliminasi oleh adanya pranata-pranata tradisional, seperti pola hubungan patron-client, jiwa gotong royong, dan sejenisnya yang fungsional untuk meredakan kemungkinan timbulnya kecemburuan sosial.

Kedua, kemiskinan buatan, yakni kemiskinan yang terjadi karena struktur sosial yang ada membuat anggota atau kelompok masyarakat tidak menguasai sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata. Dengan demikian sebagian anggota masyarakat tetap miskin walaupun sebenarnya jumlah total produksi yang dihasilkan oleh masyarakat tersebut bila dibagi rata dapat membebaskan semua anggota masyarakat dari kemiskinan. Kemiskinan buatan dalam banyak hal terjadi bukan karena seorang individu atau anggota keluarga malas bekerja atau karena mereka terus-menerus sakit.

Berbeda dengan perspektif modernisasi yang cenderung memvonis kemiskinan bersumber dari lemahnya etos kerja, tidak dimilikinya etika wirausaha atau karena budaya yang tidak terbiasa

dengan kerja keras, kemiskinan buatan dalam perbincangan di kalangan ilmuwan sosial acapkali diidentikkan dengan pengertian kemiskinan struktural. Menurut Selo Soemardjan (1980), yang dimaksud dengan kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat, karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka.

Secara teoritis, kemiskinan buatan atau kemiskinan struktural dapat diartikan sebagai suasana kemiskinan yang dialami oleh suatu masyarakat yang penyebab utamanya bersumber, dan oleh karena itu dapat dicari pada struktur sosial yang berlaku adalah sedemikian rupa keadaannya sehingga mereka yang termasuk ke dalam golongan miskin tampak tidak berdaya untuk mengubah nasibnya dan tidak mampu memperbaiki hidupnya.

Struktur sosial yang berlaku telah mengurung mereka ke dalam suasana kemiskinan secara turuntemurun selama bertahun-tahun. Sejalan dengan itu, mereka hanya mungkin keluar dari penjara kemelaratan melalui suatu proses perubahan struktur yang mendasar. Kemiskinan struktural, biasanya terjadi di dalam suatu masyarakat di mana terdapat perbedaan yang tajam antara mereka yang hidup melarat dengan mereka yang hidup dalam kemewahan dan kaya raya.

Mereka itu, walaupun merupakan mayoritas terbesar dari masyarakat, dalam realita tidak mempunyai kekuatan apa-apa untuk mampu memperbaiki nasib hidupnya. Sedangkan minoritas kecil masyarakat yang kaya raya biasanya berhasil memonopoli dan mengontrol berbagai kehidupan, terutama segi ekonomi dan politik. Selama golongan kecil yang kaya raya itu masih menguasai berbagai kehidupan masyarakat, selama itu pula diperkirakan struktur sosial yang berlaku akan bertahan. Akibatnya terjadilah apa yang disebut dengan kemiskinan struktural. Golongan yang menderita kemiskinan struktural itu, misalnya terdiri dari para

petani yang tidak memiliki tanah sendiri, atau para petani yang tanah miliknya kecil sehingga hasilnya tidak mencukupi untuk memberi makan kepada dirinya sendiri dan keluarganya. Termasuk golongan miskin lain adalah kaum buruh yang tidak terpelajar dan tidak terlatih, atau apa yang dengan kata asing disebut *unskilled labour*. Golongan miskin ini meliputi juga para pengusaha tanpa modal dan tanpa fasilitas dari pemerintah.

Pada faktanya kemiskinan di Kota Bontang lebih disebabkan pada keterbelakangan dari daerah yang telah maju. Penyebabnya bisa karena letak geografis yang masih terisolasi karena sulitnya akses ketempat tersebut. Oleh karena itu kunci dari penanggulangan kemiskinan ini adalah harus dimulai dari perencanaan dan penyusunan regulasi yang dibentuk selain memperhatikan rambu-rambu hukum boleh dan tidak boleh. Juga penanggulangan kemiskinan ini dilakukan dengan perencanaan pembangunan melalui program-program yang disusun benar-benar terokomodirnya bagaimana program itu bisa berjalan dan mampu mengentaskan kemiskinan sekaligus menanggulangi tidak bertambahnya angka kemiskinan di Kota Bontang.

**a. Kemiskinan di Kota Bontang sudah mengkhawatirkan secara ekonomi, sosial dan ketertiban**

Kemiskinan di Kota Bontang masih dianggap belum mengkhawatirkan apalagi angka kemiskinan tahun 2020 adalah 4,38% dari jumlah penduduk 184.784 jiwa. Namun demikian, negara dalam hal ini Pemerintahan Kota Bontang memiliki kewajiban dan tanggungjawab mendasar atas perintah konstitusi untuk menanggulangi kemiskinan. Meskipun angka kemiskinan 4,38% tapi bisa terjadi berbagai persoalan sosial seperti tindakan kriminal biasanya dipengaruhi oleh faktor kemiskinan. Kriminalitas tahun 2019 yang ada di Polres Kota Bontanga adalah 94 kasus, dengan rincian di Polsek Bontang Utara 27 kasus, Polsek Bontang selatan dan Bontang Barat ada

12 kasus.<sup>38</sup> Meskipun bukan berarti sepenuhnya criminal terjadi karena faktor kemiskinan, karena bisa saja terjadi karena faktor lain. Jadi besar kecil angka kemiskinan bukan menjadi ukuran dalam membentuk kebijakan regulasi daerah dalam penanggulangan kemiskinan. Karena tetap saja ada beban tugas dan tanggung jawab negara (pemerintah Kota Bontang) dalam menanggulangi kemiskinan tersebut.

**b. Penanggulangan kemiskinan tidak menciptakan gaya hidup baru yang tidak mendidik masyarakat miskin atau menciptakan kemiskinan gaya baru.**

Regulasi penanggulangan kemiskinan dirancang atau didesain agar jauh lompatan kedepan tidak menimbulkan gaya hidup kemiskinan gaya baru. Artinya norma yang dibentuk harus mengedepankan edukasi kepada masyarakat miskin bahwa “tangan dibawah tidak selalu baik”. Artinya pemberian bantuan terus menerus menjadi suatu kemudahan yang tidak mendidik masyarakat untuk bangkit dari kemiskinan menjadi mandiri dan hidup sejahtera.

Pemberian bantuan itu bentuknya tidak selalu berupa kebutuhan pangan, papan dan pakaian. Tetapi bantuan lain adalah dengan berbagai pelatihan atau pendidikan keterampilan dan membanting motorik kreatifitas dalam berwira usaha secara mandiri.

Sebagai bagian dari pandangan sosiologi yang memandang peraturan itu memberikan manfaat, maka ada beberapa yang perlu untuk ditegaskan terhadap beberapa pengertian atau definisi.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Bontang Dalam Angka 2020, BPS Kota Bontang, halaman 24

<sup>39</sup><https://bontangkota.bps.go.id/publication/download.html?nrbvfeve=NjM2N2M5ODU0NDRmYjVknWNkZTdmN2Vh&xzmn=aHR0cHM6Ly9ib250YW5na290YS5icHMuZ28uaWQvcHVibGljYXRpb24vMjAyMC8xMS8zMC82MzY3Yzk4NTQONGZiNWQ1Y2RIN2Y3ZWEvaW5kaWthdG9yLWtld2VqYW4tcmFreWF0LWtdGEtYm9udGFuZy0yMDE5LTlwMjAuaHRtbA%3D%3D&twoadfnarfeauf=MjAyMS0wNy0zMSAwNjoxOT00MA%3D%3D>

## **1. Penduduk**

Penduduk adalah setiap orang, baik warga negara Republik Indonesia (WNI) maupun warga negara asing (WNA) yang telah berdomisili di dalam wilayah Republik Indonesia (region wilayah provinsi/kab/kota) selama enam bulan atau lebih, dan mereka yang berdomisili kurang dari enam bulan tetapi bertujuan untuk menetap. Sebaliknya, setiap orang yang telah meninggalkan wilayah Republik Indonesia (region wilayah provinsi/kab/kota) selama enam bulan atau lebih, dan mereka yang telah pergi kurang dari enam bulan namun bertujuan untuk pindah, dianggap sebagai bukan penduduk.

