

DRAFT
NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG PENANGGULANGAN KEMISKINAN



PEMERINTAH KABUPATEN MALANG
JAWA TIMUR
2022

Kata Pengantar

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan merupakan hasil pekerjaan kajian akademik/ilmiah. Pada kesempatan ini, Tim Penyusun mengucapkan terimakasih atas kepercayaan yang diberikan kepada Tim Penyusun untuk mengerjakan kajian akademik dan selanjutnya menyusun Naskah Akademik. Dengan demikian Tim Peneliti dapat mengabdikan ilmu hukum yang dimiliki untuk dapat dimanfaatkan untuk kepentingan Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dan masyarakat. Kesempatan ini sebaliknya juga bermanfaat untuk kepentingan ilmu hukum itu sendiri dalam rangka penelitian yang berorientasi pada kebijakan publik dan kepentingan masyarakat.

Naskah Akademik ini terdiri dari dua bagian, yakni Naskah Akademik dan Konsep Awal Ranperda tentang Penanggulangan Kemiskinan. Naskah Akademik sebagai hasil penelitian hukum dikerjakan dalam tiga aspek landasan keberlakuan (validitas norma hukum), yakni yang meliputi landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosiologi.

Pada akhirnya, kami tempatkan Naskah Akademik ini dalam proses kebijakan publik yang delibratif dan demokratis, sehingga membuka proses partisipasi bagi masyarakat untuk memberikan masukan baik secara lisan atau tertulis pada pembuatan Naskah Akademik dan Naskah Ranperrda tentang Penanggulangan Kemiskinan ini.

MALANG,.....2022

TIM PENYUSUN

Daftar Isi

Halaman Sampul	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	6
C. Tujuan Kegiatan.....	7
D. Metode Penelitian.....	7
E. Jenis dan Sifat Penelitian	8
F. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	11
G. Teknik Penyajian dan Analisis Bahan.....	14
H. Sistematika Penulisan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah	16
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	23
A. Kajian Teoretis	23
B. Kajian Terhadap Asas/ Prinsip yang Terkait.....	38
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan	44
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru	55
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	61
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	63
B. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial	66
C. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Fakir Miskin	68
D. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Fakir Miskin 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).....	70
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	81
A. Landasan Filosofis.....	82
B. Landasan Sosiologis	85
C. Landasan Yuridis	89

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH.....	94
A. Sasaran.....	94
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan	95
C. Ruang Lingkup dan Materi Muatan RAPERDA.....	96
BAB VI PENUTUP.....	102
A. Kesimpulan	102
B. Saran	102
Daftar Pustaka.....	104

NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENANGGULANGAN KEMISKINAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada Arus perkembangan pembangunan dunia, hukum dan ekonomi adalah dua sisi penting yang satu dengan lainnya saling menopang dalam rangka meningkatkan kebahagiaan sebesar-besarnya masyarakat. Lengkapnya Uri Weiss mengatakan: *It is common in law and economics to search for the law that will lead to the optimal outcome, providing the maximum size 'pie,' and to think about maximizing happiness instead of minimizing pain. We prefer another approach: We do not try to identify games that will lead to the optimal result but to prevent games in which it is in the best interests of the players to come to an unjust result.*¹

Kajian konseptual terhadap negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam UUD NRI 1945 diawali dari kajian tekstual UUD 1945 yang lahir dalam hubungan keserasian antar kebebasan dan keadilan.² Hubungan keserasian dalam pemenuhan unsur kesejahteraan, tercantum dalam UUD NRI 1945.³ Untuk memberikan makna terhadap pengertian kesejahteraan yang tercantum dalam UUD NRI 1945, pada setiap isi teksnya dilakukan pemaknaan “konsep kesejahteraan” dengan menghubungkan makna pada konsep sejenis⁴, yang diprediksi memiliki pengaruh signifikan terhadap

¹ Uri Weiss, “The Regressive Effect of Legal Uncertainty The Regressive Effect of Legal Uncertainty,” *Tel Aviv University Law Faculty Papers* 2019, no. 30 (2005).

² Jimli Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2012), hlm. 136.

³ Muhammad Yamin, *Inteleijen Indonesia: Towards Professional Intelligence*, (Jakarta: *Kerjasama International Relation Studies Community (IRSC)*, Pascasarjana Hubungan Internasional UGM dengan Lembaga Pelayanan dan Pemberian Bantuan Hukum Indonesia (LPPBHI), 2006), hlm. 101.

⁴ Hasan Ismail, *Ekonomi Politik Pembangunan (Kajian Isu Ekonomi Politik Pembangunan di Indonesia)*, (Ponorogo: Uwais Inspirasi Indonesia, 2018), hlm. 158.

kelahiran konsep kesejahteraan. Kelahiran konsep kesejahteraan yang tercantum dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD NRI 1945, dikenal dengan konsep tujuan negara menurut Tomas Aquinas.⁵ Mengenai tujuan negara, Thomas Aquinas berpendapat bahwa, tujuan negara identik dengan tujuan hidup manusia.⁶

Kejelasan dan ketegasan konsep tujuan negara sangat penting sebagai kunci utama dalam menerjemahkan norma hukum yang berhirarki lebih rendah.⁷ Pemaknaan norma hukum yang berhierarki lebih rendah dilakukan dalam rangka melakukan uji ulang tingkat sinkronisasi dan konsistensi terhadap konsep kesejahteraan sosial yang tidak memiliki rumusan akuntabel.⁸ Pemenuhan kesejahteraan sosial adalah tugas dan tanggung jawab negara melalui penjaminan dan pemenuhan, tetapi riwayat kenegaraan Indonesia sejak awal kemerdekaan hingga hari ini belum menunjukkan hasil yang baik.⁹ Di awal kemerdekaan, rancang bangun kesejahteraan sosial masih mengalami bongkar pasang untuk menemukan rumusan ideal mengenai kesejahteraan sosial, dimulai dengan demokrasi ekonomi yang dicetuskan Hatta hingga konsep konsep berdikari secara ekonomi dalam pidato Trisakti oleh Soekarno.¹⁰

Kebijakan ekonomi sebagai pendorong kesejahteraan sosial, bertransformasi pada orde baru dimana Soeharto menerjemahkan konstitusi dengan begitu cair, yang membuka saluran kepada investasi asing melalui Undang-Undang Penanaman Modal Asing. Tantangan akhirnya dirasakan

⁵ Max Boli Sabon, *Pendekatan Dogmatik Hukum dan Teori Hukum Terhadap Fungsi Sosial Hak Milik Dalam Konteks Negara Hukum Pancasila*, (Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2019), hlm. 358.

⁶ Max Boli Sabon, *Ilmu Negara: Bahan Pendidikan Untuk Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hlm. 24.

⁷ Deliarnov, *Ekonomi Politik*, (Jakarta: Erlangga, 2006), hlm. 30.

⁸ I Gede Sanica, *Paradigma Baru Akuntabilitas Keuangan: Sebuah Tinjauan Kelembagaan Organisasi Subak Jatiluwih Tabanan Bali*, (Jember: Pusaka Abadi, 2019), hlm. 64.

⁹ United States, *Citizen Participation*, (California: Community Service Administration, 1978), hlm. 115.

¹⁰ H. Bambang Pranoto, *Konflik Politik dalam Prespektif Kebangsaan*, (Sekretariat Jenderal FKA GMNI, 2001), hlm.87.

pada tahun 1990-an sebagai awalan yang sangat berat untuk pembangunan ekonomi Indonesia.¹¹ Tahun 1997 sampai dengan tahun 1998 terjadi inflasi yang mengakibatkan garis kemiskinan yang semula 18% menjadi 24% dari total jumlah penduduk.¹² Krisis rupiah tersebut menjelma menjadi krisis ekonomi multidimensi yang dapat mempengaruhi nilai aktiva dan meningkatkan beban kewajiban pembayaran hutang luar negeri.¹³ Hari ini, di tahun 2020, sebagaimana telah diketahui bahwa ekonomi Indonesia pada triwulan I hanya mampu tumbuh 2,97 persen, jauh lebih rendah dibanding capaian periode tahun sebelumnya (triwulan I 2019) sebesar 5,07 persen.¹⁴ Menurunnya laju perekonomian Indonesia di tahun 2020 disebabkan adanya serangan pandemi virus *Coronavirus Disease* (Covid-19), yang diperkirakan akan berlanjut pada triwulan berikutnya. Bahkan beberapa lembaga internasional memproyeksi laju perekonomian Indonesia mengalami resesi.¹⁵ Sementara disisi sektoral, meskipun sebagian besar mengalami kontraksi namun terdapat beberapa sektor yang tetap menghasilkan pertumbuhan tertinggi selama triwulan I tahun 2020 yaitu sektor jasa keuangan dan asuransi, sektor jasa kesehatan dan kegiatan sosial, dan sektor jasa informasi dan komunikasi.

Hal ini menggambarkan bahwa dampak pandemi virus covid-19 mengurangi laju perekonomian, namun terdapat beberapa sektor yang menikmati keuntungan dari adanya situasi pandemi ini. Periodisasi triwulan II tahun 2020 terhadap situasi pandemi Covid-19 menjadi puncak pembatasan kegiatan sosial ekonomi. Adanya pembatasan ruang gerak

¹¹ Widjojo Nitisastro, *Pengalaman Pembangunan Indonesia: Kumpulan tulisan dan Uraian*, (Jakarta: Kompas nusantara, 2010), hlm. 183.

¹² Al Khanif, *Pancasila dalam Pusaran Globalisasi*, (Yogyakarta: Lkis Pelangi Aksara, 2007), hlm. 347.

¹³ Dong Myeon Shin, *Social and Economic Policies in Korea: Ideas, Network and Linkages*, (Canada: British Library Cataloguing in Publication Data, 2003), hlm.23

¹⁴ Ahmad Heti Firdaus, *Kajian Tengah Tahun INDEF 2020: Menata Arsitektur Ekonomi*, (Jakarta: INDEF, 2020), hlm. 171.

¹⁵ Badan Pusat Statistik Nasional, "Ekonomi Indonesia Triwulan I 2020 Tumbuh 2,97 Persen", yang diakses melalui <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/05/05/1736/ekonomi-indonesia-triwulan-i-2020-tumbuh-2-97-persen.html> pada tanggal 22 Agustus 2020.

perekonomian menyebabkan lambatnya laju aktifitas perkonomian (daya jual beli). Tentu hal ini menjadi alasan realistis, mengapa pertumbuhan ekonomi pada triwulan II dan III diprediksi tumbuh negatif. Jika berbicara mengenai penurunan daya jual beli di Indonesia, lain halnya di Negara Asia Tenggara. Krisis perekonomian di Negara Asia Tenggara disebabkan tingkat bunga domestik mata uang yang terlalu tinggi.¹⁶

Kemiskinan merupakan masalah yang ditandai oleh berbagai hal antara lain rendahnya kualitas hidup penduduk, terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, terbatasnya dan rendahnya mutu layanan kesehatan, gizi anak, dan rendahnya mutu layanan pendidikan. Selama ini berbagai upaya telah dilakukan untuk mengurangi kemiskinan melalui yang dilakukan melalui penyediaan kebutuhan pangan, layanan kesehatan, pendidikan, kesempatan kerja dan sebagainya. Pemecahan masalah kemiskinan memerlukan langkah-langkah dan program yang dirancang secara khusus dan terpadu oleh pemerintah dan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Kabupaten Malang sebagai salah satu Kabupaten yang ada di Jawa Timur adalah belum memiliki Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan.

Terkait dengan masalah kemiskinan, dalam Pasal 34 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia telah diatur bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara. Selanjutnya ayat (2) diatur bahwa Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaanya. Mendasarkan dengan hal diatas dapat dipahami bahwa peran pemerintah Kabupaten Malang sangat dibutuhkan dalam penanganan kemiskinan di Kabupaten Malang. Dalam konteks ini juga dapat dipahami, bahwa dalam penanggulangan kemiskinan adalah merupakan kewajiban Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dalam

¹⁶ Ahmad Mukri, *Strategi Moneter Berbasis Ekonomi Syariah (Upaya Islami Mengatasi Inflasi)*, (Jakarta: depublish, 2020), hlm. 2

membebaskan masyarakatnya dari kondisi kemiskinan. Hal ini dapat dilakukan melalui upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebutuhan dasar. Upaya tersebut harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Malang sebagai prioritas utama dalam pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera terbebas dari kemiskinan.

Sebagaimana di atur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menentukan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan- peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini merupakan landasan hukum konstitusional bagi pembentukan Peraturan Daerah. Selanjutnya otonomi dan tugas pembantuan dimaksud ditentukan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu dalam Pasal 236 yang menentukan: (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah. (3)Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan: a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80

Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah khususnya dalam Pasal 2 ditentukan bahwa produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan. Memahami produk hukum daerah yang bersifat pengaturan maka dapat berbentuk : a. Perda atau nama lainnya; b. Perkada; c. PB KDH; dan d. Peraturan DPRD. Terkait dengan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Malang, dasar kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kemiskinan adalah diatur dalam Undang- Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (selanjutnya disebut UU 11/2009). Dasar kewenangan pengaturan dalam bentuk Perda yang dapat dilihat dalam: Pasal 24 UU 11/2009 menyatakan Penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab: a. Pemerintah; dan b. Pemerintah daerah.

Berdasar pada dasar kewenangan di atas, menjadikan betapa pentingnya dilakukan penelitian lebih lanjut dalam rangka pembentukan peraturan daerah yang hasilnya dituangkan dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, terdapat 4 (empat) permasalahan pokok yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi isu pokok mendasari disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan ?
2. Bagaimana peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan?

4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan?

C. Tujuan Kegiatan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan Ketiga adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji isu pokok mendasari disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan.
2. Mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan.
3. Mengkaji pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan.
4. Mengkaji sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan.

D. Metode Penelitian

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan, pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian yang berbasiskan pada peraturan perundang-undangan sehingga dalam penyusunan kegiatan ini dipilih metode penelitian hukum. Secara konseptual penelitian hukum sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki¹⁷ yang menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna untuk menjawab isu hukum yang dihadapi (Peter

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, ed.revisi.Cet.9. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, h. 47.

Mahmud Marzuki, 2011). Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmuan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode.¹⁸

Secara harfiah semula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu (Johny Ibrahim, 2006). Oleh karena itu metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian (Abdulkadir Muhammad, 2004). Secara lebih lanjut Soerjono Soekanto menerangkan bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya (Soerjono Soekanto, 2012).

