

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2011
TERHADAP EFEKTIVITAS PENANGANAN FAKIR MISKIN
DI KABUPATEN MANDAILING NATAL**

TESIS

Oleh

**SARWEDI
NPM. 161801114**



**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
M E D A N
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 9/1/20

Access From (repository.uma.ac.id)9/1/20

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2011
TERHADAP EFEKTIVITAS PENANGANAN FAKIR MISKIN
DI KABUPATEN MANDAILING NATAL**

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana
Universitas Medan Area



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 9/1/20

Access From (repository.uma.ac.id)9/1/20

UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011
Terhadap Efektivitas Penanganan Fakir Miskin Di
Kabupaten Mandailing Natal**

Nama : Sarwedi

NPM : 161801114

Menyetujui

Pembimbing I



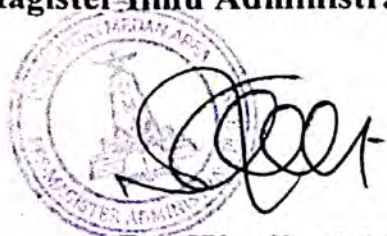
Dr. Warjio, MA

Pembimbing II



Dr. Isnaini, SH, M.Hum

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**



**UNIVERSITAS MEDAN AREA
Dr. Warjio, MA**

Direktur



**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS**

Telah diuji pada tanggal 23 Mei 2018

Nama : Sarwedi

NPM : 161801114



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Dr. Abdul Kadir, M.Si
Sekretaris : Muazzul, SH, M.Hum
Pembimbing I : Dr. Warjio, MA
Pembimbing II : Dr. Isnaini, SH, M.Hum
Penguji Tamu : Dr. Heri Kusmanto, MA

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 9/1/20

Access From (repository.uma.ac.id)9/1/20

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Juni 2018

Yang menyatakan,




Sarwedi

A B S T R A K

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2011 TERHADAP EFEKTIVITAS PENANGANAN FAKIR MISKIN DI KABUPATEN MANDAILING NATAL

N a m a : **S a r w e d i**
N P M : **161801114**
Program Studi : **Magister Ilmu Administrasi Publik**
Pembimbing I : **Dr. Warjio, MA**
Pembimbing II : **Dr. Isnaini, SH, M.Hum**

Kemiskinan sering dikaitkan dengan keterbatasan penduduk untuk memperoleh pelayanan dasar dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Indikator keterbatasan sering ditunjukkan oleh tingkat kesejahteraan penduduk yang terdiri dari tingkat pendapatan, lingkungan tempat tinggal, dan kondisi kesehatan. Indikator-indikator tersebut sering digunakan sebagai indikator kemiskinan. Tingkat kesejahteraan penduduk juga dipengaruhi oleh kondisi sosial yang terbentuk dalam komunitas, yang memberikan karakteristik kemiskinan berbeda antara wilayah satu dengan lainnya. Perumusan masalah dalam penelitian ini berdasarkan latar belakang masalah adalah Bagaimana Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 terhadap efektivitas penanganan fakir miskin di Kabupaten Mandailing Natal. Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 terhadap efektivitas penanganan fakir miskin di Kabupaten Mandailing Natal dan yang menjadi hambatan dalam pelaksanaannya. Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dalam penulisan tesis ini dapat ditarik kesimpulan mengenai Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 terhadap Efektivitas Penanganan Fakir Miskin di Kabupaten Mandailing Natal, berdasarkan teori Edward III yang meliputi 4 variabel antara lain komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi secara umum implementasi kebijakan Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 terhadap efektivitas penanganan fakir miskin di Kabupaten Mandailing Natal sudah berjalan dengan baik namun belum maksimal dilaksanakan.

Kata kunci: implementasi, fakir miskin.

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF LAW NUMBER 13 YEAR 2011 ON THE EFFECTIVENESS OF HANDLING FACTS IN DISTRICT MANDAILING NATAL

Name : Sarwedi
NPM : 161801114
Study Program : Master of Science in Public Administration
Supervisor I : Dr. Warjio, MA
Supervisor II : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Poverty is often associated with the limited population to obtain basic services to meet the needs of life. Indicators of limitations are often indicated by the level of welfare of the population which consists of income levels, living environment, and health conditions. These indicators are often used as indicators of poverty. The level of welfare of the population is also influenced by the social conditions formed within the community, which provide different poverty characteristics between regions. The formulation of the problem in this study based on the background of the problem is How Implementation of Law no. 13 of 2011 on the effectiveness of handling the poor in Mandailing Natal District. The purpose of this research is to know the Implementation of Law no. 13 of 2011 on the effectiveness of the handling of the poor in Mandailing Natal Regency and the obstacles in its implementation. Based on the description of research results and discussions that have been described in the previous chapter, then in writing this thesis can be drawn conclusions about the Implementation of Law no. no. 13 of 2011 on the effectiveness of handling the poor in Mandailing Natal Regency, based on the theory of Edward III which includes 4 variables such as communication, resources, disposition, and bureaucratic structure in general the implementation of the policy Act no. 13 of 2011 on the effectiveness of handling the poor in Mandailing Natal Regency has been running well but not maximally implemented.