Jumlah penduduk merupakan perpaduan antara kekuatan yang menambah dan yang mengurangi banyaknya penduduk. Kekuatan yang menambah banyaknya penduduk adalah kelahiran dan migrasi masuk (penduduk datang), sedangkan kekuatan yang mengurangi banyaknya penduduk adalah kematian dan migrasi keluar (penduduk pindah).

Migrasi didefinisikan sebagai perpindahan penduduk dari suatu tempat ke tempat lain baik melewati batas politis negara, batas administrasi, maupun batas bagian dalam suatu negara/region/wilayah provinsi/kab/kota dengan tujuan menetap. Sesuai dengan definisi penduduk di atas, maka seseorang dianggap migran jika telah tinggal selama enam bulan berturut-turut atau kurang dari enam bulan tetapi dengan tujuan akan menetap.

## **2. Pendidikan**

Hal pertama yang terkait dengan pendidikan adalah kemampuan membaca dan menulis. Seseorang dikatakan dapat membaca dan menulis apabila memiliki kemampuan membaca dan menulis surat/kalimat sederhana dengan suatu jenis huruf (misalnya Huruf Latin, Huruf Arab, Huruf Sanskerta, dan sebagainya). Dalam hal ini, orang buta yang dapat membaca dan menulis Huruf Braille, dan orang cacat yang sebelumnya dapat membaca

dan menulis kemudian karena cacatnya tidak dapat membaca dan menulis, digolongkan sebagai dapat membaca dan menulis. Sedangkan orang yang hanya dapat membaca saja tetapi tidak dapat menulis, dianggap tidak dapat membaca dan menulis (buta huruf). Berdasarkan hal tersebut, maka penduduk yang dapat membaca dan menulis baik Huruf Latin, Arab, maupun huruf lainnya digolongkan sebagai penduduk melek huruf. Kemampuan menulis dan membaca ini biasanya dihitung untuk penduduk usia 10 tahun ke atas. Hal berikutnya yang terkait dengan pendidikan adalah jenjang pendidikan atau sekolah. Sekolah yang dimaksud adalah sekolah formal yang berada di bawah pengawasan Kementerian Pendidikan Nasional, mulai dari pendidikan Dasar (SD dan SLTP), pendidikan Menengah (SMK atau SMU), pendidikan Tinggi (Akademi dan Universitas), dan pendidikan yang setara (paket A, paket B, dan paket C), tidak termasuk pendidikan non formal seperti kursus mengetik, komputer, bahasa Inggris, Seskoad, Diklatpim dan sebagainya.

### **3. Kesehatan**

Keluhan kesehatan adalah keadaan seseorang yang merasa terganggu oleh kondisi kesehatan atau kejiwaan, baik karena penyakit akut, penyakit kronis (meskipun selama sebulan terakhir tidak mempunyai keluhan), kecelakaan, kriminal, atau hal lain. Sakit adalah apabila seseorang menderita penyakit kronis atau mempunyai keluhan/gangguan kesehatan lain yang menyebabkan kegiatan sehari-hari terganggu. Sedangkan cara pengobatan adalah perlakuan/cara yang ditempuh oleh seseorang apabila menderita suatu penyakit, seperti pergi ke dokter praktek, rumah sakit, puskesmas dan tenaga kesehatan lainnya, atau berusaha mengobati sendiri.

### **4. Ketenagakerjaan**

Dalam konsep ketenagakerjaan, penduduk dibagi menjadi dua golongan yaitu penduduk usia kerja dan penduduk bukan usia kerja. Penduduk usia kerja adalah penduduk berusia 15 tahun



ke atas, dan penduduk bukan usia kerja adalah penduduk berusia kurang dari 15 tahun. Penduduk usia kerja pun dibagi menjadi dua kelompok yaitu angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Angkatan kerja terdiri atas penduduk yang bekerja atau yang mempunyai pekerjaan tetapi sementara tidak bekerja, dan penduduk yang menganggur. Sedangkan bukan angkatan kerja terdiri atas penduduk yang pada periode rujukan tidak mempunyai/melakukan aktivitas ekonomi karena bersekolah, mengurus rumah tangga, atau lainnya (olahraga, kursus, piknik, dan kegiatan sosial (berorganisasi, kerja bakti). Pengukuran bekerja atau tidak ini dilakukan berdasarkan periode rujukan (*time reference*) yaitu kegiatan yang dilakukan selama seminggu yang lalu yang dihitung mundur mulai sehari sebelum hari pencacahan.

Seseorang dikatakan bekerja apabila melakukan suatu pekerjaan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh penghasilan atau keuntungan selama paling sedikit satu jam dalam seminggu. Bekerja selama satu jam tersebut harus dilakukan secara berturut-turut dan tidak terputus. Penghasilan dan keuntungan mencakup upah/gaji termasuk semua tunjangan, bonus, dan hasil usaha berupa sewa, bunga, dan keuntungan yang berupa uang maupun barang. Termasuk bekerja adalah seseorang yang punya pekerjaan tetapi selama seminggu yang lalu sementara tidak bekerja karena sakit, cuti, mogok, menunggu panen dan lain-lain.

Seseorang dikatakan menganggur apabila tidak bekerja, tidak juga sementara tidak bekerja, dan atau mencari pekerjaan/mempersiapkan usaha baru.

Mencari pekerjaan adalah upaya yang dilakukan untuk memperoleh pekerjaan, termasuk kegiatan menunggu jawaban lamaran. Sedangkan mempersiapkan usaha baru adalah suatu kegiatan yang dilakukan seseorang dalam rangka mempersiapkan suatu usaha yang baru yang bertujuan untuk

memperoleh penghasilan/keuntungan atas resiko sendiri, baik dengan atau tanpa mempekerjakan buruh/karyawan. Termasuk juga orang yang sudah diterima bekerja tetapi selama seminggu yang lalu belum mulai bekerja. Hari kerja adalah waktu yang dinyatakan dalam hari yang dipergunakan oleh seseorang untuk melakukan kegiatan bekerja paling sedikit selama satu jam terus menerus. Jam kerja adalah waktu yang dinyatakan dalam jam yang dipergunakan untuk bekerja. Jam kerja normal adalah 35-44 jam perminggu.

## **5. Perumahan**

Bangunan tempat tinggal yang dikuasai oleh rumah tangga merupakan suatu bangunan fisik yang memiliki lantai, dinding, dan atap. Lantai adalah bagian bawah/dasar/alas suatu ruangan, baik yang terbuat dari marmer/keramik/granit, tegel/teraso, semen, kayu, tanah, atau lainnya. Luas lantai yang menjadi objek di dalam survei adalah luas lantai yang ditempati dan digunakan untuk keperluan sehari-hari (sebatas atap).

### **4.3. Pandangan Yuridis**

Kajian dari segi yuridis ini dimaksudkan untuk melihat peraturan perundang-undangan yang menjadi instrumen hukum sebagai dasar dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan.

Dengan adanya kajian yuridis, diharapkan materi dan substansi yang ada dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan ini tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan terkait. Adapun peraturan perundang-undangan terkait yang menjadi dasar penyusunan rancangan peraturan daerah ini adalah sebagai berikut :

1. Pasal 18 dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Sosial, And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Dan

- Budaya) (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4557);
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4967);
  4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5235);
  5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan 51 Lembaran Negara RI Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 58 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5679);
  6. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penanggulangan kemiskinan(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294);
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 1981, tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 59);
  8. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penanggulangan kemiskinan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2012 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5449);
  9. Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima bantuan iuran jaminan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2012 Nomor 264, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294);
  10. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan fakir Miskin Melalui

Pendekatan wilayah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2013 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5449);

11. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat bagi Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2015 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5677 );
12. Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan penanggulangan kemiskinan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2015 Nomor 199 );
13. Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2013 tentang Jaminan kesehatan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2013 tentang Jaminan kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2013 Nomor 29 );
14. Peraturan Presiden Nomor 166 tahun 2014 tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 341);
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten Kabupaten/Kota;
16. Peraturan Menteri Sosial Nomor 08 Tahun 2012 tentang pedoman Pendataan dan Pengelolaan data Penyandang masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi Sumber kesejahteraan Sosial (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 567);

Dalam landasan yuridis ini harusnya teratasi jaminan kepastian hukum dalam penanggulangan kemiskinan. Kepastian hukum dimaksud yaitu:

- (1) adanya basis kekuatan politik yang sama sebagai upaya membangun politik hukum di daerah dalam menanggulangi kemiskinan,
- (2) ada kebutuhan riil atau kenyataan yang memang nyata dihadapan kita bahwa di kalangan masyarakat Kota Bontang ada yang masuk dalam kategori miskin,
- (3) adanya standarisasi yang menyatakan ukuran miskin,
- (4) menentukan bentuk kemiskinan dimaksud dalam upaya penanggulangan kemiskinan,
- (5) adanya lembaga yang diberi tugas dan tanggungjawab untuk penanggulangan kemiskinan, yaitu di daerah kabupaten/kota, tepatnya di Kota Bontang.