E. Jenis dan Sifat Penelitian

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan ini, dipilih menggunakan metode yuridis normatif. Penelitian hukum yang menggunakan Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Untuk melengkapi kebutuhan empiris dalam metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan wawancara, diskusi FGD (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Metode penelitian yang digunakan dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan ini dipaparkan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Dalam penyusunan kajian ini dilakukan dengan metode yuridis-normatif, dengan sifat penelitian deskriptif. Dilakukan dengan studi

¹⁸ Sunaryati Hartono, Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20, Alumni, Bandung, 1994, h.231.

pustaka dimana menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya yang dianggap mendukung penelitian ini. Dari aspek normatif sebagaimana dikemukakan oleh Terry Hutchinson yang dikutip Peter Mahmud Marzuki yang mengidentifikasikan bahwa penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan (Peter Mahmud Marzuki, 2011).

Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain (Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2004). Pada intinya penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

Metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan wawancara diskusi *focus group discussion* (FGD), dan rapat dengar pendapat. Penelitian yuridis-normatif merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan data sekunder. Penelitian dilakukan dengan meneliti ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan dan literatur terkait.

2. Sifat Penelitian

Dalam Ilmu hukum mempunyai karakter yang khas, yaitu sifatnya yang normatif, praktis dan preskriptif (Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djadmiati, 2005). “Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan,

ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktivitas hukum”. Penelitian yang dikaji penulis dalam penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat preskriptif, yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan.

Lebih lanjut dalam proses Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan ini dilakukan melalui pendekatan hukum. Pendekatan diperlukan dalam sebuah karya tulis ilmiah untuk lebih menjelaskan dan mencapai maksud serta tujuan penelitian tersebut. Pendekatan tersebut dimaksudkan agar pembahasan sesuai dengan ruang lingkup pembahasan dapat terfokus pada permasalahan yang dituju. Menurut the Liang Gie, pendekatan adalah keseluruhan unsur yang dipahami untuk mendekati suatu bidang ilmu dan memahami pengetahuan yang teratur, bulat, mencari sasaran yang ditelaah oleh ilmu tersebut (The Liang Gie, 1982).

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut, suatu penelitian hukum akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang dicoba untuk mencari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan meliputi, Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*); Pendekatan historis (*historical approach*); Pendekatan komparatif (*comparative approach*); Pendekatan konseptual (*conceptual approach*); Pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan adalah meliputi:

a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan ini merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Dengan demikian pendekatan ini difokuskan pada

pendekatan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.

b. Pendekatan Historis (*historical approach*)

Pendekatan ini dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu memaparkan hasil kajian untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Selain itu, melalui pendekatan demikian juga dapat untuk mengetahui perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi atauran hukum tersebut.

c. Pendekatan komparatif (*comparative approach*)

Secara konseptual pendekatan ini dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum (daerah satu dengan daerah yang lain). Dalam pendekatan ini dilakukan perbandingan hukum yang bersifat deskriptif yang tujuan utamanya adalah untuk mendapatkan informasi dan perbandingan hukum terapan yang mempunyai sasaran tertentu. Dalam lingkup pemerintahan daerah pendekatan ini dilakukan perbandingan produk hukum daerah satu dengan daerah lain dengan substansi pengaturan yang sama.

d. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Melalui pendekatan ini peneliti perlu merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip tersebut dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana atau doktrin-doktrin hukum yang berlaku (Peter Mahmud Marzuki, 2011).

F. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum terbagi menjadi dua, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang

bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum dapat berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (Peter Mahmud Marzuki, 2011).

Penelitian yuridis normatif ini menggunakan bahan sekunder. Bahan sekunder yaitu terdiri dari bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer (Peter Mahmud Marzuki, 2011). Seperti buku-buku, penelitian tugas akhir, surat kabar, artikel, dan hasil-hasil penelitian, pendapat para ahli atau sarjana hukum serta hasil yang dapat mendukung pemecahan masalah yang diteliti dalam penelitian ini. Sedangkan bahan Hukum Tersier: Yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau rujukan bidang hukum (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006). Termasuk dalam bahan hukum ini adalah Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, dan Kamus Hukum.

Jenis bahan hukum yang digunakan untuk mendukung kegiatan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan ini dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tertier. Dalam penelitian ini penyusun menggunakan sumber bahan hukum yang meliputi:

1. Bahan Hukum Primer, bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.
2. Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks yang berisi prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan seperti buku-buku ilmiah bidang hukum, makalah-makalah, jurnal dan artikel ilmiah.
3. Bahan Hukum Tersier, bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer

dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tertier yang digunakan seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006).

Teknik pengumpulan data merupakan proses yang dilakukan oleh peneliti selama berlangsungnya penelitian. Dalam kegiatan ini penyusun menggunakan teknik pengumpulan data secara kualitatif, yakni dengan melakukan studi lapangan dan studi kepustakaan. Studi lapangan penyusun berusaha untuk melakukan penelitian lapangan guna mengumpulkan bahan-bahan mengenai pengaturan penyertaan modal kepada BUMD. Sebagaimana dikemukakan oleh Neuman bahwa penelitian lapangan pada umumnya dilaksanakan dengan studi kasus yang dilanjutkan dengan pemilihan lokasi penelitian dalam memulai penelitian tersebut (W. Lawrence Neuman, 2003).

Sedangkan untuk studi kepustakaan penyusun mencari kebutuhan bahan yang mendukung obyek pembahasan dengan mengumpulkan dan mempelajari literatur-literatur seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, surat edaran dan kepustakaan terkait. Tujuan dari studi kepustakaan ini adalah untuk mengoptimalkan kerangka teori dalam menentukan arah dan tujuan penelitian serta konsep-konsep dan bahan-bahan teoritis lain yang sesuai konteks permasalahan penelitian (Moh Nazir, 1998).

Lebih lanjut terkait metode pengumpulan data yang merupakan faktor penting demi keberhasilan suatu penelitian, menggunakan metode pengumpulan data yang sesuai untuk mendapatkan data yang tepat dan akurat. Sehingga untuk mencapai tujuan penelitian, maka penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

a. Metode Wawancara

Metode wawancara digunakan peneliti untuk mendapatkan informasi awal tentang permasalahan dan variabel yang harus diteliti. Penyusun perlu melakukan wawancara dengan perangkat daerah di lingkungan

Pemerintah Kabupaten Pasuruan yang terkait dengan penyertaan modal kepada BUMD, untuk mendapatkan informasi lebih lanjut yang diperlukan dalam penelitian. Wawancara merupakan bentuk komunikasi langsung dalam bentuk tanya jawab melalui tatap muka antara peneliti dan informan. Dalam kegiatan ini yang diperlukan adalah wawancara tak berstruktur yang dapat secara leluasa melacak keberbagai segi dan arah guna mendapatkan informasi selengkap mungkin (Burhan Bungin, 2003). Dari hasil wawancara nantinya akan menjadi data primer dalam penelitian ini.

b. Metode Observasi

Metode observasi adalah suatu cara pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap obyek dalam suatu periode tertentu dan mengadakan pencatatan secara sistematis tentang hal-hal tertentu yang diaminati. Metode observasi ini dilakukan dengan cara mengamati langsung atas dokumen-dokumen yang digunakan dalam pengumpulan data penelitian.

c. Metode Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang dapat berupa sumber tertulis yakni buku, laporan, direktori, dan data-data lain yang berkaitan dengan penelitian yang sedang dikerjakan.

G. Teknik Penyajian dan Analisis Bahan

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis diskriptif dan preskriptif. Analisis diskriptif digunakan dengan cara pengumpulan, mengklasifikasikan data, menginterpretasi data dan menjabarkan data sehingga memberikan gambaran yang obyektif dari masalah yang telah dianalisis melalui wawancara dan observasi.

Hasil penelitian ini dijabarkan secara deskriptif analitis dan preskriptif. Analitis deskriptif, yaitu mendeskripsikan fakta-fakta yang ada, kemudian dilakukan analisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah yang ada. Pelaksanaan

metode deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri. Sedangkan sifat preskriptif, bahwa penelitian mengemukakan rumusan regulasi yang diharapkan untuk menjadi alternatif penyempurnaan norma-norma (dalam konteks pengaturan yang seharusnya) serta sistem pengaturannya di masa yang akan datang.

Teknik dan analisis bahan pada kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan ini dilakukan melalui proses *Pertama* proses evaluasi atau penilaian terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan. Penilaian dilakukan tidak hanya menghubungkan pasal-pasal atau materi terkait namun juga melihat latar belakang atau landasan pemikiran dari peraturan-peraturan tersebut. Hasil penilaian tersebut setidaknya kemudian akan menghasilkan gambaran atau petunjuk bahwa peraturan dimaksud misalnya diterima oleh masyarakat, implementatif, dan efektif sehingga dapat dipertahankan atau sebaliknya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum di masyarakat sehingga perlu dilakuakn perubahan, penyempurnaan atau bahkan penggantian.

Kedua, Analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan, pengelompokan norma hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, muatan yang dikandung dalam peraturan perundang-undangan, efektivitas peraturan perundang-undangan, serta hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan dengan peraturan daerah.

Langkah yang harus dilakukan dalam melakukan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan ini dilakukan sebagai berikut:

1. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Penanggulangan kemiskinan, pembentukan peraturan perundang-

undangan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Penanggulangan kemiskinan yang akan dianalisis dengan menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan terkait.

2. Mengkaji, meneliti, menganalisa latar belakang dari peraturan daerah. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkaji bagian yang menggambarkan latar belakang yang mendasari disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan yang biasanya termuat dalam konsideran menimbang, konsideran mengingat dan penjelasan umum peraturan daerah.
3. Mengkaji, meneliti, menganalisa pasal demi pasal termasuk penjelasan pasalnya dari peraturan daerah yang mengatur Penanggulangan kemiskinan. Metode yang dilakukan dapat dengan meneliti pasal demi pasal secara keseluruhan atau fokus terhadap pasal-pasal tertentu terkait permasalahan.
4. Dalam menganalisis dapat disesuaikan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya misalnya apakah dasar pembentukannya sudah sesuai, apakah fungsi maupun materi muatannya sudah sesuai, apakah daya guna yang memadai dalam pelaksanaannya dan lain sebagainya.

H. Sistematika Penulisan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah

Sistematika penulisan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan terdiri dari 6 (Enam) bab yang dimulai dari bab 1 sampai bab 6 yang diuraikan sebagaimana berikut :

BAB I : Pendahuluan.

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

A. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan

Rancangan Peraturan Daerah. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.

- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum.
- 3) Penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 4) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
- 5) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non

hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Bab II: Kajian Teoritis dan Praktik Empirik

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoritis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah. Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- A. Kajian Teoritis
- B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
- C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

Bab III: Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan

yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

Bab IV: Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan

hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Bab V: Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah.

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- a. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- b. Materi yang akan diatur;
- c. Ketentuan sanksi; dan
- d. Ketentuan peralihan.

Bab VI: Penutup

Bab penutup terdiri atas sub bab simpulan dan saran.

- a. Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

- b. Saran

Saran memuat antara lain:

- 1) Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.
- 2) Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Daerah.
- 3) Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

Daftar Pustaka

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

Lampiran

Lampiran Rancangan Peraturan Daerah

Sebagaimana pada Lampiran III Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Bentuk Produk Hukum Daerah dalam hal ini sistematika Peraturan Daerah disusun sebagaimana berikut:

1. Judul
2. Pembukaan (Batang tubuh)
3. Penutup
4. Penjelasan (jika diperlukan)
5. Lampiran (jika diperlukan)

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**A. Kajian Teoretis****1. Teori Negara Kesejahteraan**

Kemakmuran rakyat sudah terjamin dengan baik secara normatif khususnya dalam UUD 1945, yang kemudian menjadi masalah adalah penerjemahan prinsip tersebut ke dalam berbagai kebijakan pemerintah dalam regulasi yang masih banyak terganggu oleh berbagai kepentingan. Jaminan kesejahteraan adalah konsekuensi dari Negara yang menganut paham kesejahteraan/*welfare state*. Indonesia tidak melepaskan pasar dari negara begitu juga, intervensi negara terhadap pasar dalam rangka ekspetasi pasar yang mampu menyejahterakan rakyat. Andersen mengungkapkan bahwa *welfare state*:¹⁹ *a welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of the market forces in at least three directions - first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; - second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain "social contingencies" (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crisis; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.*

Welfare state merupakan institusi negara dimana kekuasaan yang dimilikinya (dalam hal kebijakan ekonomi dan politik) ditujukan untuk memastikan setiap warga negara beserta keluarganya memperoleh pendapatan minimum sesuai dengan standar kelayakan. Memberikan

¹⁹ J. G. Andersen, 2007, *Welfare States and Welfare State Theory*, Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, (CCWS Working Paper), Aalborg Universitet, Denmark, hlm. 4.

layanan sosial bagi setiap permasalahan yang dialami warga negara (baik dikarenakan sakit, tua, atau menganggur), serta kondisi lain semisal krisis ekonomi. Memastikan setiap warga negara mendapatkan hak-haknya tanpa memandang perbedaan status, kelas ekonomi, dan perbedaan lain. Penelitian lain yang dilakukan Assar Lindbeck tentang *Research Institute of Industrial Economics*, menyatakan: ²⁰ *Welfare state. According to a narrow definition, the welfare state comprises two types of government spending arrangements: cash benefits to households (transfers, including mandatory income insurance) and subsidies or direct government provision of human services (such as child care, pre- schooling, education, health care, and old-age care). By broader definitions, the welfare state may also include price regulation (such as rent control and agricultural price support), housing policies, regulation of the work environment, job-security legislation, and environmen-tal policies. This essay is confined to the narrow definition. Welfare state* bisa dilihat dari sudut pandang terbatas dan sudut pandang luas. Dari perspektif terbatas, *welfare state* merupakan tata kelola keuangan pemerintah yang ditujukan untuk sektor rumah tangga (konsumsi dalam negeri, penghasilan, asuransi), serta subsidi atau dana sosial untuk kesehatan anak, pendidikan, kesehatan umum, dan perawatan orang tua. Dari sudut pandang yang luas, *welfare state* bisa digambarkan sebagai intervensi pemerintah melalui kebijakan publik, termasuk diantaranya kebijakan perumahan, peraturan tenaga kerja, undang-undang perpajakan, serta kebijakan lingkungan, dengan tujuan untuk kesejahteraan masyarakat. Konsep kesejahteraan (*welfare*) sering diartikan berbeda oleh orang dan negara yang berbeda.