Keywords: implementation, poor people.

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul ” **Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Terhadap Efektivitas Penanganan Fakir Miskin Di Kabupaten Mandailing Natal**”. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Medan Area .

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Rektor Universitas Medan Area Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, MSc.
2. Ibu Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area, Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS.
3. Bapak Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Dr. Warjio, MA sekaligus Pembimbing I yang selalu memberikan arahan dan bimbingannya dalam penyelesaian penulisan tesis ini
4. Bapak Dr. Isnaini, SH, M.Hum, sebagai pembimbing II yang selalu memberikan arahan dan bimbingannya dalam penyelesaian penulisan tesis ini.
5. Bapak dan Ibu dosen serta staf pengajar khususnya di Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik.
6. Terimakasih juga kepada teman-teman seangkatan tahun 2016 atas motivasi dan dukungannya.

7. Terimakasih pula kepada Istri dan anak-anaku tercinta serta semua pihak yang telah meberikan bantuan serta seluruh keluarga yang senantiasa memberi dorongan dan semangat serta do`a demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Penulis,

Sarwedi

DAFTAR ISI

	Halaman
PERSETUJUAN TESIS	
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian	9
1.4 Manfaat Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
2.1 Implementasi Kebijakan	10
2.2 Kemiskinan	20
2.3 Keterkaitan Praktik Pekerjaan Sosial dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin	34
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	40
3.1 Bentuk Penelitian	40
3.2 Lokasi Penelitian	40
3.3 Sumber Data	40
3.4 Teknik Pengumpulan Data	41
3.5 Teknik Analisa Data	42
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN DAN HASIL PENELITIAN PEMBAHASAN	44
4.1 Gambaran Umum Kabupaten Mandailing Natal	44
4.2 Gambaran Umum Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal	56

4.3 Hasil Penelitian dan Pembahasan.....	78
--	----

BAB V KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

PENELITIAN PEMBAHASAN	115
------------------------------------	------------

5.1 Kesimpulan	115
----------------------	-----

5.2 Implikasi Kebijakan	117
-------------------------------	-----

DAFTAR PUSTAKA	118
-----------------------------	------------



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan sering dikaitkan dengan keterbatasan penduduk untuk memperoleh pelayanan dasar dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Indikator keterbatasan sering ditunjukkan oleh tingkat kesejahteraan penduduk yang terdiri dari tingkat pendapatan, lingkungan tempat tinggal, dan kondisi kesehatan. Indikator-indikator tersebut sering digunakan sebagai indikator kemiskinan. Tingkat kesejahteraan penduduk juga dipengaruhi oleh kondisi sosial yang terbentuk dalam komunitas, yang memberikan karakteristik kemiskinan berbeda antara wilayah satu dengan lainnya (Baharoglu dan Kessides, 2001: 145).

Tidak salah apabila Perekonomian Indonesia merupakan bahasan pembangunan ekonomi di Indonesia dalam kaitan ini selain aspek ekonomi maka aspek sosial juga mendapat perhatian, khususnya perspektif sosial dalam pembangunan ekonomi. Selanjutnya secara strategis tujuan pembangunan ekonomi adalah untuk mewujudkan tingkat kesejahteraan masyarakat, dimana pertumbuhan ekonomi, kemakmuran dan ketentraman hidup dapat dinikmati oleh sebagian besar bangsa Indonesia. Namun kenyataannya belumlah demikian.

Kemiskinan terus menjadi masalah fenomenal sepanjang sejarah Indonesia sebagai *nation state*, sejarah sebuah negara yang salah memandang dan mengurus kemiskinan. Dalam negara yang salah urus, tidak ada persoalan yang lebih besar, selain persoalan kemiskinan. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak

bisa mengenyam pendidikan yang berkualitas, kesulitan membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga, menguatnya arus urbanisasi ke kota, dan yang lebih parah, kemiskinan menyebabkan jutaan rakyat memenuhi kebutuhan pangan, sandang dan papan secara terbatas (Idawaty Tanjung, 2012).