#### **4.4. Metode Konstruksi Hukum Penanggulangan Kemiskinan**

Sebagai langkah dalam membangun konstruksi hukum dalam membentuk peraturan daerah kota Bontang tentang Penanggulangan Kemiskinan dibutuhkan metode atau cara yang dapat dilakukan. Siapa yang dimaksud dilakukan? Yaitu jelas Negara melalui Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah sebagai pemegang mandat. Daerah Kota Bontang melalui penyelenggaraan Pemerintahan yang terdiri dari DPRD dan Kepala Pemerintah Daerah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu dalam metode ini dibutuhkan strategi penanggulangan kemiskinan.

Sebelum sampai pada strategi penanggulangan kemiskinan, maka dibutuhkan terlebih dulu jawaban atas beberapa poin yang disampaikan pada bagian akhir landasan yuridis 4.3. di atas.

##### **1. Basis kekuatan politik yang sama sebagai upaya membangun politik hukum di daerah dalam menanggulangi kemiskinan**

Kekuatan politik dimaksud adalah adanya keinginan yang kuat dari elit politik di daerah Kota Bontang. Siapa dia? Mereka adalah anggota DPRD Kota Bontang yang bersuara dan berkeinginan politik atas partisipasi masyarakat Kota Bontang. Masyarakat Kota Bontang menghendaki adanya kebijakan

regulasi daerah yang mengatur terhadap bagaimana daerah dapat melakukan suatu program yang dilaksanakan untuk penanggulangan kemiskinan. Karena pada hakekatnya Allah SWT (Tuhan Yang Maha Esa) diciptakan manusia dalam kehidupan sosial yang berlebihan, ada yang kebutuhannya cukup-cukup saja, tapi ada juga yang kehidupannya serba kekurangan. Nah, kekurangan inilah yang kemudian disebut miskin. Namun demikian, kemiskinan bukan kodrat yang diterima begitu saja oleh masyarakat. Melainkan seperti Firman Allah SWT dalam AL Qur'an Surat Ar Ra'd ayat 11:

Artinya:

*“Baginya (manusia) ada malaikat-malaikat yang selalu menjaganya bergiliran, dari depan dan belakangnya. Mereka menjaganya atas perintah Allah. Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri. Dan apabila Allah menghendaki keburukan terhadap suatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya dan tidak ada pelindung bagi mereka selain Dia”.*

Diyakini dalam kitab-kitab agama lain juga ada hal yang dimikian. Ini menunjukkan bahwa Allah SWT memang yang Maha segalanya, tetapi Allah SWT yang Maha Pengasih, memberikan motivasi kesempatan bagi manusia untuk selalu berusaha dalam mengubah nasibnya agar dapat keluar dari kemiskinan.

Namun demikian, negara sebagai subyek yang memiliki unsur-unsur dalam pembentukannya, memiliki tanggungjawab dalam memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya. Nilai yang mendasar dalam Negara Republik Indonesia adalah adanya Pancasila sebagai ideologi dan pandangan hidup bagi berbangsa dan bernegara. Pada Sila ke 5 yaitu “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, ini menunjukkan bahwa keadilan sosial menjadi hak seluruh rakyat, tanpa terkecuali. Keadilan sosial itu diperoleh dari siapa, yaitu negara. Dasar inilah

mendasari kekuatan politik dalam membangun konstruksi hukum dimaksud. Kekuatan politik yang dipegang oleh DPRD juga dipegang oleh Kepala Daerah yaitu Walikota dan Wakilnya. Kedua penyelenggara Pemerintahan inilah yang menjadi top leaders yang berkewajiban untuk bertanggungjawab melakukan langkah-langkah strategis penanggulangan kemiskinan. Kuatnya rasa simpati dan empati sosial dari keduanya wajib diwujudkan dalam berbagai program penanggulangan kemiskinan, agar angka kemiskinan di Kota Bontang dapat berkurang, bahkan bila bisa dilakukan dengan invasi daerah diharapkan kemiskinan dapat berkurang bahkan hilang. Upaya itu diwujudkan dengan diawali membentuk regulasi daerah yang mengatur bagaimana pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dilakukan sebagai payung hukumnya.

**2. Ada kebutuhan riil atau kenyataan yang memang nyata dihadapan kita bahwa di kalangan masyarakat Kota Bontang ada yang masuk dalam masyarakat miskin.**

Bahwa di Kota Bontang berdasarkan data yang telah disajikan pada Bab II sebelumnya angka kemiskinan tahun 2020 mencapai 4,38% dari jumlah penduduk 184.784 jiwa. Data ini menunjukkan bahwa kota industri dengan adanya perusahaan besar, dimana sebagian besar warga masyarakat adalah karyawan yang bekerja. Tetapi sebagian lain adalah warga yang kehidupan di Kota Bontang hasil pengamatan tim dikelompokkan ke dalam beberapa kelompok, yaitu:

- a. Kelompok Masyarakat Pekerja, dibagi lagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:
  - 1) Pekerja perusahaan adalah: Para Pekerja yang bekerja di perusahaan-perusahaan yang ada di wilayah Kota Bontang, yaitu BUMN (PT.Pupuk Kaltim dan PT Badak NGL) dan perusahaan yang izinnya dari Pemerintah Kota

Bontang yang tercatat ada 399 perusahaan<sup>40</sup> Termasuk pekerja di perusahaan jasa perbankan, pembiayaan, dan asuransi.

- 2) Pekerja Pemerintahan adalah Anggota DPRD, Kepala Daerah dan Wakilnya, dan seluruh ASN di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bontang dan ASN Pusat yang ada di daerah Kota Bontang
- b. Kelompok Masyarakat Wirausaha, kelompok ini pun di bagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu Masyarakat wirausaha besar (pengusaha skala besar), Masyarakat wirausaha menengah (skala sedang), dan Masyarakat wirausaha kecil.
- 1) Masyarakat wirausaha besar (pengusaha skala besar) seperti pengusaha pengadaan konstruksi (konstraktor), pengusaha jasa perhotelan, pengusaha jasa angkutan darat dan laut, pengusaha grosir atau agen (otomotif, sandang, dan pangan), Pekerja hukum, seperti advokat dan notaris/PPAT.
  - 2) Masyarakat wirausaha menengah (skala sedang). ini yang kemudian sering disebut UMKM (pengusaha rumah makan, Katering tata boga, usaha pertamanan, kerajinan laut, pengolah hasil laut seperti rumput laut, keripik dan lain-lain.
  - 3) Masyarakat wirausaha kecil (skala kecil) seperti petani sayur mayor, nelayan penangkap ikan dengan perahu bermesin kecil tradisional, Driver umum, tukang ojek konvensional dan yang beraplikasi on line (go-jek, maxim, grab dll), jasa tukang bangunan, jasa kuli angkut barang.

Berdasarkan klasifikasi dalam pengelompokan atau klaster masyarakat ini, maka hasil pengamatan tim, yang rentan dan masuk kategori miskin adalah pada huruf b poin 3, yaitu

---

<sup>40</sup> Sumber diperoleh di Badan Perizinan Satu Pintu (BPSP) Kota Bontang 2021, saat mendata Tanggung Jawab Sosial Lingkungan Perusahaan (TJSLP)



masyarakat wirausaha kecil. Kenapa demikian? Karena mereka menjalankan usahanya tergantung pada 2 (dua) faktor, yaitu (1) faktor pesanan (orang lain), dan (2) faktor alam.

Faktor pesanan (orang lain), maka berlaku hukum permintaan (market demand) meningkat pesanan, maka semakin besar pendapatan, tapi sedikit pesanan maka sedikit pula pendapatan. Pekerjaan ini seperti go-jek, grab, usaha catering, usaha kerajinan, dll. Faktor alam artinya pekerjaan yang ditentukan oleh kondisi alam seperti pengaruh cuaca, iklim dll. Pekerjaan yang tergantung dengan kondisi alam adalah petani dan nelayan.