Merujuk pada Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson, dan Suharto, pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat

²⁰ Assar Lindbeck, 2006, *The Welfare State-Background, Achievements, Problems, Research Institute of Industrial Economics*, IFN Working Paper No. 662, Research Institute of Industrial Economics, Stockholm, Sweden, hlm. 2.

makna; **Pertama**, sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Midgley, mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “...a condition or state of human well-being”.²¹ **Kedua**, sebagai pelayanan sosial, di Inggris, Australia, dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*). **Ketiga**, sebagai tunjangan sosial yang, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, pengangguran, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “*social illfare*” ketimbang “*social welfare*”.²² **Keempat**, sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian kedua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).²³

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya *pemerintah* dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan

²¹ James Midgley, et. al., “*The Handbook of Social Policy*”, dalam Michelle Livermore, 2000, Sage, London, hlm. xi-xv.

²² Edi Suharto, “Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos”, Seminar, Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM UGM, Yogyakarta, 2006, hlm. 4.

²³ Edi Suharto, Peta dan Dinamika *Welfare State* di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?, Makalah disampaikan pada Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2006.

sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*). *International Tiscali Encyclopaedia* menjelaskan *welfare state* pertama kali dipopulerkan oleh Alfred Zimern tahun 1930-an untuk membedakan antara kebijakan demokratis dengan *welfare state* di beberapa kawasan Eropa yang diktator. Bagian-bagian *welfare state* dibangun di Jerman (1883), New Zeland (1898), Austria-Hungaria (akhir abad 19), Norwegia (1909), Swedia (1910), Italia dan Rusia (1911), serta Amerika Serikat (1935).²⁴

Welfare state diperkenalkan pada abad 18 melalui gagasan Jeremy Bentham (1748-1832), bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin kepada rakyatnya tentang kebahagiaan yang sebesar-besarnya (*The greatest happiness/ welfare, of the greatest number of their citizen*).²⁵ Jeremy Bentham dalam konsepnya sering menggunakan istilah “*utility*” (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan, berdasarkan prinsip utilitarianisme yang dikembangkan Jeremy Bentham bahwa suatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra (seluas- luasnya) adalah sesuatu yang baik, namun sebaliknya bahwa sesuatu yang menimbulkan sakit adalah sesuatu yang *not good* (buruk), oleh karena itu pemerintah harus melakukan aksi (kebijakan dan program) yang selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan kepada rakyat sebanyak mungkin, gagasan Jeremy Bentham untuk mewujudkan *welfare state* berkaitan langsung dengan reformasi hukum, peranan konstitusi dan pengembangan kebijakan sosial. Melalui pemikiran Jeremy Bentham tersebut ia dikenal sebagai “Bapak Kesejahteraan Negara” (*The Father of welfare state*). Istilah negara kesejahteraan (*welfare state*) kesejahteraan sosial (*social welfare*) bukanlah hal baru, baik dalam wacana global maupun nasional. Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) suatu lembaga kerja

²⁴ International Tiscali Encyclopaedia, “welfare state”, <http://www.tiscali.co.uk/reference/welfarestate>, diakses 22 April 2020.

²⁵ Edi Suharto, Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara, Op.cit, hlm. 4.

sama dunia, misalnya, telah lama mengatur hal ini sebagai salah satu bidang kegiatan masyarakat internasional. Perserikatan Bangsa-Bangsa memberi batasan kesejahteraan sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi yang bertujuan untuk membantu individu atau masyarakat guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dan meningkatkan kesejahteraan selaras dengan kepentingan keluarga dan masyarakat.²⁶ Pemikiran-pemikiran mengenai kesejahteraan sosial di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) semakin berkembang.

Para pemimpin negara sedunia mengikuti Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Millenium di PBB, New York tahun 2000, ditegaskan kembali pada tahun 2003, menetapkan upaya mengurangi separuh dari kemiskinan di dunia sebagai “Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals*)” bagi negara-negara anggota PBB yang harus dicapai pada tahun 2015, melalui 8 jalur sasaran (Delapan MDGs), meliputi:

1. Pemberantasan kemiskinan dan kelaparan ekstrem;
2. Menjamin pendidikan primer secara universal;
3. Mendorong persamaan gender dan memberdayakan perempuan;
4. Mengurangi kematian anak;
5. Meningkatkan kesehatan para ibu;
6. Mengatasi HIV/AIDS;
7. Menjamin berkelanjutan lingkungan: baik tanah maupun air dan sanitasinya;
8. Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.²⁷

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagaimana terdapat dalam Pembukaan Undang Undang Dasar

²⁶Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung: Refika Aditama, 2005, hlm. 1.

²⁷Ismid Hadad, “Pengentasan Kemiskinan dalam Pembangunan Berkelanjutan dan Perubahan Pola Produksi Yang Ramah Lingkungan”, *mimeo*, disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke-VIII dengan thema “Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Nasional Berkelanjutan” diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Depkeh dan HAM RI, tanggal 14-18 Juli 2003 di Kuta, Bali. Hlm 12

1945 sebagai Mukadimah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, merupakan wujud konkrit terhadap cita-cita bangsa Indonesia, konsep kesejahteraan tersimpul dalam kalimat sebagai berikut:“...Kemudian dari pada 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 dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan Yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia...”.

Selanjutnya mengenai konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) kesejahteraan sosial (*social welfare*) dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) jenis:²⁸

- a. Mengutamakan pemberian jaminan sosial, sehingga kesejahteraan sosial (*social welfare*) mengacu kepada pentingnya memberikan bantuan sosial/jaminan sosial yang sifatnya altruisme-filantropis, cenderung kepada caritas.
- b. Mengartikan kesejahteraan sosial sebagai *societal welfare* yang artinya kesejahteraan bersama bagi seluruh masyarakat. Dalam *societal welfare* ini bantuan altruisme-filantropis tidak diutamakan bahkan cenderung diartikan kurang menghargai martabat si miskin.

Paham *kedua* yang berdasar *societal welfare* ini lebih mengutamakan pembukaan lapangan kerja. Dengan hilangnya pengangguran, maka kemiskinan akan teratasi. Di Barat (AS khususnya) adalah Presiden

²⁸ Sri-Edi Swasono, *ibid.*, hlm. 67. Lihat Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung: Refika Aditama, 2005, hlm. 4.

Roosevelt dan Presiden Nixon yang menegaskan bahwa mereka lebih menyukai *workfare* (membukakan lapangan kerja) dan bukan *welfare* yang artinya memberikan santunan-santunan yang bersifat caritas. Doktrin Kesejahteraan Sosial Indonesia dengan tegas sejak awal kemerdekaan mengutamakan paham yang kedua ini.

Hal tersebut juga dijamin Pasal 27 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945, menyatakan: bahwa “...*Tiap-tiap warnanegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan...*”. Hanya bagi *fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara* (Pasal 34 Undang Undang Dasar 1945) yang tidak mampu bekerja, *un able, disable* diberi santunan oleh Negara serta diberdayakan (*empowering*) sedapat mungkin. Pasal 34 Undang Undang Dasar 1945 ini menjadi Doktrin Kesejahteraan Sosial Indonesia.

Mengenai kesejahteraan sosial dalam Undang Undang Dasar 1945 sebelum amandemen dituangkan dalam Bab XIV dengan judul “Kesejahteraan Sosial” meliputi Pasal 33 dan Pasal 34. Hal ini mengandung makna bahwa kesejahteraan sosial adalah substansial atau utama. Setelah amandemen Undang Undang Dasar tahun 2002, mengenai kesejahteraan sosial diubah menjadi Bab XIV Undang Undang Dasar 1945 dengan judul “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”. Hal ini berarti menempatkan makna Kesejahteraan Sosial sebagai derivat ekonomis. Dengan kata lain merubah makna *societal welfare* menjadi sekedar santunan sosial (*sosial welfare*). Kesejahteraan Sosial bukan lagi substansial sebagai *societal welfare*, sebagai dasar mencapai cita-cita *welfare state* dengan masyarakat negaranya yang sejahtera.

Kesejahteraan yang relevan dengan penelitian ini adalah *societal welfare/societal well-being*²⁹, yaitu secara imperatif³⁰-ideologis adalah suatu keharusan, suatu tuntutan konstitusional. Sebagai contoh, implementasi Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, bahwa pasal tersebut memberikan ketentuan-ketentuan imperatif bagi negara untuk mengatur perekonomian. Sebagaimana ayat (1) Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, menyatakan: bahwa “...Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan...”. Artinya UUD NRI 1945dimaknai sebagai perintah yang tidak saja ditujukan bagi warga negara, melainkan juga oleh pemerintah secara luas yang merupakan pemangku kewajiban untuk itu.³¹

Perkataannya adalah “*perekonomian disusun*”, tentu artinya tidak dibiarkan tersusun sendiri secara bebas oleh kehendak dan cita-rasa pasar. Selanjutnya susunan yang dimaksud adalah “usaha bersama” artinya berdasar suatu mutualisme yang menunjukkan perbedaannya dari usaha swasta yang didorong oleh *self-interest*, sedangkan “asas kekeluargaan” artinya adalah *brotherhood* yang bukan *kinship nepotistik*, sebagai pernyataan adanya tanggung jawab bersama untuk menjamin kepentingan, kemajuan dan kemakmuran bersama layaknya makna *brotherhood*. Oleh karena itu dalam mengimplementasikan hal ini, harus didasari oleh rasa-bersama, gotong-royong, maju dan makmur bersama.

²⁹ Peter Travers and Sue Richardson, “Material Well-Being and Human Well-Being”, Chapter 4 in *Living Decently: Material Well Being in Australia*, Oxford and New York: Oxford University Press, 1993, hlm. 117-156.

³⁰ Imperatif adalah suatu karakteristik hukum yang dijelaskan oleh John Austin, dimana hukum dimaknai sebagai perintah kekuasaan yang harus dipatuhi. Austin berusaha mempertanggungjawabkan validitas hokum dengan merujuk pada ‘asal usul’ atau ‘sumber’ yang secara faktual empiris diakui memiliki otoritas untuk menciptakan hukum. Lebih lanjut, Austin mengatakan bahwa hokum harus dipahami dalam arti komando karena hukum seharusnya tidak memberi ruang untuk memilih: apakah mematuhi atau tidak mematuhi. Hokum bersifat non-optional. Lihat lebih lanjut dalam Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001. hlm. 58

³¹ Pasal 28I ayat (4): *Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*

Societal welfare merupakan pengertian terhadap kesejahteraan sosial Indonesia, maksudnya adalah menegaskan bahwa posisi rakyat dalam kehidupan sosial ekonomi adalah substansial dan bukan residual, sedangkan *social welfare* merupakan pengertian kesejahteraan sosial sebagai santunan sosial yang maknanya adalah santuan sosial sebagai sikap belas kasih. Kaitannya dengan *societal welfare* secara imperatif-ideologis adalah suatu keharusan, suatu tuntutan konstitusional, bukan belas kasih negara.

Mewujudkan tatanan kehidupan sosial yang adil dan beradab adalah impian semua bangsa di dunia tak terkecuali bangsa Indonesia. Sebagai bagian dari komunitas dunia bangsa Indonesia telah mengikrarkan dirinya untuk menjadi sebuah bangsa bagi seluruh golongan dan strata sosial masyarakat Indonesia. komitmen kebangsaan untuk menjadikan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang berdaulat kemudian di ungkapkan dalam sebuah peribahasa “*Gemah ripah loh jinawi, tata tentrem kerta raharja*”.

Dalam prinsip negara kesejahteraan, keadilan merupakan tujuan hidup dalam bernegara, keadilan harus dipahami sebagai kesetaraan terhadap semua golongan. Mengutip pendapat Jhon Rawls bahwa “*Keadilan merupakan kebijakan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar. Dengan demikian hukum dan institusi, tidak peduli betapapun betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil. Keadilan tidak tunduk pada tawar menawar politik atau kalkulasi kepentingan sosial. Satu-satunya hal yang mengijinkan kita untuk menerima sitem yang salah adalah kerana tidak adanya sistem yang lebih baik*”.³² Pemaknaan mengenai hakikat dari keadilan adanya kesetaraan juga di amini oleh Hart. menurut Hart keadilan merupakan perpaduan antara kesetaraan dan

³² John Rawls. *Teori Keadilan*. (Pustaka Pelajar: Yogyakarta: 2011). hlm. 3-4.

ketidaksetaraan.³³ Artinya jika kita mengacu pada pendapat tersebut maka dapat dipahami bahwa kesetaraan yang dimaksud adalah kesetaraan yang bersifat proporsional sesuai dengan tingkat kemampuannya, dan bukan pada derajat sosialnya.

Sebagai bangsa yang menempatkan keadaulatan negara diatas kehendak rakyat, tentunya menjadikan keadilan dibidang ekonomi. Jika merujuk pada pembukaan UUD NRI 1945 pada alinea ke empat “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, maka menurut Soekarno bahwa antara sila ke empat dan lima Pancasila sangat berkaitan satu dengan lainnya sehingga membentuk suatu prinsip “sosio-demokrasi”. Sehingga dengan imbuhnya bahwa tidak mungkin kita dapat mendirikan satu negara.

Penjabaran mengenai konsep negara kesejahteraan tersebut adalah dalam rangka memurnikan kembali paradigma bernegara, khususnya mengenai makna kesejahteraan sosial. Kita harus membaca ulang frasa ‘sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’. Terdapat frasa ‘sebesar-besarnya’ artinya negara harus mengambil untung dengan paling besar, paling banyak, dan paling maksimal. Jika terdapat skema hilirisasi yang lebih menguntungkan dari saat ini, berarti Indonesia masih gagal untuk mengambil keuntungan sebesar-besarnya. Beban tanggung jawab yang diemban pemerintah begitu besar, untuk menghidupi kesejahteraan sosial masyarakat Indonesia yang berjumlah kurang lebih 200 juta jiwa. Tentunya pemasukan negara juga harus besar, agar mampu mendukung performa kebijakan kesejahteraan sosial. Tanpa dukunugan yang memadai tentunya, kesejahteraan sosial akan menjadi hal yang semu dan menuju pada ketimpangan sosial. Untuk itu, pemahaman sebesar-

³³ Hayat. “Keadilan Sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teoritis dalam Konsep Demokrasi”. (Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum: Volume 2: Nomor 2: 2015). hlm. 191.

besarnya kemakmuran rakyat adalah dengan mengambil keuntungan sebesar-besarnya dalam hubungan bisnis yang dilakukan dengan para pengusaha pertambangan mineral. Negara mempunyai otoritas sebagai tuan rumah dengan kedudukan yang lebih superior.