Kemiskinan, menyebabkan masyarakat desa rela mengorbankan apa saja demi keselamatan hidup, *safety life* (James. C.Scott, 1981), mempertaruhkan tenaga fisik untuk memproduksi keuntungan bagi tengkulak lokal dan menerima upah yang tidak sepadan dengan biaya tenaga yang dikeluarkan. Para buruh tani desa bekerja sepanjang hari, tetapi mereka menerima upah yang sangat sedikit.

Selama tiga dekade, upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan penyediaan kebutuhan dasar seperti pangan, pelayanan kesehatan dan pendidikan, perluasan kesempatan kerja, pembangunan pertanian, pemberian dana bergulir melalui sistem kredit, pembangunan prasarana dan pendampingan, penyuluhan sanitasi dan sebagainya. Dari serangkaian cara dan strategi penanggulangan kemiskinan tersebut, semuanya berorientasi material, sehingga keberlanjutannya sangat tergantung pada ketersediaan anggaran dan komitmen pemerintah. Di samping itu, tidak adanya tatanan pemerintahan yang demokratis menyebabkan rendahnya akseptabilitas dan inisiatif masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan dengan cara mereka sendiri (Idawaty Tanjung, 2012).

Masalah kemiskinan merupakan persoalan yang cukup sulit ditangani.

Pemerintah membentuk Undang-Undang No. 13 tahun 2011 tentang penanganan

Fakir Miskin pada 18 Agustus 2011. Memang kita akui, setelah 66 tahun Indonesia merdeka, kemiskinan masih menjadi problem klasik meski dari tahun ke tahun pengentasannya menjadi target dalam program pembangunan nasional. Berdasarkan data BPS, jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 29,89 juta orang pada tahun 2016 (12,36%). Angka itu turun 130 ribu orang (0,13%) dibandingkan dengan tahun 2016 yang sebesar 30,02 juta orang (12,49%). Pemberlakuan Undang-Undang itu kini menjadi angin segar bagi pendataan orang/ keluarga miskin karena regulasi itu secara jelas mengatur bagaimana mendata , mengolah data, sampai memutuskan menerbitkan kartu identitas bagi mereka.

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

Oleh karena pertimbangan tersebut Undang-Undang No. 13 tahun 2011 tentang penanganan fakir miskin dibentuk. mengingat hak dan kewajiban warga negara dan negara telah dituliskan dalam Pasal 20, Pasal 21, Pasal 27 ayat (2),

Pasal 28H ayat (1) dan ayat (2), Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4), dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Bab 1 Undang-Undang No. 13 tahun 2011, tentang ketentuan umum menjelaskan definisi-definisi, diantaranya pada pasal 1 dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan 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. 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.

Penjelasan mengenai kebutuhan dasar juga dituliskan dalam pasal 1 ini, kebutuhan dasar adalah kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan/atau pelayanan sosial. Masih dalam bab 1. dalam Pasal 2 dituliskan tentang, Penanganan fakir miskin berasaskan: a. kemanusiaan; b. keadilan sosial; c. nondiskriminasi; d. kesejahteraan; e. kesetiakawanan; dan f. pemberdayaan.

Bab 2 menjelaskan tentang hak dan kewajiban, pada pasal 3 hak fakir miskin tertulis sebanyak 9 buah diantaranya, Fakir miskin berhak: a. memperoleh kecukupan pangan, sandang, dan perumahan; b. memperoleh pelayanan kesehatan; c. memperoleh pendidikan yang dapat meningkatkan martabatnya; dan

seterusnya. Pasal 4 terdapat kewajiban dari fakir miskin. Fakir miskin bertanggung jawab: a. menjaga diri dan keluarganya dari perbuatan yang dapat merusak kesehatan, kehidupan sosial, dan ekonominya; b. meningkatkan kepedulian dan ketahanan sosial dalam bermasyarakat; c. memberdayakan dirinya agar mandiri dan meningkatkan taraf kesejahteraan serta berpartisipasi dalam upaya penanganan kemiskinan; dan d. berusaha dan bekerja sesuai dengan kemampuan bagi yang mempunyai potensi.