Perolehan pendapatan yang tidak menentu, bahkan jauh dibawah pendapatan rata-rata Kota Bontang. Sementara Pemerintah Kota Bontang menetapkan garis kemiskinan tahun 2020 adalah Rp.636.491,00/kapita/bulan.

Setelah melakukan identifikasi dan mengukur indikator miskin di Kota Bontang, maka selanjutnya adalah menyusun strategi penanggulangan kemiskinan. Penanggulangan kemiskinan memerlukan upaya sistematis yang bersifat komprehensif. Hal ini untuk memastikan bahwa upaya tersebut akan mampu menyentuh setiap elemen masyarakat miskin. Bab ini menjelaskan paradigma dan pilar yang mendasari kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Bontang kedepan. Paradigma penanggulangan kemiskinan di Kota Bontang didasarkan pada empat prinsip:

### **1. Pembangunan yang inklusif**

Konsep ini mengandung pengertian bahwa pembangunan mengikutsertakan dan sekaligus memberi manfaat kepada seluruh masyarakat Indonesia. Fakta di berbagai negara, juga pengalaman pembangunan ekonomi Indonesia selama empat dekade terakhir, menunjukkan bahwa kemiskinan hanya dapat berkurang dalam suatu perekonomian yang tumbuh secara dinamis. Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi yang stagnan hampir bisa dipastikan

berujung pada peningkatan angka kemiskinan. Pertumbuhan harus mampu menciptakan lapangan kerja produktif dalam jumlah besar.

Pada gilirannya akan ada peningkatan pendapatan mayoritas penduduk, peningkatan taraf hidup, dan pengurangan angka kemiskinan. Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan perlu diciptakan iklim usaha yang kondusif di dalam negeri. Stabilitas ekonomi makro merupakan prasyarat penting untuk dapat mengembangkan dunia usaha. Selain itu juga diperlukan kejelasan dan kepastian berbagai kebijakan dan peraturan.

Begitu juga, ia membutuhkan kemudahan berbagai hal seperti ijin berusaha, perpajakan dan perlindungan kepemilikan. Selanjutnya, usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) harus didorong untuk terus menciptakan nilai tambah, termasuk melalui pasar ekspor. Pembangunan inklusif mengandung arti lebih dari sekedar melihat hasil pembangunan secara agregat. Artinya indikator-indikator pembangunan seperti peningkatan pendapatan per kapita tidak hanya dievaluasi secara agregat, tapi juga berdasarkan kelompok alam penduduk – berdasarkan pendapatan, daerah, sektor, gender dan lainnya. Contohnya, bukan hanya kita ingin agar pendapatan per kapita tumbuh sebesar sekian persen.

Perlu kiranya memastikan agar pendapatan di kelompok termiskin atau yang termarjinalkan juga tumbuh sebesar itu, bahkan lebih tinggi, agar kesenjangan pembangunan tidak makin lebar. Pembangunan yang inklusif juga penting dipahami dalam konteks kewilayahan. Setiap daerah di Indonesia dapat berfungsi sebagai pusat pertumbuhan dengan sumber daya dan komoditi unggulan yang berbeda. Perekonomian daerah ini yang kemudian akan membentuk karakteristik perekonomian nasional.

Pengembangan ekonomi lokal menjadi penting untuk memperkuat ekonomi domestik. Untuk mencapai pertumbuhan yang inklusif dan berkualitas, kita juga perlu memberi prioritas lebih besar pada sektor pedesaan dan pertanian. Daerah pedesaan

dan sektor pertanian juga merupakan tempat di mana penduduk miskin terkonsentrasi. Dengan demikian, pengembangan perekonomian pedesaan dan sektor pertanian memiliki potensi besar untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang menghasilkan penyerapan tenaga kerja dalam jumlah besar dan pengurangan kemiskinan secara signifikan. Tapi sangat penting untuk diingat, prioritas lebih besar pada sektor pedesaan dan pertanian bukan berarti membuat dikotomi antara sektor ini dengan lainnya.

Prioritas lebih besar juga bukan berarti sektor pedesaan dan pertanian terus diproteksi atau diisolasi dari ekonomi pasar, atau diterjemahkan dalam bentuk subsidi yang berlebihan. Penting diingat bahwa mayoritas penduduk miskin, meski bekerja di sektor pertanian, juga merupakan konsumen dari produk-produk pertanian terutama pangan. Proteksi yang berlebihan terhadap sektor pertanian, misalnya lewat tarif impor, justru bisa memukul penduduk miskin ketika terjadi kenaikan harga pangan domestik. Pembangunan inklusif bertujuan agar penduduk di desa dan yang bekerja di sektor pertanian bisa lebih produktif. Untuk meningkatkan produktifitas sektor pertanian, diperlukan investasi publik di bidang sarana dan prasarana penunjang produktifitas seperti pengairan.

Akses petani di desa terhadap kredit dan teknologi juga perlu ditingkatkan. Bukan hanya teknologi pertanian itu sendiri tapi juga teknologi informasi dan komunikasi. Dengan teknologi komunikasi dan informasi, petani di desa bisa memantau pergerakan harga, kondisi cuaca dan jalur-jalur pemasaran produk. Selain peningkatan produktifitas, penduduk desa juga perlu makin terintegrasi dengan kegiatan ekonomi produktif di kota dan sektor industri serta jasa. Pembangunan jalan desa serta sarana dan prasarana transportasi, adalah contoh kebijakan spesifik yang bisa dilakukan.

Dalam menjalankan pembangunan yang inklusif, partisipasi masyarakat menjadi kata kunci dari seluruh proses. Pembangunan

yang partisipatif artinya menjadikan masyarakat bukan semata mata objek yang pasif atau 'penerima' dalam proses pembangunan. Satu contoh kasus partisipasi dalam hal penanggulangan kemiskinan adalah bagaimana komunitas terlibat dalam menentukan siapa yang berhak mendapat bantuan tunai. Sejumlah program pembangunan juga sudah dijalankan dengan metode partisipatif, masyarakat dari lingkup kecil setingkat komunitas – sudah terlibat dalam identifikasi kebutuhan, penyusunan target, pelaksanaan hingga pengawasan.

Melibatkan dan mendorong partisipasi masyarakat tentu bukan hal yang mudah. Tapi keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan akan memberikan rasa kepemilikan terhadap program-program yang dijalankan sehingga efektifitas akan lebih besar.

## **2. Peningkatan akses terhadap pelayanan dasar**

Memperbaiki akses masyarakat miskin terhadap pelayanan pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi, serta pangan dan gizi akan membantu mengurangi biaya yang harus dikeluarkan.

Selain itu, akses terhadap pelayanan dasar akan berperan dalam meningkatkan kualitas modal manusia (human capital) terutama di kalangan miskin. Berbicara tentang peningkatan akses terhadap pelayanan dasar, ada dua hal pokok. Yang pertama adalah bagaimana supaya anggaran pemerintah bisa lebih fokus dan ditargetkan pada sektor-sektor yang paling menguntungkan penduduk miskin.

Sektor-sektor ini antara lain mencakup penyediaan layanan pendidikan dan kesehatan dasar, termasuk air bersih dan sanitasi, pembangunan infrastruktur seperti jalan dan listrik di desa supaya kegiatan ekonomi warga miskin bisa makin produktif, dan membangun sistem jaminan sosial. Kedua, bukan hanya menyediakan dana, tapi juga harus memikirkan bagaimana supaya layanan publik tersebut bisa berkualitas, dan bisa diakses warga miskin. Oleh karena itu tidak berhenti hanya pada

'menyediakan'. Kita bisa membangun banyak Sekolah Dasar atau Puskesmas. Tapi itu tidak akan ada artinya jika tenaga pengajar dan kesehatan tidak tersedia, fasilitas penunjang seperti papan tulis atau obat-obatan tidak tersedia, atau penduduk miskin tetap harus menempuh perjalanan yang jauh untuk mencapai fasilitas itu.

Salah satu bentuk peningkatan akses pelayanan dasar masyarakat miskin terpenting adalah peningkatan akses pendidikan. Pendidikan harus diutamakan mengingat dalam jangka panjang ia merupakan cara yang terefektif bagi penduduk miskin untuk keluar dari kemiskinan. Sebaliknya, kesenjangan pelayanan pendidikan antara penduduk miskin dan tidak miskin akan melestarikan kemiskinan melalui pewarisan kemiskinan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Anak-anak dari keluarga miskin yang tidak dapat mencapai tingkat pendidikan yang mencukupi sangat besar kemungkinannya untuk tetap miskin sepanjang hidupnya.