2. Teori Ekonomi tentang Kemiskinan

Pengertian kemiskinan, awal mula didefinisikan oleh Adam Smith tahun 1776 yang menguraikan bahwa kemiskinan adalah suatu kondisi dimana seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup minimum yang diperlukan secara alamiah oleh tubuh.³⁴ Pengertian ini, secara eksplisit merujuk pada kebutuhan fisik minimum agar manusia bisa hidup secara biologis. Dalam perkembangannya, Adam Smith tidak saja merujuk pada kebutuhan biologis semata, namun mencakup pula kebutuhan sosial. Sebagai contoh, untuk kehidupan Eropa pada saat itu, seseorang yang tidak mampu memakai pakaian lenan dianggap tidak layak bergaul (tidak bermartabat), maka seseorang yang tidak mampu memakai baju lenan, meskipun dapat memenuhi kebutuhan fisiknya, juga termasuk dalam golongan miskin.

Pandangan lain tentang kemiskinan dikemukakan oleh Karl Marx. Menurut Marx kemiskinan seseorang merupakan kondisi dimana dirinya tidak mampu melakukan berbagai hal yang lazim dilakukan orang pada umumnya³. Dalam pengertian ini Marx lebih percaya bahwa kemiskinan bukan suatu dimensi absolut, tetapi lebih pada dimensi relatif. Konsep Marx ini dalam perkembangannya lebih banyak diadopsi, terutama dalam hal mengukur kemiskinan dengan memasukkan berbagai aspek sosial, untuk bisa hidup layak di masyarakat. Dengan menggunakan konsep Marx

³⁴ Davis, E. Philip and Sanchez-Martinez, Miguel, 2015, *Economic Theory of Poverty*, Ed. Juni, www.JRF.org.uk 2015

ini, selanjutnya Seebom Rowntree pada abad 19, mengklasifikasikan kemiskinan menjadi kemiskinan primer dan kemiskinan sekunder. Kemiskinan primer merupakan kondisi dimana seseorang tidak bisa memenuhi kebutuhan fisik primer berupa pangan, sandang, dan papan; sementara kemiskinan sekunder merupakan kemiskinan dimana seseorang tidak bisa memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang lebih luas, misalnya sanitasi yang sehat, air bersih, transportasi, pendidikan, dan kebutuhan-kebutuhan sosial lain yang menjadikan seseorang mampu bergaul dengan setara di masyarakat.³⁵

Dengan mendasarkan pada konsep Adam Smith, Marx, maupun Rowntree, konsep dan definisi kemiskinan ada beberapa dekade terakhir berkembang cukup pesat. Office National Statistic misalnya, mendefinisikan kemiskinan sebagai situasi di mana sumber daya seseorang (terutama sumber daya materinya) tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan minimum (termasuk partisipasi sosial).

Keberagaman pandangan tentang kemiskinan mengindikasikan bahwa kemiskinan pada dasarnya bersifat multi dimensi. Hal ini menjadikan bahwa pengukuran kemiskinan adalah sesuatu yang tidak mudah dan rumit. Namun demikian pengukuran tetap penting karena dengan memberikan pengukuran, maka dapat memberikan gambaran bagi pengambil kebijakan untuk menyusun intervensi dalam penanggulangan kemiskinan. Bank Dunia (2005) menyatakan ada beberapa alasan mengapa kemiskinan perlu diukur, antara lain:

1. Agar orang miskin selalu mendapat perhatian;
2. Mengidentifikasi kelompok miskin guna melakukan intervensi dan pengentasan kemiskinan;

³⁵ Office for National Statistics, 2013, Poverty and Social Exclusion in the UK and EU, 2005-2011. UK: Office for National Statistics

3. Monitoring dan evaluasi program-program pengentasan kemiskinan; dan
4. Evaluasi kebijakan dan keberhasilan lembaga pemerintah dalam pembangunan.

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang senantiasa hadir di tengah-tengah masyarakat yang bersifat multidimensional. SMERU menunjukkan bahwa kemiskinan memiliki beberapa ciri (menurut Suharto) yakni sebagai berikut:

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (papan, sandang, pangan).
2. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya seperti Kesehatan, Pendidikan, Sanitasi, Air bersih, dan Transportasi.
3. Ketiadaan jaminan masa depan (karna tiada investasi untuk pendidikan dan keluarga).
4. Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual maupun masal.
5. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan keterbatasan sumber alam.
6. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat.
7. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan.
8. Ketidakmampuan untuk berusaha karna cacat fisik maupun mental.
9. Ketidakmampuan dan ketidak beruntungan sosial seperti Anak terlantar, Wanita korban tindak kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), Janda miskin, dan Kelompok marjinal dan terpencil.

Meskipun kemiskinan bersifat multi dimensi, namun beberapa literatur sepakat bahwa faktor dominan dari kemiskinan adalah faktor ekonomi, yaitu rendahnya pendapatan. Terdapat banyak faktor, mengapa pendapatan seseorang rendah sehingga masuk dalam kelompok miskin.

Salah satu teori yang cukup populer dalam menjelaskan sebab-sebab kemiskinan adalah teori lingkaran kemiskinan (*the vicious cycle of poverty*).



Lingkaran tersebut menjelaskan bahwa seseorang miskin, pada umumnya tidak memiliki sumber daya untuk mengakses pendidikan, sehingga pada umumnya tingkat pendidikannya rendah. Selain itu, juga tidak mampu mengkonsumsi makanan dengan gizi optimal. Jika sakit pada umumnya juga tidak mampu mengakses pengobatan yang standard. Oleh karena itu tingkat kesehatan juga rendah. Rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan mengakibatkan, produktivitas rendah. Jika bekerja pada umumnya memiliki upah yang rendah, dan jika berusaha (termasuk bertani) pada umumnya menggunakan pola-pola yang subsisten, sehingga

nilai tambah yang dihasilkan juga rendah. Akibatnya penghasilan rendah dan selanjutnya miskin.

Dari rantai lingkaran kemiskinan tersebut, maka untuk mengatasi kemiskinan, program yang dikembangkan adalah bagaimana memotong rantai kemiskinan dengan beberapa jalur sekaligus, baik jalur pendidikan, jalur kesehatan, dan jalur pemberdayaan. Ketiga jalur ini dapat dikembangkan sedemikian rupa sehingga penduduk miskin akan memiliki produktivitas yang tinggi dan selanjutnya akan memiliki pendapatan yang tinggi sehingga terlepas dari kemiskinan. Pengembangan program penanggulangan kemiskinan dapat memuat program-program yang terkait dengan pengurangan beban ekonomi melalui pemenuhan kebutuhan dasar lainnya yaitu rumah yg layak, jamban/sanitasi dan lain-lain. Juga diperlukan program pengendalian penduduk melalui program KB bagi warga miskin.

Meskipun dalam lingkaran kemiskinan, nampak variabel yang mempengaruhi cukup sederhana, namun riil pengentasan kemiskinan adalah sangat kompleks. Banyak dimensi yang cukup kompleks dan sangat spesifik. Penyebab kemiskinan bisa bersifat, sosial (sistem sosial yang menjadikan masyarakat tidak produktif), kultural (budaya), natural (alam, misalnya alam yang kering dan tidak subur), maupun kemiskinan yang bersifat turun temurun. Masing-masing tipe kemiskinan memerlukan penanganan yang berbeda-beda. Bank Dunia bahkan mendiskripsikan beberapa penyebab kemiskinan yang lazim terjadi di beberapa negara berkembang, termasuk Indonesia. Faktor-faktor yang menjadi penyebab kemiskinan menurut Bank Dunia:

1. kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal
2. Terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana
3. Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sector

4. Adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung
5. Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern).
6. Rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat
7. Budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungan-nya
8. Tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (good governance)
9. Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Menurut Ginanjar Kartasasmita tipologi kemiskinan di kelompokkan menjadi:

1. Persistent Poverty yaitu kemiskinan yang terjadi secara turun temurun
2. Cyclical Poverty yaitu kemiskinan yang dasar logikanya mengikuti kemiskinan struktural, dimana polanya bergantung pada siklus ekonomi
3. Seasonal Poverty yaitu kemiskinan musiman, biasanya dialami oleh masyarakat petani atau pesisir pantai.
4. Accidental Poverty yaitu kemiskinan yang disebabkan oleh bencana alam.

B. Kajian Terhadap Asas/ Prinsip yang Terkait

Dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal antara asas hukum dan norma hukum. Berdasarkan istilah asas yang dipopulerkan oleh Michael Agnes, Herman Bakir mendefinisikan asas sebagai seperangkat dalil atau proposisi evaluatif tentang kebenaran terdasar segala ihwal-ihwal (situasi-situasi) yang diarahkan sebagai pedoman ‘landasan’ atau tumpuan dalam suatu aktus “berpikir” atau menilai” (Herman Bakir, 2004). Terkait sebagai landasan suatu aktus berpikir, maka asas-asas

tersebut bermain pada proposisi-proposisi bercorak evaluatif. Oleh karenanya tidak bisa ditepis lagi bahwa asas-asas tersebut tak lain adalah nilai yang diarahkan mempedomani orang dalam sikap atau keputusan terarah tentang fakta yang dihadapinya. Maka dalam posisinya sebagai nilai itu asas akan dibedakan kedalam empat model yang meliputi :

1. Asas-asas moral: asas yang kedalamnya bermain nilai-nilai yang semuanya dengan salah satu cara berkaitan dengan yang dijustifikasi secara moral, sehingga proposisinya terutama adalah bercorak evaluatif dan normatif.
2. Asas-asas estetika; asas-asas ini muncul dalam diri subjek ketika yang bersangkutan secara langsung terlibat kedalam situasi menuntutnya untuk menilai kualitas estetik yang terkandung pada suatu objek visual yang diperhadapkan padanya. Asas ini tidak menuntut realisasi sebab dia hanya bercorak evaluatif.
3. Asas-asas religius; pada asas-asas ini bermain proposisi normatif dan evaluatif, kedalamnya juga akan terlibat elemen-elemen moral dan estetika.
4. Asas-asas teknikal atau instrumental: asas-asas ini adalah pedoman yang diarahkan untuk menilai hal-hal dalam kaitannya dengan berfungsi atau bekerjanya ihwal (sistem) tertentu dengan baik.

Keseluruhan model asas-asas tersebut memiliki wilayah terapannya berkarakter abstrak (umum). Hal ini disebabkan keseluruhan dari asas-asas ini mengendap di sistem kesadaran intelegensi manusia. Namun, meskipun dia abstrak, di justru diarahkan untuk diaplikasi pada sesuatu yang kongkret. Asas-asas yang lebih umum maupun yang kurang umum, harus selalu diterapkan di peristiwa-peristiwa khusus. Dengan kata lain, asas-asas serta norma-norma senantiasa menghendaki agar diwujudkan dalam situasi konkret, yang demikian ini menyebabkan timbulnya masalah baru.

Sebuah asas betapapun khususnya dia, tetap bersifat umum, dan tidak sepenuhnya mengacu pada suatu peristiwa konkret, yang selalu berbeda

antara satu dan lainnya. Betapapun miripnya namun tidak pernah terdapat dua peristiwa yang sama sepenuhnya, namun dapatlah timbul pertanyaan, apakah dapat bekerja dengan asas-asas yang selalu mengacu pada berbagai peristiwa yang biasanya banyak jumlahnya, yang betapapun khususnya dibanding dengan norma-norma tertinggi serta yang paling umum, namun tetap juga melayang di atas peristiwa-peristiwa tertentu dan tidak pernah dapat mencapainya (H. De Vos, 1987).

Dengan demikian semakin khusus isi dari suatu asas maka terbataslah wilayah terapaninya. Sebaliknya semakin umum isi dari suatu asas maka akan semakin luas pula wilayah terapaninya. Dengan kata lain semakin khusus isi asas tersebut semakin dekatlah ia pada kenyataan, begitupula sebaliknya. Soetandyo menyatakan bahwa, kelompok asas-asas yang berada pada tataran yang paling abstrak, umumnya adalah gerombolan asas-asas bercorak moral (Soetandyo Wingnjosoebroto, 2001). Berkilas balik pada model asas-asas sebelumnya bahwa asas-asas hukum yang utama tak lain dari seperangkat penilaian-penilaian moral. Dan sesungguhnya hukum adalah moral-moral endapan di kehidupan batin masyarakat manusia, yang telah melalui prosedur sistematisasi sedemikian rupa melalui tradisi-tradisi penalaran. Selain itu, melihat dari karakternya yang evaluatif dan normatif itu, dapat dikatakan bahwa itulah yang berlaku sebagai asas utama baginya (Herman Bakir, 2004).

Dengan demikian, lingkup pengertian asas hukum, terutama di tataran “pembentukan hukum”, berkisar pada “konsep-konsep dasar” yang kedalamnya termuat proposisi-proposisi ataupun asumsi-asumsi abstrak tentang nilai-nilai kebenaran (moral), yang diarahkan sebagai tumpuan berpikir para legislasi di aktus pembentukan kaidah hukum positif atau para hakim di putusan-putusan (vonis) individual. Oleh karenanya asas-asas hukum adalah konsep pertama dari segala aturan hukum. Asas-asas hukum sebagai prinsip moral atau sebagai bagian dari sistem hukum itu sendiri, menerapkan aktus berpikir yuridikpun mengacu pada nilai-nilai yang

dikandungnya. Akan tetapi penerapan sebuah asas hukum pada aturan hukum, tidak sama dengan esensi dari asas-asas hukum itu sendiri. Dalam penggunaannya sebuah aturan hukum harus mengembangkan asas hukum itu sendiri mengingat penerapan sebuah asas hukum pada aturan hukum atau norma hukum tidak seluas sebagaimana asas hukum.

Asas-asas hukum ialah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas-asas itu dapat disebut juga pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum. Dengan demikian ia menjadi titik tolak juga bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang tersebut (Theo Huijbers, 1990). Dari berbagai pemaparan tentang norma hukum dan asas hukum, maka asas hukum dan norma hukum merupakan hal yang berbeda. Asas hukum merupakan hal yang dipedomani dalam pembuatan norma hukum yang dapat dikembangkan dan dijabarkan untuk pembentukan norma hukum. Sedangkan, norma hukum adalah hukum positif atau aturan itu sendiri yang dibentuk sesuai dengan asas-asas hukum.