Bab 3 terdiri atas 5 bagian yang berisi tentang penanganan fakir miskin bagian kesatu menjelaskan bahwa penanganan fakir miskin dilaksanakan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Bagian kedua berisi tentang pendataan fakir miskin dimana kriterianya diputuskan oleh menteri dan dilakukan pendataan oleh pemerintah daerah hingga kelengkapan kelurahan, nantinya data tersebut dilaporkan kembali ke pemerintah pusat. Bagian ketiga berisi tentang penetapan, bagian keempat berisi tentang tanggung jawab dalam pelaksanaan bentuk penanganan fakir miskin. Bagian kelima berisi pelaksanaan penanganan fakir miskin. Pada bagian keempat ini terdiri atas beberapa paragraf :

Paragraf 1, Pengembangan Potensi Diri

Paragraf 2, Bantuan Pangan dan Sandang

Paragraf 3, Penyediaan Pelayanan Perumahan

Paragraf 4 Penyediaan Pelayanan Kesehatan

Paragraf 5, Penyediaan Pelayanan Pendidikan

Paragraf 6, Penyediaan Akses Kesempatan Kerja dan Berusaha

Paragraf 7, Pelayanan Sosial

Bab IV berisi tentang tugas dan wewenang pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kota. Bab V berisi tentang sumber daya penyelenggaraan penanganan fakir miskin yang meliputi:

- a. sumber daya manusia;
- b. sarana dan prasarana;
- c. sumber pendanaan; dan
- d. sumber daya alam.

Bab VI berisi tentang kordinasi dan pengawasan. Bab VII menjelaskan tentang peran serta masyarakat. Bab IX berisi tentang ketentuan penutup dan diakhiri dengan disahkannya Undang-Undang ini oleh presiden RI pada 18 Agustus 2011, dilanjutkan dengan Lembaran negara Republik Indonesia tahun 2011 nomor 88 tentang penjelasan atas Undang-Undang No. 13 tahun 2011.

Mandailing Natal juga sering disebut dengan Madina adalah sebuah kabupaten di Provinsi Sumatera Utara, Indonesia. Dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 1998, secara formal diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 9 Maret 1999. Kabupaten Mandailing Natal terdiri dari 23 Kecamatan dengan kepadatan penduduk sebanyak 62 jiwa/ Km² dan rata-rata penduduk per desa sejumlah 1.010 jiwa. Kecamatan Lembah Sorik Merapi merupakan kecamatan dengan kepadatan penduduk tertinggi yaitu 456 jiwa/ Km² dan kepadatan penduduk terendah terdapat di Kecamatan Muara Batang Gadis yakni 11 jiwa/ Km².

Jumlah penduduk Mandailing Natal pada tahun 2014 adalah 410.931 jiwa dengan rincian jumlah laki-laki sebanyak 201.686 orang dan perempuan sebanyak 209.245 orang. Dengan demikian sex ratio terhitung sebesar 96,39. Artinya, perbandingan antara penduduk perempuan dengan laki-laki adalah 100 banding 96. Pada tahun 2015, laju pertumbuhan penduduk di kabupaten ini adalah 0,54%. Terdapat 97.566 KK dengan rata-rata anggota rumah tangga sebanyak 4,21. Struktur penduduk Kabupaten Mandailing Natal menunjukkan bahwa usia produktif (15 – 64 tahun) sangat dominan yaitu sebesar 60,33%, usia ketergantungan (0 – 14 tahun) sebanyak 35,9% serta lansia sebesar 1,49%.

Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal (Madina) sudah waktunya melakukan terobosan penting dalam upaya menurunkan angka kemiskinan dan menaikkan IPM yang masih rendah. Salah satu upayanya melalui pembentukan Tim Ekonomi yang kuat. Berikan mereka kewenangan penuh untuk bekerja. Seiring dengan pembentukan Tim Ekonomi itu, lantas Pemkab Madina seterusnya menyiapkan Sumber Daya Manusia lokal melalui pelatihan dan pendidikan berbasis saintek. Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal harus mendongkrak laju pertumbuhan ekonomi daerah dan diperlukan juga menyiapkan Master Plan Percepatan Pembangunan Ekonomi Madina (Irwan H. Daulay, 2017).

Untuk mempermudah titik prioritas per wilayah, diperlukan pemetaan potensi Madina untuk menetapkan zona pengembangan ekonomi. Misalnya, zona pengembangan kopi, padi, palawija, karet, tambang, energi, pariwisata, perikanan dan kawasan industri. Di samping itu juga Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal harus melakukan renegotiasi seluruh perizinan investasi agar Pemkab

Madina sebagai representasi rakyat memperoleh manfaat yang adil (Irwan H. Daulay, 2017).