Di bidang pendidikan, pemerintah berkomitmen untuk memenuhi amanat UUD 1945 dengan mengalokasikan 20 persen APBN untuk fungsi pendidikan. Tapi anggaran yang lebih besar bukanlah akhir dari upaya peningkatan akses pada pendidikan. Justru, anggaran baru awal. Kita perlu mengidentifikasi lebih dalam masalah-masalah di sektor pendidikan, terutama akses pada pendidikan.

Sebagian masalah ada di sisi penawaran (supply): ketidakterediaan sekolah, atau biaya yang mahal. Biaya ini pun harus dilihat lebih spesifik, apakah biaya langsung (SPP) atau tidak langsung (transportasi, baju seragam). Sebagian masalah ada di sisi permintaan. Ini terkait persepsi orang tua tentang keuntungan dari meyekolahkan anaknya hingga selesai.

### **3. Pemberdayaan kelompok masyarakat miskin**

Dalam upaya penanggulangan kemiskinan sangat penting untuk tidak memperlakukan orang miskin semata-mata sebagai

obyek pembangunan. Sebaliknya, upaya untuk memberdayakan orang miskin sangat penting untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan penanggulangan kemiskinan agar orang miskin dapat berupaya sendiri untuk keluar dari kemiskinan dan tidak jatuh kembali ke dalam kemiskinan.

Pentingnya pelaksana strategi ini menimbang kemiskinan juga biasanya disebabkan oleh ketidakadilan dan struktur ekonomi yang tidak berpihak kepada kaum miskin. Hal ini menyebabkan output pertumbuhan tidak terdistribusi secara merata pada semua kelompok masyarakat. Kelompok masyarakat miskin, yang secara politik, sosial, dan ekonomi tidak berdaya, jarang menikmati hasil pembangunan tersebut secara proporsional. Bahkan, sering proses pembangunan itu justru membuat mereka mengalami marginalisasi, baik secara fisik maupun sosial.

Begitu juga, konsep pembangunan yang ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan umumnya melalui mekanisme atas-bawah (*top-down*). Kelemahan dari mekanisme ini adalah tiadanya penyertaan partisipasi masyarakat. Semua inisiatif program pengentasan kemiskinan berasal dari – dan sepenuhnya ditangani – oleh pemerintah (pusat). Petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) implementasi program selalu dibuat seragam tanpa memperhatikan karakteristik masyarakat miskin di masing-masing daerah. Akibatnya, program yang diberikan sering tidak mempunyai korelasi dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat miskin setempat.

Untuk itu, satu upaya menyeluruh penanggulangan kemiskinan harus juga disertai dengan pemberdayaan masyarakat miskin. Pemberdayaan kelompok miskin pada hakikatnya berusaha meningkatkan taraf hidup penduduk miskin tanpa membuat mereka tergantung pada program bantuan. Program penanggulangan kemiskinan yang bersifat karitatif mungkin akan menyelesaikan kemiskinan secara sesaat. Tapi pendekatan seperti ini tidak bertahan di jangka panjang, karena penduduk miskin

cenderung jadi tergantung. Pemberdayaan, di sisi lain, bertujuan agar kelompok miskin bisa lebih produktif dan bisa mengembangkan potensi diri maupun bersama. Misalnya dengan menumbuhkan semangat kewirausahaan di kalangan penduduk miskin.

#### **4. Memperbaiki dan mengembangkan sistem perlindungan sosial**

Sistem perlindungan sosial dimaksudkan untuk membantu individu dan masyarakat menghadapi goncangan-goncangan (*shocks*) dalam hidup, seperti jatuh sakit, kematian anggota keluarga, kehilangan pekerjaan, ditimpa bencana atau bencana alam, dan sebagainya. Sistem perlindungan sosial yang efektif akan mengantisipasi agar seseorang atau masyarakat yang mengalami guncangan tidak sampai jatuh miskin. Tingginya tingkat kerentanan juga menyebabkan tingginya kemungkinan untuk masuk atau keluar dari kemiskinan.

Oleh karena itu, untuk menanggulangi semakin besarnya kemungkinan orang jatuh miskin, perlu dilaksanakan suatu program bantuan sosial untuk melindungi mereka yang tidak miskin agar tidak menjadi miskin atau mereka yang sudah miskin agar tidak menjadi lebih miskin.

Jaminan sosial pada dasarnya bertujuan memberikan mekanisme manajemen risiko pada penduduk, khususnya mereka yang berpendapatan rendah. Manajemen risiko bisa dibedakan menjadi upaya-upaya mitigasi risiko, yaitu meminimalkan potensi kerugian, dan upaya bertahan hidup (*coping*) setelah risiko menjadi kenyataan.

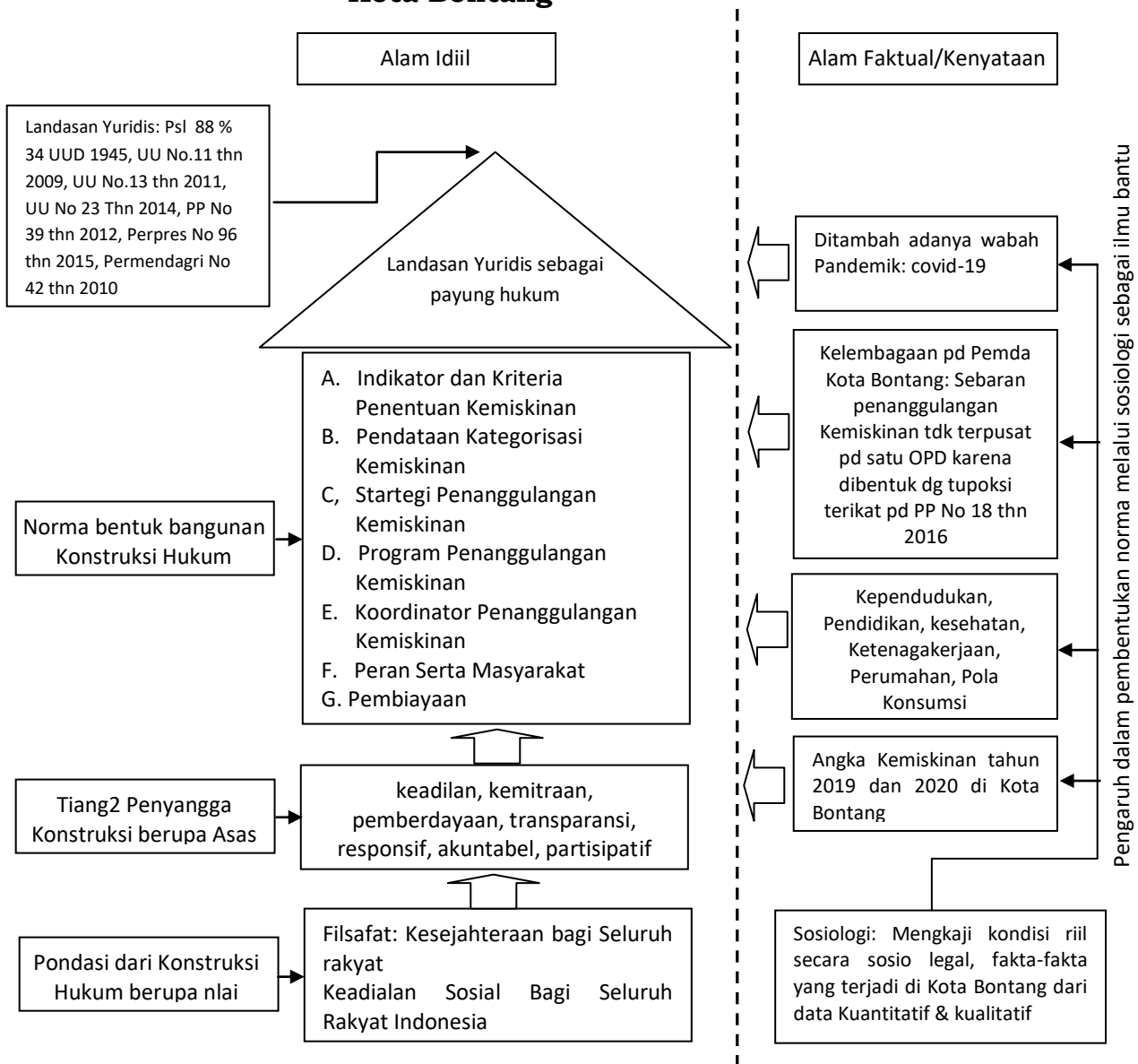
Mitigasi adalah antisipasi yang dilakukan sebelum guncangan terjadi (*ex ante*), sementara bertahan hidup adalah tindakan yang dilakukan setelah terjadinya guncangan (*ex post*). Asuransi jiwa, kerugian dan kesehatan adalah satu contoh mitigasi risiko. Konsumen membayar sejumlah premi, dan ketika ia menghadapi sesuatu yang mengharuskannya mengeluarkan sejumlah uang (misalnya biaya pengobatan), sebagian atau seluruh biaya itu