Begitupula Yuliandri menjelaskan bahwa asas hukum bukanlah merupakan aturan yang bersifat kongkret sebagaimana halnya norma atau kaidah hukum, yang menjadi isi dari setiap undang-undang. Akan tetapi asas hukum memberikan pedoman dalam merumuskan norma hukum yang kongkret dalam pembentukan undang-undang (Yuliandri, 2009). Sudikno Mertokusumo pula membedakan, bahwa asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak, maka kaidah hukum dalam arti sempit merupakan nilai yang bersifat lebih kongkret daripada asas hukum. Kemudian juga ditambahkan bahwa asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang kongkret atau pasal-pasal (Sudikno Mertokusumo, 2006). Lebih lanjut, JB. Daliyo membedakan antara asas dan norma hukum adalah (JB. Daliyo, 1992):

- a. Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak sedangkan norma merupakan aturan yang riil.

- b. Asas adalah suatu ide atau konsep sedangkan norma adalah penjabaran dari ide tersebut.
- c. Asas hukum tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma mempunyai sanksi.

Dari berbagai uraian para pakar mengenai asas dan norma hukum maka dapat disimpulkan bahwa keduanya merupakan sisi yang berbeda namun memiliki keterkaitan yang erat. Adapun asas merupakan hal yang harus tercermin dan terkandung dalam sebuah norma hukum sebagai penjabarannya. Hal ini tidak lain asas hukum merupakan ruh dari norma hukum, bilamana suatu norma hukum tidak sesuai dengan asas hukum maka norma hukum tersebut sudah kehilangan esensinya sebagai sebuah aturan.

Begitu pula secara peraturan perundang-undangan, Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (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), bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah asas hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 5

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain itu Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Penjelasan di atas kiranya telah mencerminkan pentingnya kajian terhadap asas dalam penelitian ini sebagai dasar dan petunjuk dalam menyusun hukum positif. Oleh karena itu, untuk mewujudkan program penanggulangan kemiskinan yang baik, penting untuk mengadopsi beberapa asas sebagai landasan peraturan ini, diantaranya adalah:

1. Asas kemanusiaan.

Makna asas “kemanusiaan” adalah dalam penanganan fakir miskin harus memberikan perlindungan, penghormatan hak-hak asasi manusia, serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

2. Asas keadilan sosial.

Makna asas “keadilan sosial” adalah dalam penanganan fakir miskin harus memberikan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

3. Asas nondiskriminasi.

Makna asas “nondiskriminasi” adalah dalam penanganan fakir miskin harus dilakukan atas dasar persamaan tanpa membedakan asal, suku, agama, ras, dan antargolongan

4. Asas kesejahteraan.

Makna asas “kesejahteraan” adalah dalam penanganan fakir miskin harus dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan fakir miskin.

5. Asas kesetiakawanan.

Makna asas “kesetiakawanan” adalah dalam penanganan fakir miskin harus dilandasi oleh kepedulian sosial untuk membantu orang yang membutuhkan pertolongan dengan empati dan kasih sayang.

6. Asas pemberdayaan.

Makna asas “pemberdayaan” adalah dalam penanganan fakir miskin harus dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan kapasitas sumber daya manusia untuk meningkatkan kemandirian.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan

1. Penduduk Kabupaten Malang

Menurut hasil proyeksi penduduk, penduduk di Kabupaten Malang tahun 2019 terdapat 2.935.138 jiwa. Jumlah tersebut terdiri dari penduduk berjenis kelamin laki-laki sebanyak 1.477.316 jiwa (50,33%) dan penduduk berjenis kelamin perempuan sebanyak 1.457.822 jiwa (49,67%). Terlihat bahwa jumlah penduduk yang berjenis kelamin laki-laki dan perempuan di Kabupaten Malang seimbang. Menurut data yang telah diperoleh, bila diklasifikasikan berdasarkan tingkat pendidikan, paling banyak penduduk Kabupaten Malang memiliki tingkat pendidikan tamat SD/ sederajat yaitu sebanyak 1.047.500 jiwa. Menurut data yang diperoleh dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Malang, di antara 33 kecamatan di Kabupaten Malang, Kecamatan Tumpang memiliki jumlah penduduk terbesar, yaitu sebanyak 188.257 jiwa dengan komposisi laki-laki sebanyak 95.275 jiwa dan perempuan sebanyak 92.982 jiwa. Sedangkan kecamatan yang memiliki jumlah penduduk terkecil ialah

Kecamatan Singosari dengan jumlah penduduk sebanyak 35.403 jiwa dengan komposisi laki-laki sebanyak 18.180 jiwa dan perempuan sebanyak 17.223 jiwa.³⁶

Selain itu, dalam bab ini dapat diperoleh pula informasi mengenai kelahiran dan kematian di Kabupaten Malang. Berdasarkan data yang telah diperoleh dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Malang, terlihat bahwa jumlah kelahiran dan kematian di Kabupaten Malang meningkat dari tahun 2017 hingga tahun 2019 (Lihat gambar 5.3). Berdasarkan tingkat pendidikan yang ditamatkan, paling banyak jumlah lowongan kerja yang terdaftar pada Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Malang pada tahun 2019 adalah tamat SMA yaitu sebanyak 18.336 laki-laki dan 6.646 perempuan. Sedangkan tingkat pendidikan yang ditamatkan yang tidak tersedia pada lowongan kerja yang terdaftar adalah lulusan Strata-2 dan Strata-3. Lalu, paling banyak jumlah pencari kerja yang terdaftar pada Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Malang berdasarkan tingkat pendidikan adalah tamat SMP yaitu sebanyak 101 laki-laki dan 1.466 perempuan. Jumlah pencari kerja pada tahun 2019 menurun dibandingkan dengan tahun 2018. Menurut data yang diperoleh, penempatan tenaga kerja yang terdaftar pada Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Malang berjumlah 3.172 tenaga kerja dengan program Antar Kerja Lokal (AKL) sebanyak 23 tenaga kerja, dengan program Antar Kerja Antar Daerah (AKAD) sebanyak 20 tenaga kerja, dan dengan program Antar Kerja Antar Negara (AKAN) sebanyak 3.129 tenaga kerja.

Terlihat bahwa jumlah penempatan tenaga kerja yang terdaftar di Kabupaten Malang pada tahun 2019 menurun dari tahun 2018 (Lihat gambar 5.6). Tenaga kerja di luar negeri asal Kabupaten Malang pada

³⁶ Kabupaten Malang Satu Data. Edisi 2020. Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Malang.
<https://malangkab.go.id/uploads/dokumen/malangkabKabupaten%20Malang%20Satu%20Data%202020%20revisi%202.pdf>. diakses pada 8 Maret 2022.

tahun 2019 memiliki 6 negara tujuan, yaitu Hongkong, Singapura, Malaysia, Taiwan, Saudi Arabia, dan Brunei Darussalam. Menurut data yang diperoleh dari Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Malang, terlihat bahwa Hongkong adalah negara tujuan yang paling banyak menjadi sasaran tenaga kerja di luar negeri asal Kabupaten Malang.

2. Data Kemiskinan di Kabupaten Malang

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) adalah sebuah indikator keberhasilan pembangunan di suatu wilayah atau negara yang menitikberatkan pada pembangunan manusianya, bukan sekedar mengukur tingkat pendapatan per kapita atau pertumbuhan produk domestik bruto. IPM dibentuk oleh tiga dimensi dasar, yaitu umur panjang dan hidup sehat (a long and healthy life), pengetahuan (knowledge), dan standard hidup layak (decent standard of living). Umur panjang dan hidup sehat digambarkan oleh Umur Harapan Hidup saat lahir (UHH) yaitu jumlah tahun yang diharapkan dapat dicapai oleh bayi yang baru lahir untuk hidup, dengan asumsi bahwa pola angka kematian menurut umur pada saat kelahiran sama sepanjang usia bayi. Pengetahuan diukur melalui indikator Rata-rata Lama Sekolah dan Harapan Lama Sekolah.

Rata-rata Lama Sekolah (RLS) adalah rata-rata lamanya (tahun) penduduk usia 25 tahun ke atas dalam menjalani pendidikan formal. Harapan Lama Sekolah (HLS) didefinisikan sebagai lamanya (tahun) sekolah formal yang diharapkan akan dirasakan oleh anak pada umur tertentu di masa mendatang. Standar hidup yang layak digambarkan oleh pengeluaran per kapita disesuaikan, yang ditentukan dari nilai pengeluaran per kapita dan paritas daya beli (purchasing power parity). Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa IPM merupakan indeks yang disusun dari tiga dimensi. Masing-masing indeks penyusun IPM juga memiliki tren yang meningkat dari tahun ke tahun. Selama periode 2016 hingga 2020, harapan lama sekolah di Kabupaten Malang telah meningkat dari 12,28 pada tahun 2016 menjadi 13,18 pada tahun 2020. Angka HLS Kabupaten Malang telah mencapai 13,18, artinya secara rata-rata anak usia 7 tahun yang masuk jenjang pendidikan formal pada tahun 2020 memiliki peluang untuk bersekolah selama 13,18 tahun atau setara dengan Diploma I.³⁷

³⁷ Statistik Daerah Kabupaten Malang 2021. Badan Pusat Statistik Kabupaten Malang

Pada periode yang sama, rata-rata lama sekolah (RLS) di Kabupaten Malang mencapai 7,42 tahun, meningkat dari tahun 2016 yang mencapai 6,98 tahun. Tingginya angka rata-rata lama sekolah (RLS) menunjukkan jenjang pendidikan yang pernah/sedang diduduki oleh seseorang. Semakin tinggi angka RLS maka semakin lama/tinggi jenjang pendidikan yang ditamatkannya. Umur harapan hidup saat lahir yang mempresentasikan dimensi umur panjang dan hidup sehat terus meningkat dari tahun ke tahun. Selama periode 2016 hingga 2020, Kabupaten Malang berhasil meningkatkan usia harapan hidup saat lahir dari 72,05 pada tahun 2016 menjadi 72,55 tahun pada tahun 2020. Ini menunjukkan adanya perbaikan pembangunan kualitas kesehatan di Kabupaten Malang. Masyarakat semakin menikmati pembangunan di bidang kesehatan. Dimensi terakhir yang mewakili kualitas hidup manusia adalah standar hidup layak yang direpresentasikan oleh pengeluaran per kapita. Peningkatan indeks standar hidup layak atau indeks Post Parity Purchase (PPP) yang diukur untuk mewakili dimensi ekonomi. Pengukuran indeks ini meliputi penghitungan pengeluaran konsumsi per kapita dari Susenas Modul, mendeflasikan nilai konsumsi per kapita terhadap IHK ibukota wilayah yang sesuai, dan menghitung daya beli per unit. Pada tahun 2020 pengeluaran per kapita masyarakat Kabupaten Malang mencapai Rp. 10.028.000/tahun, lebih rendah daripada tahun sebelumnya yang mencapai Rp. 10.270.000,-/tahun. Secara umum angka IPM di Kabupaten Malang selama periode 2019 - 2020 menunjukkan peningkatan. Pada tahun 2020 laporan angka IPM meningkat sebesar 0,01 poin yaitu dari 70,35 pada 2019 menjadi 70,36 pada 2020. Kenaikkan angka IPM ini lebih disebabkan karena adanya perbaikan/peningkatan pada kesehatan, pendidikan serta komponen daya beli. Status IPM Kabupaten/Kota berstatus sedang jika nilainya 60 – 70, berstatus tinggi jika nilainya 70 - 80 dan berstatus sangat tinggi jika nilainya > 80. Dengan angka IPM sebesar 70,36 menunjukkan kondisi status pembangunan manusia

Kabupaten Malang termasuk berstatus tinggi. Perkembangan penduduk miskin di Kabupaten Malang dalam beberapa tahun terakhir mengalami penurunan namun meningkat di tahun 2020. Pada periode 2020, jumlah penduduk miskin tercatat sebanyak 265.560 jiwa atau sekitar 10,15 persen. Persoalan kemiskinan bukan hanya sekedar berapa jumlah dan persentase penduduk miskin.

Dimensi lain yang perlu diperhatikan adalah tingkat kedalaman dan keparahan dari kemiskinan. Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) merupakan ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Di Kabupaten Malang indeks kedalaman kemiskinan pada tahun 2020 adalah sebesar 1,37. Lebih rendah bila dibandingkan pada tahun 2019 yang sebesar 1,57. Kondisi tersebut mengindikasikan kesenjangan rata-rata pengeluaran penduduk miskin semakin menyempit. Atau dengan kata lain rata-rata pengeluaran masing-masing penduduk miskin semakin mendekat dari garis kemiskinan. Selain indeks kedalaman kemiskinan, indikator lain yang perlu dilihat adalah Indeks Keparahannya Kemiskinan. Indeks Keparahannya Kemiskinan (P2) merupakan ukuran penyebaran pengeluaran diantara penduduk miskin. Semakin tinggi nilai indeks mengindikasikan semakin tinggi ketimpangan pengeluaran diantara penduduk miskin. Indeks Keparahannya kemiskinan (P2) di Kabupaten Malang pada tahun 2020 sebesar 0,3. Lebih rendah jika dibanding tahun 2019 yang mencapai 0,4.



Jumlah keluarga miskin di Kabupaten Malang mencapai 262.555 keluarga. Keluarga Miskin terbanyak ada di Kecamatan Kalipare yaitu 15.375 keluarga, sedangkan paling sedikit terdapat di Kecamatan Pagak yaitu 3.464 Keluarga.³⁸ Untuk mengukur terbentuknya sumber daya manusia berkualitas perlu investasi dalam bentuk pendidikan. Dengan adanya pendidikan, diharapkan tercipta manusia sebagai pelaku pembangunan yang berjiwa pembaharu, yang dapat mengembangkan segala potensi diri dan mengambil peran dalam pembangunan berbagai

³⁸ Malang Satu Data. Hal. 91

aspek kehidupan. Untuk memonitor sejauh mana pembangunan pendidikan di suatu wilayah atau untuk mengetahui seberapa banyak penduduk yang memanfaatkan fasilitas pendidikan dapat dilihat dari persentase penduduk menurut partisipasi sekolah.

Adapun indikator kemajuan partisipasi pendidikan yang biasa digunakan oleh pemerintah adalah: Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM). Secara umum, APK pada jenjang SD/MI/Sederajat Kabupaten Malang mengalami peningkatan dari tahun 2017-2019 meskipun sebesar 0,01 persen. Sementara, APK pada level SMP/MTs/Sederajat masih di bawah 100 persen. Namun, APK pada level SMP/MTs/Sederajat Kabupaten Malang terus mengalami peningkatan dari tahun 2017-2019. Selain APK, indikator pendidikan yang lain adalah Angka Partisipasi Murni (APM). Untuk mendapatkan gambaran yang utuh tentang partisipasi sesuai dengan jenjang pendidikan, indikator APM memang lebih relevan. Dalam tiga tahun terakhir, APM Kabupaten Malang untuk jenjang SD/MI/Sederajat relatif stagnan. Hingga tahun 2019, APM Kabupaten Malang untuk jenjang SD/MI/Sederajat telah mencapai hampir 100 persen, yaitu sebesar 99,42 persen. Sementara itu, APM SMP/MTs/Sederajat Kabupaten Malang tercatat mengalami peningkatan dari tahun 2017-2018 dan relatif stagnan pada tahun 2018-2019. Dengan melihat capaian terakhir APM Kabupaten Malang untuk jenjang SMP/MTs/Sederajat yang baru mencapai 80,99 persen, menunjukkan bahwa pekerjaan berat menanti pemerintah.

Hal lain dapat dilihat dari sisi kesehatan, pemberian imunisasi lengkap pada balita merupakan salah satu bentuk intervensi kesehatan yang sangat efektif dalam menurunkan angka kematian bayi dan balita. Pada tahun 2021, berdasarkan hasil pendataan Susenas masih terdapat balita yang tidak mendapatkan imunisasi lengkap pada kelompok rumah tangga yang pengeluaran perkapita 40 persen terbawah. Begitu pun pada kelompok rumah tangga 40 persen menengah yang persentasenya masih

dibawah 70 persen. Pemberian imunisasi lengkap justru lebih banyak didapatkan pada balita dengan rumah tangga dengan pengeluaran perkapita 20 persen teratas. Ini artinya, masih banyak balita yang berasal dari rumah tangga miskin yang belum memenuhi target imunisasi lengkap.

39



³⁹ STATISTIK KESEJAHTERAAN RAKYAT KABUPATEN MALANG 2021. Badan Pusat Statistik Kabupaten Malang

Jumlah Status Kepemilikan Rumah Keluarga Miskin di Kabupaten Malang Tahun 2019

■ Milik Sendiri ■ Sewa ■ Bebas Sewa/Kontrak



Banyaknya Anak Usia Sekolah Miskin Tahun 2019



Mengenai kemiskinan, diakhir 2021 BPS merilis data terbaru. Jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan/GK) di Kabupaten Malang pada bulan Maret 2021 mencapai 276,58 ribu jiwa. Jumlah ini bertambah sebesar 11,02 ribu jiwa, bila dibandingkan dengan kondisi Maret 2020 yang sebesar 265,56 ribu jiwa. Persentase penduduk miskin di Kabupaten Malang juga mengalami peningkatan dari 10,15 persen pada bulan Maret 2020 menjadi sebesar 10,50 persen pada bulan Maret 2021.

Garis Kemiskinan di Kabupaten Malang pada bulan Maret 2021 sebesar Rp 348.695,00 per kapita per bulan, bertambah sebesar Rp 10.539,00 per kapita per bulan atau meningkat sebesar 3,12 persen, bila dibandingkan kondisi bulan Maret 2020 yang sebesar Rp 338.156,00. Pada Maret 2021, secara rata-rata rumah tangga miskin di Kabupaten Malang memiliki 4,07 orang anggota rumah tangga. Dengan demikian, besarnya Garis Kemiskinan per rumah tangga miskin secara rata-rata adalah sebesar Rp 1.419.188,65 per rumah tangga miskin. Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) Kabupaten Malang Maret 2021 sebesar 1,41 mengalami kenaikan sebesar 0,041 poin dibandingkan Maret 2020 yaitu 1,37. Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Kabupaten Malang Maret 2021 sebesar 0,30, tidak mengalami perubahan dibandingkan Maret 2020. Atas hal itu kemudian menjadi salah satu pendorong perlunya kebijakan penanggulangan kemiskinan dalam peraturan daerah di Kabupaten Malang.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru

1. Strategi, Kebijakan dan Program Penanggulangan Kemiskinan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Permendagri) Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota, menyatakan bahwa 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. Sedangkan program penanggulangan kemiskinan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, serta masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha mikro dan kecil, serta program lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi.

Untuk menunjang penanggulangan kemiskinan yang komprehensif sekaligus sebagai tindak lanjut dari strategi tingkat nasional, maka penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Malang dalam rangka pemenuhan kebutuhan hak dasar masyarakat secara berkeadilan tanpa perbedaan perlu diupayakan dengan penyusunan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan berdasarkan strategi yang telah ditetapkan sebelumnya.

Strategi merupakan langkah-langkah yang berisikan program-program pembangunan indikatif untuk mewujudkan visi dan misi . Strategi harus dijadikan salah satu rujukan penting dalam perencanaan pembangunan daerah yang akan dilaksanakan oleh OPD-OPD terkait. Dari pengertian tentang strategi tersebut dapat diartikan bahwa Strategi penanggulangan kemiskinan merupakan pernyataan yang menjelaskan bagaimana tujuan dan sasaran penanggulangan kemiskinan akan dicapai. Selanjutnya penyusunan strategi akan diperjelas dengan serangkaian arah kebijakan. Kebijakan yang ditetapkan selanjutnya digunakan sebagai acuan dalam penyusunan program-program pembangunan daerah di bidang penanggulangan kemiskinan.

Strategi penanggulangan kemiskinan Kabupaten Malang diharapkan dapat menjadi pedoman bersama antara pemerintah daerah, pihak swasta, dan masyarakat untuk mengatasi masalah kemiskinan yang terjadi sesuai dengan karakteristik dan sumber daya yang tersedia. Dengan sumberdaya

dan kewenangan yang ada pemerintah daerah, kabupaten dan kota diharapkan dapat memberikan layanan dasar bagi warga dan keluarga miskin yang ada di Kabupaten Malang. Hal tersebut sesuai dengan mandate otonomi daerah agar pemerintah daerah lebih akomodatif dan responsive serta memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan penanggulangan kemiskinan.

Dari karakteristik dan permasalahan kemiskinan yang ada di kabupaten/kota di Kabupaten Malang, baik terkait dengan kondisi sumber daya alam, sumber daya manusia dan system nilai sosial yang ada, maka penetapan strategi penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Malang perlu memperhatikan isu-isu tentang:

1. perlindungan sosial;
2. potensi kewilayahan;
3. penyediaan rumah ideal bagi warga miskin;
4. peningkatan akses infrastruktur dasar;
5. infrastruktur kewilayahan dan fasilitas publik;
6. peningkatan kemandirian dan pemberdayaan masyarakat; dan
7. pengembangan pariwisata.

Berdasarkan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah yang telah ditetapkan, dan dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Pemerintah Daerah menyusun dan menetapkan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Malang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. penyelenggaraan perlindungan Sosial melalui peningkatan akses warga miskin pada sektor-sektor pendidikan, kesehatan, dan keuangan;
2. penyediaan lokasi dan rumah ideal masyarakat miskin
3. pengembangan dan peningkatan akses infrastruktur dasar dan fasilitas publik.

4. pengembangan potensi wilayah melalui peningkatan infrastruktur kewilayahan peningkatan kemandirian masyarakat melalui program pemberdayaan masyarakat, peningkatan kemampuan dan kapasitas sumber daya serta perluasan kesempatan berusaha;
5. pengembangan sektor ekonomi unggulan daerah dan pariwisata yang sangat potensial agar dapat memberikan multiplier effect bagi ekonomi masyarakat berpenghasilan rendah;
6. peningkatan partisipasi masyarakat dan penguatan kelembagaan penanggulangan kemiskinan

Berdasarkan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah ditetapkan, Pemerintah Daerah melalui OPD merumuskan dan menetapkan program penanggulangan kemiskinan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Program penanggulangan kemiskinan perlu mempertimbangkan berbagai aspek terkait dengan kondisi masyarakat, kondisi alam dan budaya masyarakat agar dapat diimplementasikan dengan tepat sasaran sesuai dengan permasalahan yang dihadapi warga miskin. Program penanggulangan kemiskinan diharapkan dapat merubah mental masyarakat, sehingga warga miskin memiliki kemauan untuk bangkit dan keluar dari lingkaran kemiskinan, mampu berusaha secara mandiri dan tidak menggantungkan bantuan orang lain atau pemerintah. Untuk itu Program Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Malang perlu disusun melalui perencanaan yang dilakukan secara lintas sektor dengan pendanaan perencanaan Anggaran yang tepat. Pemerintah Daerah melalui OPD-OPD terkait diharapkan dapat bersinergi dalam menanggulangi permasalahan kemiskinan sehingga Program-program yang dilaksanakan benar-benar dapat mengatasi kemiskinan warga di Kabupaten Malang. Program penanggulangan kemiskinan selanjutnya dijabarkan ke dalam rencana strategis penanggulangan kemiskinan masing-masing OPD dan

digunakan sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah di bidang penanggulangan kemiskinan.

Raperda yang merupakan delegasian perundang-undangan pada dasarnya memiliki materi yang terstruktur hal ini dikarenakan dalam proses penyusunan peraturan-perundangannya (undang-undang) telah tersusun kajian yang mendeskripsikan adanya kebutuhan dalam Undang-Undang yang ditindaklanjuti dengan peraturan di bawahnya.

2. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR DALAM PERATURAN DAERAH TERHADAP ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN DAERAH

Sesuai dengan judul di atas, Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kabupaten Malang merupakan sarana untuk menjaga agar terlaksananya :

1. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penanggulangan Kemiskinan;
2. terwujudnya sistem penanggulangan kemiskinan yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
3. terpenuhinya penanggulangan kemiskinan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
4. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan Dengan demikian pembentukan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan membawa implikasi pada aspek keuangan daerah, sehingga sangat diperlukan adanya pengaturan sebagai dasar dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Malang oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Malang. Uraian implikasi terkait dengan Pembentukan

Perda tentang Penanggulangan Kemiskinan dapat dipahami sebagai berikut:

1. Implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat. Pertanyaan yang penting untuk didiskusikan antara lain: a) Apakah penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda menimbulkan pengaruh positif (misalnya menguntungkan terhadap aspek kehidupan masyarakat?; Siapakah yang diuntungkan?; Mengapa menguntungkan?.
2. Apakah penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda menimbulkan pengaruh negatif (misalnya merugikan) terhadap aspek kehidupan masyarakat?; Siapa yang dirugikan?; Mengapa dirugikan?
3. Dampak penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda terhadap aspek beban keuangan daerah. Pertanyaan yang penting didiskusikan antara lain:
 - a. Apakah penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda memberikan beban keuangan daerah?
 - b. Dalam hal memberikan beban, seberapa banyak beban yang ditimbulkan pada keuangan daerah?
 - c. Apakah beban atau biaya itu lebih kecil atau lebih besar dari manfaatnya?

EAE III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Naskah Akademik merupakan dasar perancangan dan perumusan norma suatu Rancangan Peraturan Daerah. Salah satu aspek penting yang harus dilakukan adalah dilakukannya evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan materi dari Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolak ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud.

Adapun Analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, penjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecah suatu persoalan. Sedangkan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan pemahaman secara literal mengenai konsep evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan tersebut maka permasalahan yang muncul adalah mengapa atau untuk apa harus dilakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait.

Perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan isi perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Menurut Amiroeddin Syarif (1997: 78). Berdasarkan asas dapat diperinci hal-hal sebagai berikut:

1. Perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau menyampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi yang sebaliknya dapat.

2. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah.

Dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah, terdapat beberapa asas yang menjadi landasan yuridis yang perlu diperhatikan, yakni:

1. Lex superior derogat lex atheriorri dan lex superior lex inferiori; yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah.
2. Asas lex spesialis derogat lex generalis; yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum,
3. Asas lex posteriori derogat lex priori; yang artinya hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama.
4. Asas delegata potestas non potest delegasi; yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.

Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan ini substansi yang akan diatur memiliki relevansi dengan beberapa peraturan perundang-undangan. Menyangkut Tentang Penanggulangan kemiskinan, peraturan perundangan menjadi acuan pengaturannya dalam Rancangan Peraturan Daerah ini antara lain peraturan perundang-undangan tentang:

1. Dasar Hukum yang memberikan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah terkait;
2. Dasar Hukum yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah terkait; dan
3. Dasar Hukum yang memiliki relevansi dengan Penanggulangan kemiskinan.

Relevansi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan ini bertujuan guna menghindari tumpang tindih pengaturan, tentu saja kebutuhan akan konsistensi hukum dan aturan menjadi alasan mendasar dilakukannya evaluasi dan analisis tersebut. Hal ini dilakukan agar pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah lebih integratif dan komprehensif dan menghindari konflik hukum yang mungkin timbul. Hal ini juga guna menghindari terjadinya perlawanan atau penolakan oleh masyarakat terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang kelak akan diberlakukan melalui suatu gugatan Uji materiil (*Judicial Review*) atau perlawanan lainnya.

Evaluasi dan analisis peraturan terkait penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Evaluasi dan Analisis Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi adalah keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu Negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu Negara (K.C. Wheare, 1975). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai

konstitusi yang berlaku di Indonesia, adalah merupakan norma tertinggi dalam negara republik Indonesia. Yang menjadi sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia.

Indonesia sebagai negara yang mendasarkan pada hukum, tentunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempati posisi sentral dan krusial dalam kehidupan ketatanegaraan, sebab dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung makna:

1. Aturan dasar yang Bersifat mengikat, baik bagi penyelenggara negara, lembaga negara, lembaga kemasyarakatan, maupun seluruh warga negara.
2. Aturan dasar yang berisi norma-norma, kaidah-kaidah, aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan yang harus dilaksanakan dan ditaati oleh semua komponen negara.
3. Aturan dasar yang berfungsi sebagai hukum yang tertinggi sehingga menjadi sumber dan pedoman hukum bagi setiap peraturan perundangan yang ada di bawahnya.
4. Setiap tindakan dan kebijakan pemerintah sebagai penyelenggara negara harus sesuai dan berpedoman pada UUD 1945.