dibayarkan oleh asuransi. Tapi mayoritas penduduk miskin tidak punya akses pada asuransi. Alasan utamanya cukup jelas, mereka tidak punya cukup uang untuk disisihkan buat pengeluaran asuransi. Minimnya akses pada asuransi membuat ekonomi rumah tangga miskin akan sangat terpukul jika ada anggota keluarga yang sakit sehingga tidak bisa untuk bertahan hidup setelah guncangan terjadi, yang umum dilakukan adalah menggunakan tabungan atau menjual aset rumah tangga lainnya seperti hewan ternak. Tapi kebanyakan kelompok miskin tidak punya tabungan atau aset untuk dijual. Selama ini kelompok miskin mengandalkan mekanisme informal dalam menghadapi guncangan atau ketidakpastian. Mengandalkan bantuan dari keluarga, kerabat dekat atau tetangga adalah bentuk mekanisme informal paling umum. Hingga taraf tertentu, mekanisme informal ini cukup efektif memberikan perlindungan buat kelompok miskin dalam ketidakpastian. Tapi mekanisme informal jelas punya banyak kelemahan. Pertama, ia tidak selalu tersedia. Tidak setiap kerabat atau tetangga kita punya uang untuk dipinjamkan. Kedua, mekanisme informal tidak akan efektif untuk guncangan berskala besar seperti krisis ekonomi, karena semua penduduk akan terkena dampaknya. Di sinilah dibutuhkan sebuah kebijakan yang bisa memberikan akses penduduk, khususnya kelompok miskin, pada mekanisme jaminan sosial.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, maka dalam membentuk konstruksi hukum penanggulangan kemiskinan Kota Bontang dapat di gambarkan di bawah ini:



**Gambar 4.1. Konstruksi Hukum Penanggulangan Kemiskinan Kota Bontang**



Sumber: Diolah Tim, 2021

Penanggulangan Kemiskinan tidak dapat hanya dibentuk dengan normatif semata, tetapi penting untuk melihat pada kondisi riil atau kenyataan yang ada di masyarakat Kota Bontang. Metode sosiolegal ini di ditentukan pada hal-hal yang terjadi di masyarakat. Data secara detail sudah disajikan dari sumber BPS terkait dengan kemiskinan di Kota Bontang. Berdasarkan data-data tersebut, menjadi salah satu dasar dalam menentukan kebijakan regulasi daerah dalam menanggulangi kemiskinan.

Adanya program yang sudah berjalan sekarang ini sebagai bagian dari penanggulangan kemiskinan, seperti bantuan tunai langsung (BLT). Pendidikan dengan Kartu Indonesia Pintar (KIP). Kesemuanya berada dan berjalan secara parsial pada masing-masing OPD. Namun demikian kebijakan regulasi daerah ini ada hal-hal yang perlu diatur dengan Peraturan Daerah adalah:

1. Adanya satu program konkret sebagai penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 25 tahunan dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 5 (lima) tahunan.
2. Adanya satu komando dalam penanggulangan kemiskinan sehingga sebaran program sesuai tupoksi OPD dapat mudah dilakukan pengawasan baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.
3. Keterukuran keberhasilan dalam penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan pokok, termasuk pendidikan, kesehatan, perumahan, ketenagakerjaan, kebutuhan listrik, air bersih, dan UMKM.

**5.1. Jangkauan Pengaturan Penanggulangan Kemiskinan**

Pengaturan terhadap upaya penanggulangan kemiskinan ini jangkauannya adalah:

1. Subyek yang menjadi sasaran penanggulangan adalah masyarakat yang telah diidentifikasi dan diverifikasi serta divalidasi benar sebagai masyarakat miskin dengan terpenuhinya beberapa indikator yang telah ditentukan.
2. Subyek pelaksana adalah Pemerintah Daerah Kota Bontang melalui SKPD yang sesuai dengan tupoksinya berdasarkan hasil kerja dari tim terpadu yang dibentuk Pemerintah Daerah Kota Bontang.
3. Peran serta masyarakat luas dalam membantu secara voluntary penanggulangan kemiskinan di Kota Bontang.
4. Jangkauan kewilayahan, bahwa peraturan penanggulangan kemiskinan ini hanya berlaku di wilayah administrasi Kota Bontang.
5. Bagi masyarakat pendatang harus teridentifikasi maksud dan tujuan kedatangan serta dokumen yang menyertainya.

**5.2. Arah Pengaturan Penanggulangan Kemiskinan**

Arah dari pengaturan penanggulangan kemiskinan ini dilakukan dengan penentuannya pada:

1. Arah penanggulangan kemiskinan harus selaras dan harmoni dengan penanggulangan kemiskinan secara nasional dan provinsi dengan tertuang dalam program yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bontang.
2. Penanggulangan kemiskinan diarahkan tidak semata pada memberikan bantuan untuk terpenuhinya kebutuhan sandang, pangan dan papan, tetapi adalah pembinaan lebih lanjut secara

berkelanjutan sehingga menurunkan jumlah angka kemiskinan, bahkan bila perlu tidak ada lagi kemiskinan di Kota Bontang.

3. Penanggulangan kemiskinan melalui program berkelanjutan maksudnya pemberian bantuan ditujukan pada program kerja pemerintah daerah berupa pembinaan pada masyarakat miskin dengan program pendidikan dan pelatihan.

### **5.3. Ruang Lingkup Pengaturan Penanggulangan Kemiskinan**

#### **1. Penentuan Judul: Penanggulangan Kemiskinan**

#### **2. Kisi-kisi Konsideran menimbang:**

- 1) bahwa kesejahteraan sebagai tujuan dari Negara Republik Indonesia wajib untuk diwujudkan agar tidak terjadi kemiskinan dalam rangka mengangkat harkat, martabat, dan hak asasi manusia serta dapat.
- 2) Kemiskinan merupakan permasalahan di Kota Bontang yang mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan yang sistematis, terpadu dan menyeluruh, dalam rangka mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga masyarakat secara layak melalui pembangunan inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan untuk mewujudkan kehidupan yang bermartabat;
- 3) bahwa upaya percepatan penanggulangan kemiskinan memerlukan koordinasi secara terpadu mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi dengan dukungan multi pemangku kepentingan di Kota Bontang dalam rangka penanggulangan kemiskinan.

Kemiskinan merupakan permasalahan yang harus segera diatasi karena menyangkut harkat, martabat, dan hak asasi manusia serta dapat menghambat upaya terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Kemiskinan telah menjadi permasalahan cukup krusial di Kota Bontang dengan berbagai keterbatasan yang telah lama tidak tersentuh secara memadai. Tindakan secara cepat dan segera dengan perencanaan yang matang memerlukan langkah-langkah penanganan dan

pendekatan yang sistematis, terpadu dan menyeluruh, dalam rangka mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga masyarakat secara layak melalui pembangunan inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan untuk mewujudkan kehidupan yang bermartabat.

Pengentasan kemiskinan merupakan suatu keniscayaan karena secara konstitusional ditentukan dalam Pasal 34 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara; (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan; (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Mendasarkan pada tugas konstitusional negara, penyelenggara pemerintah daerah di Kota Bontang memerlukan kebijakan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dasar warga miskin dengan melahirkan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan.