Dalam rumusan pasal yang terkandung dalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terdapat ketentuan yang menjadi dasar atau pijakan hukum yang memiliki relevansi dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan tentang Ketentuan yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah:

- a. Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Alinea 4 yang berbunyi:
"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, dan ikut melaksanakan ketertiban

dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”

- b. Pasal 18 ayat (6) yang berbunyi: Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah;
- c. Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi: Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya;
- d. Pasal 28H ayat (1) yang berbunyi: setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- e. Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi: Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Amanat tersebut, antara lain, telah dijabarkan dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Bagi fakir miskin dan anak terlantar seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagai perwujudan pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara yang miskin dan tidak mampu.

Selanjutnya, pada Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan

memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan serta negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Saat ini terdapat berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait urusan bidang sosial termasuk di dalamnya mengenai penanggulangan kemiskinan. Keterlibatan pemerintah pusat hingga pemerintah daerah juga sudah diatur dengan batas-batas kewenangan yang jelas dan tegas.

B. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

Selain karena menjalankan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, salah satu pertimbangan munculnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 ialah untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta untuk memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial. Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial 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.⁴⁶ Adapun Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditujukan kepada perseorangan; keluarga; kelompok; dan/atau masyarakat. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial yang salah satunya ialah persoalan kemiskinan.⁴⁷ Praktis bahwa melalui Undang-Undang ini pula secara eksplisit pemerintah bertugas untuk melakukan penanggulangan kemiskinan. Pasal 19 telah mengatur bahwa Penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian. Adapun penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi rehabilitasi sosial; jaminan sosial;

pemberdayaan sosial; dan perlindungan sosial. Adapun berdasarkan Pasal 20 Penanggulangan kemiskinan ditujukan untuk:

1. meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kemampuan dasar serta kemampuan berusaha masyarakat miskin;
2. memperkuat peran masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin penghargaan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar;
3. mewujudkan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik, dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin dapat memperoleh kesempatan seluasluasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan; dan
4. memberikan rasa aman bagi kelompok masyarakat miskin dan rentan.

Berdasarkan hal di atas, terdapat catatan bahwa Pelaksanaan penanggulangan kemiskinan sebagaimana dimaksud di atas menjadi tanggung jawab Menteri. Adapun Pemerintah Provinsi belum diatur untuk dilibatkan. Namun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial sudah sangat rinci mengatur terkait pembagian kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pasal 28 mengatur wewenang pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial (yang salah satunya mengatur terkait persoalan kemiskinan) meliputi:

- a. penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lintas kabupaten/kota selaras dengan kebijakan pembangunan nasional di bidang kesejahteraan sosial;
- b. Bentuk penanggulangan kemiskinan antara lain: a. penyuluhan dan bimbingan sosial; b. pelayanan sosial; c. penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha; d. penyediaan akses pelayanan kesehatan dasar; e. penyediaan akses pelayanan pendidikan dasar; f. penyediaan akses pelayanan perumahan dan permukiman; dan/atau g. penyediaan akses pelatihan, modal usaha, dan pemasaran hasil usaha. Lihat dalam

Pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

- c. penetapan kebijakan kerja sama dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial dengan lembaga kesejahteraan sosial nasional;
- d. pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya;
- e. koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial;
- f. pemeliharaan taman makam pahlawan; dan
- g. pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Selain rincian kewenangan di atas, diatur pula terkait peran masyarakat dimana masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas- luasnya untuk berperan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Untuk melaksanakan peran masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial dapat dilakukan koordinasi antar lembaga/organisasi sosial. Berdasarkan hal tersebut, Pasal 42 ayat (1) menegaskan perlunya Pembentukan lembaga koordinasi kesejahteraan sosial non-pemerintah dan bersifat terbuka, independen, serta mandiri.

C. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Fakir Miskin

Selama ini pengaturan mengenai pemenuhan kebutuhan dasar bagi fakir miskin masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sehingga diperlukan pengaturan penanganan fakir miskin yang terintegrasi dan terkoordinasi. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Fakir Miskin ini lahir salah satunya adalah untuk menanggulangi kemiskinan yang sampai saat ini masih menjadi masalah bersama.

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. Adapun 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. Sasaran penanganan fakir miskin ditujukan kepada perseorangan; keluarga; kelompok; dan/atau masyarakat. Pasal 7 ayat (1) mengatur bahwa Penanganan fakir miskin dilaksanakan dalam bentuk:

1. pengembangan potensi diri;
2. bantuan pangan dan sandang;
3. penyediaan pelayanan perumahan;
4. penyediaan pelayanan kesehatan;
5. penyediaan pelayanan pendidikan;
6. penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha;
7. bantuan hukum; dan/atau
8. pelayanan sosial.

Pada Pasal 7 ayat (2) ditegaskan bahwa Penanganan fakir miskin dapat dilakukan melalui:

1. pemberdayaan kelembagaan masyarakat;
2. peningkatan kapasitas fakir miskin untuk mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha;
3. jaminan dan perlindungan sosial untuk memberikan rasa aman bagi fakir miskin;
4. kemitraan dan kerja sama antarpemangku kepentingan; dan/atau
5. koordinasi antara kementerian/lembaga dan pemerintah daerah.

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.

Dalam Penanganan fakir miskin pemerintah harus mentaati azas azas kemanusiaan, keadilan sosial, nondiskriminasi, kesejahteraan, kesetiakawanan dan pemberdayaan. 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.

D. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Fakir Miskin 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 11).

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.

E. 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:

- a. mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin;
- b. meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin.
- c. mengembangkan dan menjamin keberlanjutan Usaha Mikro dan Kecil;
- d. 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:

1. Kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin;
2. 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;
3. 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;

4. 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.

F. 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 Kabupaten Malang 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: strategi; dan program. Strategi, dilakukan dengan:

1. mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin;
2. meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin;
3. mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha ekonomi mikro dan kecil; dan
4. mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

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.
- e. 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:

1. melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan di kabupaten/kota; dan
2. 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
 - b. pengoordinasian penanggulangan strategis SKPD;
 - c. pengoordinasian penanggulangan kemiskinan; SKPD atau gabungan SKPD bidang kemiskinan dalam hal penyusunan rencana SKPD atau gabungan SKPD bidang kemiskinan dalam hal penyusunan rancangan RKPd;
 - d. pengoordinasian SKPD atau gabungan SKPD bidang penanggulangan kerja SKPD; dan
 - e. pengoordinasian kemiskinan dalam hal penyusunan rencana 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:

1. Kelompok Kerja Pendataan dan Sistem Informasi;
2. Kelompok Kerja Pengembangan Kemitraan; dan
3. 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:

1. pengelolaan dan pengembangan data kemiskinan;
2. pengembangan indikator kemiskinan daerah;
3. pengembangan sistem informasi kemiskinan; dan
4. 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:

1. perumusan pembinaan hubungan antara masyarakat dengan pemerintah daerah; dan
2. 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:

1. perumusan dan penyiapan penanganan aspirasi dan pengaduan masyarakat terkait kegiatan penanggulangan kemiskinan;

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

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:

1. Penanggungjawab : Bupati/Walikota
2. Ketua : Wakil Bupati/Wakil Walikota
3. Wakil Ketua : Sekretaris Daerah
4. Sekretaris: Kepala Bappeda
5. Wakil Sekretaris : Kepala BPMD

6. Sekretariat :

Kepala: Sekretaris Bappeda

Anggota: Bappeda dan BPMD

7. Kelompok Kerja:

1. Pendataan dan Informasi
2. Pengembangan Kemitraan
3. Pengaduan Masyarakat

8. Kelompok Program:

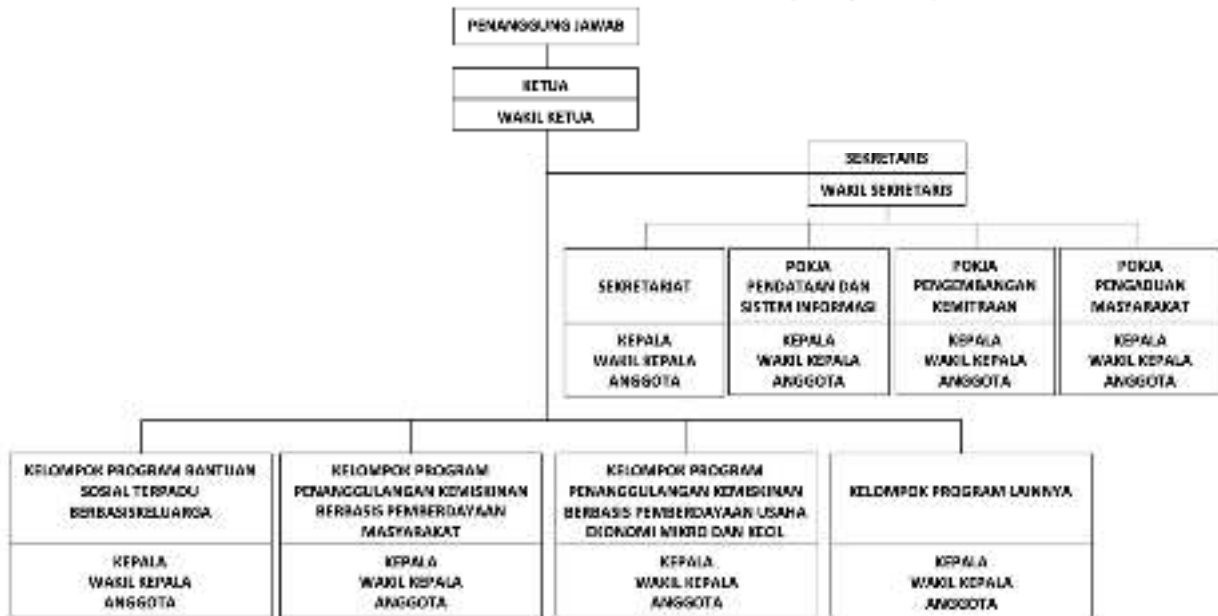
1. Bantuan Sosial terpadu berbasis keluarga
2. berbasis pemberdayaan masyarakat
3. Berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil
4. program-program lainnya.

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 (TEPEK) DI KAB/KOTA



EAE IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan bersumber pada Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila menurut Sudiman Kartodiprojo dalam P. Hardono Hadi adalah filsafat, karena Pancasila secara filosofis dan menyatakan bahwa Pancasila dapat dipandang sebagai dalil-dalil filosofis. P. Hardono Hadi berpendapat bahwa Pancasila merupakan filsafat untuk dua hal: Pertama: filsafat Pancasila merupakan cabang filsafat yang membahas Pancasila sebagai obyeknya. Kedua: filsafat di dalam Pancasila. Pancasila yang menjadi obyek pembahasan secara filosofis adalah Pancasila yang butir-butirnya termuat dalam pembukaan UUD 1945 yang termuat dalam alinea ke empat. Disitu dinyatakan dengan jelas bahwa negara Indonesia didasarkan atas Pancasila. Pernyataan tersebut menegaskan hubungan erat antara eksistensi Indonesia dengan Pancasila. Lahir, tumbuh dan berkembangnya negara Indonesia mengikuti Pancasila yang menjadi modelnya. Pernyataan ini secara filosofis dapat diinterpretasikan sebagai pernyataan mengenai kedudukan Pancasila sebagai jati diri bangsa. Pancasila sebagai jati diri bangsa mau dihayati sebagai dasar bagi berkembang suburnya Indonesia sebagai satu bangsa.

Pancasila sebagai ideologi dapat dikatakan sebagai hasil filsafat yang sudah sampai kepada kesimpulan. Apabila ideologi tersebut dimantapkan dalam organisasi kenegaraan, ia menjadi dasar negara, dan kemudian dasar negara dikembangkan menjadi dasar hukum (moral dan etik). Hubungan Pancasila dan hukum dapat dibaca dengan jelas dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber hukum dan Tata Urut Perundang-Undangan (TAP No.III/MPR/2000) dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 ayat (3) TAP No.III/MPR/2000 dinyatakan bahwa Pancasila merupakan “sumber hukum dasar nasional”. Yang dimaksud sumber hukum disini, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 TAP No.III/MPR/2000, adalah “sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan”. Lebih lanjut Pasal 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan menyatakan bahwa “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”. Dalam penjelasan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa Pancasila merupakan “dasar dan ideologi negara”.

Oleh karena itu, semua jenis perundangundangan tidak boleh bertentangan dengannya. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan bersumber pada Pancasila yaitu sila ke-5, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila ke-5 Pancasila tersebut berkaitan dengan peran negara atau pemerintah pada umumnya dan pemerintah daerah pada khususnya dalam mengupayakan kesejahteraan warganya. Sila ke-5 Pancasila tersebut sangat dekat dengan konsep negara kesejahteraan, dimana negara bertanggungjawab pada kesejahteraan seluruh masyarakat.

Selain terkandung dalam sila kelima Pancasila, Pembukaan UUD NRI 1945 sendiri memberikan perhatian istimewa terhadap masalah keadilan, sedemikian rupa sehingga kata “keadilan/adil” dan prinsip keadilan hampir ada disemua alenia. Khususnya dalam alenia keempat yang merupakan tujuan negara yaitu untuk memajukan “kesejahteraan umum” (yang mengandung prinsip keadilan).

Lebih lanjut dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” mengandung pokok pikiran bahwa Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan

sosial dalam kehidupan masyarakat. Prinsip keadilan sosial dari Pembukaan ini meliputi suasana kebatinan perumusan pasal-pasal UUD dan dokumen lain yang terkait dengan itu –yang bisa dijadikan sebagai sumber hukum dasar yang tidak tertulis. Komitmen keadilan itu tampak nyata, baik dalam pasal-pasal yang menyangkut keuangan negara –yang menekankan pemuliaan partisipasi dan daulat rakyat –maupun dalam pasal-pasal yang menyangkut pengelolaan perekonomian –yang menekankan pemenuhan hak dan jaminan keadilan/kesejahteraan sosial. Jaminan keadilan/kesejahteraan tersebutlah yang melahirkan kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum yang juga merupakan ciri negara kesejahteraan. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan karena tugas pemerintah tidaklah semata-mata hanya di bidang pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara, yang dijalankan melalui pembangunan nasional.

Berdasarkan hal di atas, dapat digarisbawahi bahwa Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Amanat tersebut, antara lain, telah dijabarkan dalam Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Selanjutnya, pada Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan serta negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Berangkat dari dua pasal tersebut, maka pemerintahan wajib mengusahakan terealisasinya kesejahteraan rakyat. Bagi fakir miskin dan anak terlantar seperti yang dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945, Pemerintah Pusat dan

Pemerintah Daerah memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagai perwujudan pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara yang miskin dan tidak mampu.

Sebagai salah satu kabupaten di Indonesia, Pemerintah Daerah Kabupaten Malang memiliki kewajiban untuk menjaga kesejahteraan sosial masyarakat Kabupaten Malang. Terlebih Bupati dan DPRD sejatinya merupakan representasi dari rakyat sebagai penentu dan pengambil kebijakan. Oleh karena itu, maka agar keadilan dan kesejahteraan umum ini dapat dicapai, maka pemerintah daerah memiliki hak dan tanggung jawab sesuai kemampuannya masing-masing untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam memajukan kesejahteraan sosial tersebut. Salah kemampuan daerah dalam upaya untuk mewujudkan keadilan tersebut, adalah dengan membentuk peraturan daerah sebagai bentuk perwujudan kepastian guna menanggulangi kemiskinan yang nantinya diharapkan akan berdampak pada perwujudan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat di Kabupaten Malang

Guna menanggulangi kemiskinan di Kabupaten Malang, diperlukan usaha nyata dari Pemerintah Daerah untuk menetapkan kebijakan, strategi, dan program tingkat provinsi dalam bentuk rencana penanganan fakir miskin di daerah dengan berpedoman pada kebijakan, strategi, dan program nasional. Dalam konteks itu, Pemerintah Daerah dapat memberdayakan pemangku kepentingan dalam penanganan fakir miskin.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Landasan sosiologis ini sangat penting, karena akan menentukan efektifitas dari Peraturan Daerah.

Dasar sosiologis merupakan dasar yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perundang-undangan, yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan.

Secara sosiologis, Pemerintah Daerah sebagai representatif dari Negara diharapkan dapat hadir di berbagai sektor yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat terutama kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan fisik/jasmani, rasa aman, sosial, penghormatan, dan aktualisasi diri. Dengan adanya penanggulangan kemiskinan diharapkan bisa memenuhi kebutuhan fisik/jasmani. Dalam hal ini adalah pemenuhan kebutuhan dasar kebutuhan utama masyarakat yang belum sejahtera. Pada akhirnya upaya pemenuhan kebutuhan aktualisasi diri masyarakat dapat tercapai dengan baik.

Secara sosiologi, kehadiran pemerintah daerah dapat menciptakan pemerataan kesejahteraan oleh seluruh lapisan masyarakat. Dasar sosiologis dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan adalah adanya kebutuhan masyarakat akan keseriusan pemerintah Kabupaten Malang sebagai yang bertanggung jawab dengan pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat.

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 meredam kemungkinan timbulnya kecemburu - an 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 Kabupaten Malang 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 Kabupaten Malang.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan secara formal maupun secara material. Bagian ini mengkaji landasan hukum yang berdasar pada peraturan perundang-undangan lain dalam hal ikhwal pemberian kewenangan bagi Pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam membuat Peraturan daerah tersebut dan selanjutnya dasar hukum untuk mengatur muatan yang akan diatur. Kelayakan suatu Peraturan Daerah dari aspek yuridis adalah apabila Peraturan Daerah tersebut memenuhi kriteria aspek yuridis vertikal (ketentuan mengenai hierarki yang merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) maupun horizontal (tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya). Mengenai aspek yuridis vertikal terdapat Teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam Jazim Hamidi yang dikenal *Stufentheorie*, yang menyatakan: “Norma-norma hukum itu berjenjang-jenang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).” Kemudian teori ini dikembangkan oleh Nawiasky, yang menegaskan bahwa terdapat empat kelompok besar norma yang secara berurutan dari atas ke bawah yaitu norma fundamental (*staatsfundamentalnorn*), aturan dasar (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formell gesetz*) dan aturan pelaksanaan yang sejajar dengan aturan otonomi (*verordnung and autonome satzung*). Norma fundamental ditetapkan terlebih dahulu (*presupposed*) oleh masyarakat. Aturan dasar merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok, masih umum, masih dalam garis besar,

dan masih merupakan norma tunggal yang belum disertai norma sekunder. Aturan pelaksana yang sejajar dengan aturan otonomi berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan undang-undang.⁸⁴ Peraturan perundangan itu merupakan peraturan perundang-undangan yang menyediakan landasan yuridis formal dan landasan yuridis material. Landasan yuridis formal adalah landasan yang menyediakan dasar kewenangan dan landasan yuridis material adalah peraturan perundang-undangan yang menyediakan batasan-batasan luasan materi dan materi peraturan perundangundangan yang akan dibentuk. Landasan demikian ini dicantumkan di dalam bagian dasar mengingat dari produk hukum yang dibentuk. Lampiran II B.4 angka 28 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa dasar hukum memuat:

1. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundangundangan; dan
2. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dengan demikian, bagian dasar mengingat hanya memuat undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang menyediakan dasar kewenangan dan/atau memerintahkan pembentukan produk hukum yang akan dibentuk. Undang-Undang atau Peraturan perundang-undangan yang tidak memuat materi itu tidak perlu dicantumkan di dalam bagian dasar mengingat.

Demikian juga dalam rangka mengoptimalkan upaya pemerintah daerah, yang dibentuk hanya perlu mencantumkan peraturan perundang-undangan yang memuat kedua materi tersebut. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka landasan yuridis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan, yaitu:

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 20012 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);

**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

Materi muatan peraturan perundang-undangan tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu pula sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin rinci dan konkrit pula materi muatannya. Kesemuanya itu mencerminkan adanya tingkatan-tingkatan atau hierarki tentang materi muatan peraturan perundang-undangan dimana peraturan daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada paling bawah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang mana dibawah peraturan daerah provinsi.

Hierarki tersebut merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kajian ini berfungsi untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan. Materi muatan rancangan peraturan daerah tersebut di dasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

A. Sasaran

Setiap penyusunan raperda yang dimulai dari ketaatan asas, kepatuhan batasan materi muatan yang dapat diatur disesuaikan dengan jenis/hierarki peraturannya dan adanya hasil sinkronisasi, akan memberikan kemudahan dalam menentukan sasaran yang akan dicapai. Berdasarkan uraian tersebut di atas, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan, memiliki sasaran untuk masyarakat miskin yang ada di Kabupaten Malang.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Pengaturan terhadap upaya penanggulangan kemiskinan ini jangkauannya adalah:

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

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) Kabupaten Malang .
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 Kabupaten Malang .
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.

C. Ruang Lingkup dan Materi Muatan RAPERDA

Merujuk dari Kamus Besar Bahasa Indonesia ruang lingkup tidak memiliki definisi yang baku, namun kata ini cukup populer dalam membatasi tema/kajian dari permasalahan, khusus untuk ruang lingkup dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan Ketiga seperti yang diuraikan dalam Bab 1 sampai dengan BAB V terdapat kejelasan ruang lingkup yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Penanggulangan Kemiskinan, dimana ruang lingkupnya terdiri dari:

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 Kabupaten Malang 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 Kabupaten Malang dalam rangka penanggulangan kemiskinan.

Dalam Peraturan Daerah ini dirumuskan tujuan pengaturannya yaitu:

1. meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kemampuan dasar serta kemampuan berusaha warga miskin
2. terwujudnya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar penduduk miskin secara bertahap agar dapat menjalani kehidupan yang bermartabat;
3. mewujudkan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik dan sosial yang memungkinkan 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.
4. Penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Malang dalam membangun partisipasi masyarakat, maka dipandang perlu keterlibatan perusahaan-perusahaan melalui program Tanggung Jawab Sosial Lingkungan Perusahaan berperan langsung.
5. Paling lambat dibuat peraturan Walikota sebagai pelaksanaan dari peraturan daerah yang dibentuk tentang penanggulangan kemiskinan serta penetapan tim terpadu agar dapat segera menanggulangi kemiskinan dan bersinergi dengan penanggulangan penyebaran covid-19 yang sedang melanda sekarang.
6. warga miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan
7. memberikan rasa aman bagi kelompok warga miskin dan rawan miskin; dan
8. menurunkan jumlah warga miskin di seluruh wilayah Kabupaten Malang .

3. Konsideran Mengingat:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten di Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456);
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
6. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 161, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5080);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801)

8. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235);
9. 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 beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
10. 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);
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;

13. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186);
14. Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2014 tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan;
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 337);
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).

4. Ketentuan Umum.
5. Asas-asas.
6. Tujuan.
7. Indikator dan Kriteria Penentuan Kemiskinan
8. Pendataan Kategorisasi Kemiskinan
9. Strategi Penanggulangan Kemiskinan
10. Program Penanggulangan Kemiskinan
11. Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
12. Peran Serta Masyarakat
13. Pendanaan
14. Pengawasan

EAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan dalam masing-masing bab tersebut maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

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

B. Saran

Bersarakan kesimpulan dan hasil analisis yang telah dikemukakan maka dapat dikemukakan saran-saran sebagai berikut:

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 Kabupaten Malang 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 menanggulangi kemiskinan dan bersinergi dengan penanggulangan penyebaran covid-19 yang sedang melanda sekarang.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Heti Firdaus, *Kajian Tengah Tahun INDEF 2020: Menata Arsitektur Ekonomi*, Jakarta: INDEF, 2020.
- Ahmad Mukri, *Strategi Moneter Berbasis Ekonomi Syariah (Upaya Islami Mengatasi Inflasi)*, Jakarta: depublish, 2020.
- Al Khanif, *Pancasila dalam Pusaran Globalisasi*, Yogyakarta: Lkis Pelangi Aksara, 2007.
- Assar Lindbeck, 2006, *The Welfare State-Background, Achievements, Problems, Research Institute of Industrial Economics*, IFN Working Paper No. 662, Research Institute of Industrial Economics, Stockholm, Sweden.
- Badan Pusat Statistik Nasional, “Ekonomi Indonesia Triwulan I 2020 Tumbuh 2,97 Persen”, yang diakses melalui <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/05/05/1736/ekonomi-indonesia-triwulan-i-2020-tumbuh-2-97-persen.html>.
- Davis, E. Philip and Sanchez-Martinez, Miguel, 2015, *Economic Theory of Poverty*, Ed. Juni, www.JRF.org.uk 2015.
- Deliarnov, *Ekonomi Politik*, Jakarta: Erlangga, 2006.
- Dong Myeon Shin, *Social and Economic Policies in Korea: Ideas, Network and Lingkages*, Canada: British Library Cataloguing in Publication Data, 2003.
- Edi Suharto, “Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos”, Seminar, Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM UGM, Yogyakarta, 2006.
- Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung: Refika Aditama, 2005.
- Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung: Refika Aditama, 2005.

- Edi Suharto, Peta dan Dinamika *Welfare State* di Beberapa Negara: Makalah disampaikan pada Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2006.
- H. Bambang Pranoto, *Konflik Politik dalam Prespektif Kebangsaan*, Sekretariat Jenderal FKA GMNI, 2001.
- Hasan Ismail, *Ekonomi Politik Pembangunan (Kajian Isu Ekonomi Politik Pembangunan di Indonesia)*, Ponorogo: Uwais Inspirasi Indonesia, 2018.
- Hayat. “Keadilan Sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teoritis dalam Konsep Demokrasi”. *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*: Volume 2: Nomor 2: 2015.
- I Gede Sanica, *Paradigma Baru Akuntabilitas Keuangan: Sebuah Tinjauan Kelembagaan Organisasi Subak Jatiluwih Tabanan Bali*, Jember: Pusaka Abadi, 2019.
- International Tiscali Encyclopaedia, “welfare state”, <http://www.tiscali.co.uk/reference/welfarestate>.
- Ismid Hadad, “Pengentasan Kemiskinan dalam Pembangunan Berkelanjutan dan Perubahan Pola Produksi Yang Ramah Lingkungan”, *mimeo*, disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke-VIII dengan thema “Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Nasional Berkelanjutan” diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Depkeh dan HAM RI, Juli 2003 di Kuta, Bali.
- J. G. Andersen, 2007, *Welfare States and Welfare State Theory*, Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, (CCWS Working Paper), Aalborg Universitet, Denmark..
- James Midgley, et. al., “*The Handbook of Social Policy*”, dalam Michelle Livermore, 2000, Sage, London.
- Jimli Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika: Jakarta, 2012.
- John Rawls. *Teori Keadilan*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta: 2011.

- Kabupaten Malang Satu Data. Edisi 2020. Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Malang.
<https://malangkab.go.id/uploads/dokumen/malangkabKabupaten%20Malang%20Satu%20Data%202020%20revisi%202.pdf>.
- Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Max Boli Sabon, *Ilmu Negara: Bahan Pendidikan Untuk Perguruan Tinggi*, Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2009.
- Max Boli Sabon, *Pendekatan Dogmatik Hukum dan Teori Hukum Terhadap Fungsi Sosial Hak Milik Dalam Konteks Negara Hukum Pancasila*, Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2019.
- Muhammad Yamin, *Inteleijen Indonesia: Towards Professional Intelligence*, (Jakarta: Kerjasama International Relation Studies Community (IRSC), Pascasarjana Hubungan Internasional UGM dengan Lembaga Pelayanan dan Pemberian Bantuan Hukum Indonesia (LPPBHI), 2006.
- Office for National Statistics, 2013, *Poverty and Social Exclusion in the UK and EU, 2005- 2011*. UK: Office for National Statistics
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, ed.revisi.Cet.9. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Peter Travers and Sue Richardson, "Material Well-Being and Human Well-Being", Chapter 4 in *Living Decently: Material Well Being in Australia*, Oxford and New York: Oxford University Press, 1993.
- Statistik Daerah Kabupaten Malang 2021. Badan Pusat Statistik Kabupaten Malang
- STATISTIK KESEJAHTERAAN RAKYAT KABUPATEN MALANG 2021. Badan Pusat Statistik Kabupaten Malang
- Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.
- United States, *Citizen Participation*, California: Community Service Administration, 1978.

Uri Weiss, "The Regressive Effect of Legal Uncertainty The Regressive Effect of Legal Uncertainty," *Tel Aviv University Law Faculty Papers* 2019, no. 30 (2005).

Widjojo Nitisastro, *Pengalaman Pembangunan Indonesia: Kumpulan tulisan dan Uraian*, Jakarta: Kompas nusantara, 2010.