Dalam Peraturan Daerah ini dirumuskan tujuan pengaturannya yaitu:

- a. meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kemampuan dasar serta kemampuan berusaha warga miskin
- b. terwujudnya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar penduduk miskin secara bertahap agar dapat menjalani kehidupan yang bermartabat;
- c. mewujudkan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik dan sosial yang memungkinkan warga miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan
- d. memberikan rasa aman bagi kelompok warga miskin dan rawan miskin; dan

- e. menurunkan jumlah warga miskin di seluruh wilayah Kota Bontang.

### **3. Konsideran Mengingat:**

- 1) Pasal 18 dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1956 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 65, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1106);
- 3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (Lembaran Negara RI Tahun 1998 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3796);
- 4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3886);
- 5) Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Timur, Kabupaten Kutai Barat, dan Kota Bontang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 175, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839), sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Kutai Timur, Dan Kota Bontang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3962);
- 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara RI Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4235), sebagaimana diubah Undang-Undang Republik Indonesia

- Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 297, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5606);
- 7) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant On Economic, Sosial, And Cultural Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya) (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4557);
  - 8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558);
  - 9) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700);
  - 10).Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4967);
  - 11).Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
  - 12).Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5235);
  - 13).Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara

Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657);

- 14). Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas (Lembaran Negara RI Tahun 2016 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5871);
- 15). Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294);
- 16). Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Sebagaimana Diubah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 199);

#### **4. Ketentuan Umum**

1. Daerah adalah Daerah Kota Bontang.
2. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
4. Bupati adalah Bupati Mahakam Ulu.



5. 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.
6. 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.
7. Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.
8. Penduduk miskin adalah seseorang yang tinggal di Daerah dan memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan/atau tercatat dalam Kartu Keluarga (KK) Daerah yang mengalami kondisi ketidakmampuan dalam memenuhi hak-hak dasarnya, antara lain berupa pangan, sandang, perumahan, pelayanan kesehatan, dan pendidikan, penyediaan air bersih dan sarana sanitasi.
9. Keluarga Rentan Miskin adalah orang dan/atau beberapa orang yang tinggal dalam satu keluarga yang dibuktikan dengan Kartu Keluarga (KK) yang tidak termasuk dalam penggolongan penduduk miskin, tetapi masih mengalami keterbatasan dalam memenuhi hak-hak dasarnya di bidang kesehatan dan pendidikan.
10. Penduduk Rentan Miskin adalah seseorang yang tinggal di Daerah, dan memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP)

dan/atau tercatat dalam Kartu Keluarga (KK) Daerah yang tidak termasuk dalam penggolongan penduduk miskin, tetapi masih mengalami keterbatasan dalam memenuhi hak-hak dasarnya di bidang kesehatan dan pendidikan.

11. Penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara.
12. Kebutuhan dasar adalah kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan/atau pelayanan sosial.
13. Program Penanggulangan Kemiskinan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dunia usaha serta masyarakat melalui bantuan dan jaminan sosial, pemberdayaan masyarakat serta pemberdayaan usaha ekonomi mikro kecil.
14. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah, yang selanjutnya disebut TKPKD, adalah forum lintas sektor dan lintas pelaku di Daerah yang berfungsi sebagai wadah koordinasi serta penajaman kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan yang ditetapkan Pemerintah Daerah.
15. Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut SKPD, adalah unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang mempunyai tugas dan fungsi Penanggulangan Kemiskinan.
16. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota adalah wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan untuk penanggulangan kemiskinan di tingkat Kota.
- 17.

## **5. Asas-asas**

- a. keadilan adalah penyelenggaraan program dan kegiatan dalam penanggulangan kemiskinan tidak membedakan perlakuan bagi setiap warga miskin berdasarkan suku, agama, ras, dan jenis kelamin.
- b. kemitraan adalah dalam upaya penanggulangan kemiskinan, dapat mengembangkan hubungan kerja sama lokal, regional, nasional, dan internasional.
- c. pemberdayaan adalah upaya pemanfaatan potensi sesuai kebutuhan masyarakat terkait dengan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan.
- d. Responsif adalah pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dilakukan secara peka dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi rakyat.
- e. transparansi adalah adanya keterbukaan dalam pelaksanaan penanggulangan kemiskinan;
- f. akuntabel adalah pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dapat dipertanggungjawabkan; dan
- g. partisipatif adalah adanya keterlibatan peran serta setiap warga miskin, masyarakat, dan pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan.

## **6. Tujuan**

Penanggulangan Kemiskinan bertujuan untuk:

- a. meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kemampuan dasar serta kemampuan berusaha warga miskin
- b. terwujudnya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar penduduk miskin secara bertahap agar dapat menjalani kehidupan yang bermartabat;
- c. mewujudkan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik dan sosial yang memungkinkan warga miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan

- d. memberikan rasa aman bagi kelompok warga miskin dan rawan miskin; dan
- e. menurunkan jumlah warga miskin di seluruh wilayah Kota Bontang.

#### **7. Indikator dan Kriteria Penentuan Kemiskinan**

Program penanggulangan kemiskinan didasarkan pada indikator dan kriteria yang terukur dalam mendata fakir miskin, penduduk miskin, keluarga rentan miskin, dan penduduk rentan miskin dilakukan secara partisipatif.

Indikator dan parameter kemiskinan paling sedikit mencakup aspek pendapatan, aset, pangan, sandang, dan papan dan secara berkala dilakukan evaluasi. Penyesuaian terhadap indikator dan parameter kemiskinan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

#### **8. Pendataan Kategorisasi Kemiskinan**

Pemerintah Daerah melakukan pendataan fakir miskin, penduduk miskin, keluarga rentan miskin, dan penduduk rentan miskin dibawah koordinasi dan tanggung jawab SKPD terkait. Untuk memperoleh hasil pendataan dilakukan pemutakhiran data paling lama dalam 2 (dua) tahun sekali kecuali jika terdapat indikasi penambahan jumlah kemiskinan secara signifikan berdasarkan data resmi pemerintah daerah atau dalam keadaan darurat. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendataan dan pemutakhiran data Penduduk Miskin dan Keluarga Miskin diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota. Penduduk Miskin dan Keluarga Miskin terdiri atas fakir miskin dan miskin. Penetapan Penduduk Fakir Miskin dan Keluarga Miskin ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

#### **9. Strategi Penanggulangan Kemiskinan**

Kebijakan pemberantasan penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui strategi sebagai berikut:

1. perlindungan sosial dilakukan dengan maksud untuk memberi jaminan rasa aman dan perlindungan kepada

penduduk miskin yang disebabkan karena dampak negatif krisis ekonomi, dan peningkatan beban pengeluaran masyarakat akibat kebijakan pemerintah;

2. perluasan kesempatan pemenuhan hak dasar dilakukan dengan maksud untuk menciptakan kondisi lingkungan ekonomi, politik, dan sosial yang memungkinkan penduduk miskin memperoleh kesempatan yang seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dan peningkatan taraf hidupnya secara berkelanjutan;
3. peningkatan kapasitas sumber daya dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada penduduk miskin untuk mengembangkan potensi dan kemampuan berusahanya;
4. pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan peran serta kelembagaan yang ada di masyarakat serta memperluas partisipasi masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar warga miskin; dan
5. kemitraan dilakukan dengan maksud untuk mengembangkan hubungan kerja sama lokal, regional, nasional, dan internasional dalam upaya penanganan dan penanggulangan masalah kemiskinan.

#### **10. Program Penanggulangan Kemiskinan**

- a. Program penguatan kualitas hidup Penduduk Miskin dan Keluarga Miskin diberikan melalui pendidikan psikis yang bertujuan menumbuhkan pola pikir maju dan produktif, serta perilaku hidup bersih dan sehat
- b. Program pelayanan jaminan ketersediaan pangan bagi Penduduk Miskin dan Keluarga Miskin dilakukan melalui kemudahan dalam pemenuhan kecukupan bahan pangan yang layak konsumsi dan terjangkau agar dapat meningkatkan gizi masyarakat miskin.

- c. Program pelayanan kesehatan diselenggarakan dengan tujuan untuk memenuhi hak dasar Penduduk Miskin dan Keluarga Miskin atas pelayanan kesehatan yang terkendali mutu dan biayanya melalui program:
  - 1) jaminan layanan kesehatan secara menyeluruh, terstruktur dan berjenjang sesuai dengan standard pelayanan kesehatan;
  - 2) peningkatan kualitas kesehatan ibu hamil, bayi dan balita;
  - 3) penanggulangan penyakit menular dan tidak menular;
  - 4) perbaikan gizi keluarga dengan pemberian makanan tambahan bagi ibu hamil dan balita
- d. Program perluasan kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan Penduduk dan Keluarga Miskin serta Rentan Miskin diarahkan pada penciptaan lapangan kerja dan peningkatan produksi usaha.
- e. Penyediaan keterpenuhan pemukiman dan perumahan layak huni bagi fakir miskin dan keluarga miskin dilaksanakan melalui program:
  - 1) rehabilitasi sosial dan lingkungan daerah kumuh;
  - 2) pemugaran rumah kurang layak huni; dan
  - 3) subsidi pembangunan rumah layak huni;
- f. Pemerintah daerah berkewajiban menyediakan pemenuhan kebutuhan air bersih dan sanitasi yang baik bagi Penduduk Miskin dan Keluarga Miskin
- g. Pemerintah Daerah berkewajiban memberikan perlindungan kepada Penduduk Miskin dan Keluarga Miskin dalam bentuk pelayanan jaminan social baik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah maupun skema pelayanan jaminan social nasional.

## **11. Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan**

Penyelenggaraan program penanggulangan masalah kemiskinan di daerah harus dilakukan secara terkoordinasi.

Koordinasi penyelenggaraan penanggulangan masalah kemiskinan dilakukan oleh TKPKD dalam wadah forum koordinasi. Keanggotaan TKPKD dalam forum koordinasi terdiri atas SKPD terkait, dunia usaha, Perguruan Tinggi, Organisasi Non Pemerintah, serta masyarakat.

## **12. Peran Serta Masyarakat**

Pemerintah Daerah wajib melibatkan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan.

Dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan, Pemerintah Daerah wajib memberikan kemudahan akses data penanggulangan kemiskinan kepada masyarakat.

## **13. Pembiayaan**

Pembiayaan program kegiatan penanggulangan kemiskinan disediakan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan sumber dana lainnya yang sah dan tidak mengikat. Besarnya dana untuk kegiatan penanggulangan kemiskinan diintegrasikan ke dalam anggaran kegiatan Rencana Aksi Daerah dari SKPD terkait.

## **14. Pengawasan**

Pengawasan terhadap penyelenggaraan penanggulangan kemiskinan dilakukan oleh TKPKD Daerah dengan dibantu oleh masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam pengawasan merupakan realisasi dari prinsip transparansi, partisipatif dan akuntabilitas dalam program penanggulangan kemiskinan daerah.

### **6.1. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang dilakukan ada setiap babnya, maka dapat disimpulkan, sebagai berikut:

1. Konsep Penggulangan Kemiskinan perlu diarahkan untuk memberikan melalui pengaturan akan diarahkan pada orientasi perlindungan terhadap masyarakat rentan dalam dinamika persaingan ekonomi kota industry.
2. Regulasi dalam peraturan daerah yang akan datang dapat mengkolaborasi berbagai elemen kekuatan pelaku ekonomi dalam manajemen penurunan angka kemiskinan di Kota Bontang. Pola pendekatan ini akan memungkinkan pemerintah daerah dan unsur pengusaha atau elemen lain mendapatkan ruang untuk membantu pengentasan masyarakat miskin di Kota Bontang.

### **6.2. Saran/Rekomendasi**

1. Untuk melaksanakan penanggulangan kemiskinan ini secara kelembagaan dilaksanakan secara terpadu yang pelaksanaannya oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) masing-masing, yang dikoordinasikan dalam satu tim terpadu sehingga tercermin dalam pengalokasian anggaran setiap tahunnya dalam memberikan bantuan langsung maupun tidak langsung dalam berbagai program penanggulangan kemiskinan.
2. Penanggulangan kemiskina di Kota Bontang dalam membangun partisipasi masyarakat, maka dipandang perlu keterlibatan perusahaan-perusahaan melalui program Tanggung Jawab Sosial Lingkungan Perusahaan berperan langsung.
3. Paling lambat dibuat peraturan Walikota sebagai pelaksanaan dari peraturan daerah yang dibentuk tentang penanggulangan



kemiskinan serta penetapan tim terpadu agar dapat segera meanggulangi kemiskinan dan bersinergi dengan penanggulangan penyebaran covid-19 yang sedang melanda sekarang.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Literatur

- Abdul Ghofur Anshori, 2006, *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran Dan Pemaknaan*, (Jogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Adimihardja, A dan Hikmat H, 2004, *Participatory Research Appraisal*, Bandung, Humaniora Utama Press.
- Arif Sidharta, 2009, *Meuwissen, tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum, Terjemahan*, (Bandung, Reflika Aditama.
- A. H. Maslow, 1943, *A Theory of Human Motivation*. Originally Published in *Psychological Review*.
- Bernard Raho, 2007, *Teori Sosiologi Modern*, (Jakarta, Prestasi Pustaka.
- Chamber, 1983, *Pembangunan Desa Mulai dari Belakangan*, Jakarta, LP3ES
- George Ritzer, Douglas J. Goodman, 2010, *Teori Sosiologi Modern*, Jakarta, Kencana.
- Gunawan Sumodiningrat, 1999. *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Kartasasmita, 1993, *Kebijaksanaan dan Strategi Pengentasan Kemiskinan*, Malang, Unibraw, Fakultas Ilmu Administrasi.
- Maslow, 1988, "Motivasi dan Kepribadian", Jakarta: Pustaka Binaman Persindo.
- Moeljarto, Tjokroaminoto, 1995, *Politik Pembangunan Sebuah Analisis, Konsep Arah dan Strategi*, Yogyakarta, Tiara Wacana
- Mudrajad Kuncoro, 1997, *Ekonomi Pembangunan*, Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Richard Grathoff, 2000, *Kesesuaian antara Alfred Schutz dan Talcott Parsons: Teori Aksi Sosial*, Jakarta, kencana.

- Richard Grathoff, 2000, Kesesuaian antara Alfred Schutz dan Talcott Parsons: Teori Aksi Sosial, Jakarta, kencana
- Rivai, Veithzal. 2009. Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan Dari Teori ke Praktik. Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Robert Chambers , 1983, Rural Development Putting the Last Firsr. Longman Inc
- Soecipto Raharjdo, 2006, Ilmu Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti, Cetakan Keenam
- Soetandyo Wignyosubroto, 1982, *Metodologi Penelitian Filsafat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Supriatna, 1997, Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan, Bandung, Humaniora Press.
- Usman, 1993, Upaya Optimalisasi Kegiatan Belajar Mengajar Bahan Kajian PKG, MGBS, MGMP, Bandung, Remaja Rosdakarya.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4967).
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5235).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan UndangUndang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657).
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294).

Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Sebagaimana Diubah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 199).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota..

### C. Sumber Lainnya

Angka presentasi kemiskinan Kota Bontang sejak tahun 2018, 2019, dan 2020 dari BPS Kota Bontang yaitu melalui <https://bontangkota.bps.go.id>

<https://kaltim.bps.go.id/pressrelease/2021/02/15/853/september-2020--persentase-penduduk-miskin-di-kalimantan-timur-sebesar-6-64-persen.html>

<https://bontangkota.bps.go.id/subject/23/kemiskinan.html#subjekViewTab3>

<https://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>

<https://bontangkota.bps.go.id/subject/153/geografi.html#subjekViewTab3>

<https://www.bappenas.go.id/files/5413/6082/9497/bab-16-penanggulangan-kemiskinan.pdf>

<http://referensi.elsam.or.id/2014/11/uu-nomor-13-tahun-2011-tentang-penanganan-fakir-miskin/#sthash.T56kec1r.dpuf>,

<https://bontangkota.bps.go.id/publication/download.html?nrbvfeve=NjM2N2M5ODU0NDRmYjVkJkNWNkZTdmN2Vh&xzmn=aHR0cHM6Ly9ib250YW5na290YS5icHMuZ28uaWQvcHVibGJYXRpb24vMjAyMC8xMS8zMC82MzY3Yzk4NTQ0NGZiNWQ1Y2RlN2Y3ZWEvaW5kaWthdG9yLWtld2VqYWwhOZXJhYW4tcmFreWF0LWtvdGEtYm9udGFuZy0yMDE5LTIwMjAuaHRtbA%3D%3D&twoadfnorfeauf=MjAyMS0wNy0zMSAwNjoxOT00MA%3D%3D>