Sementara itu, Badan Pusat Statistik Sumatera Utara dalam website resminya melaporkan, jumlah penduduk miskin di Kabupaten Mandailing Natal (Madina) mengalami kenaikan dalam 2 tahun terakhir. Pada tahun 2016 jumlah penduduk miskin di Madina sebesar 10.98 %. Angka itu merangkak naik sejak tahun 2015. Sebab, pada tahun 2013 jumlah penduduk miskin di Madina masih sebesar 9.62 %. Tahun 2014 sebesar 9.28 %. Kemudian tahun 2015 naik ke level 11.13 %, turun sedikit di tahun 2016 menjadi 10.98 %.

Sementara itu, untuk Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dari 10 kabupaten yang dilaporkan BPS Sumut, Kabupaten Mandailing Natal pada tahun 2016 berada di posisi nomor urut 2 paling terakhir, yakni di angka 64,55 %. Hanya berada di atas Nias sebagai kabupaten nomor urut akhir yang berangka 59,75 %.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis ingin lebih memperdalam kajian mengenai penerapan atau pelaksanaan Undang-Undang No. 13 tahun 2011 terhadap penanganan fakir miskin di Kabupaten Madina, untuk itu dalam proposal penelitian ini penulis mengangkat judul : ***Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 terhadap efektivitas penanganan fakir miskin di Kabupaten Mandailing Natal.***

1.2. Perumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini berdasarkan latar belakang masalah adalah : Bagaimana Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 terhadap efektivitas penanganan fakir miskin di Kabupaten Mandailing Natal?.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 terhadap efektivitas penanganan fakir miskin di Kabupaten Mandailing Natal.
2. Mengetahui faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 terhadap efektivitas penanganan fakir miskin di Kabupaten Mandailing Natal.

1.4. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pengembangan dan memperkaya Ilmu Administrasi Publik terutama dalam implementasi kebijakan publik.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal dalam mendukung dan menunjang penanganan kemiskinan di Kabupaten Mandailing Natal.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat (Afan Gaffar, 2009: 295).

Implementasi merupakan salah satu bagian siklus dari proses berlangsungnya sebuah kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% dan sisinya 20% adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi.¹² Sehingga implementasi kebijakan menjadi hal yang berat karena disini masalah-masalah yang tidak muncul dalam konsep muncul di lapangan. Repley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah

apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output).

Proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak, seperti dikemukakan oleh Syukur Abdullah (1987;11), yaitu: a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan; b. Target groups, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan dapat menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan; c. Unsur pelaksana (implementor), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi tersebut. Sehingga secara luas atau umum implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor terlibat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan (Afan Gaffar, 2009: 295).

Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala

Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll (Riant Nugroho Dwijowijoto, 2004: 158-160). Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Solichin Abdul Wahab, 2008: 64-65).

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137).

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

2.1.1. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab , yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
6. Hubungan saling ketergantungan kecil
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna

9. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Solichin Abdul Wahab,2008).

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan sosialisasi tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2. Sumber-sumber

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4. Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi Winarno, 2002 : 126-151).

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

1. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

2. Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

4. Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

6. Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Budi Winarno, 2002:110).

Implementasi kebijakan, sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980).

Mengenai hal ini Wahab (2002) menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan Udoji (dalam Wahab, 2002) mengatakan bahwa “the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue print file

jackets unless they are implemented” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. (Siapa) pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;

5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono,1994).

2.1.2. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

1. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
3. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak

menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.

Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan (Bambang Sunggono, 1994).

2.2. Kemiskinan

Kemiskinan adalah sebuah fenomena, suatu kenyataan yang belum dan takkan pernah terhapuskan dari muka bumi ini. Kemiskinan timbul akibat perbedaan kemampuan, perbedaan kesempatan, dan perbedaan sumberdaya (Maipita, 2014:1). Kemiskinan selalu berkembang dari waktu ke waktu, kondisi kemiskinan itu sendiri terus bermetamorfose dan konvergene menuju peningkatan yang lebih baik. Kondisi yang dikatakan miskin puluhan tahun yang lalu akan berbeda dengan kondisi yang dikatakan miskin saat ini.

Kemiskinan telah menjadi masalah yang kronik karena berkaitan dengan jurang pemisah dan pengangguran. Jadi pemecahannya pun harus berkaitan dan menyeluruh dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Berbagai persoalan kemiskinan masyarakat memang menarik untuk dilihat dari berbagai aspek, sosial, ekonomi, psikologi dan politik. Aspek sosial utamanya akibat terbatasnya hubungan sosial dan penguasaan maklumat. Aspek ekonomi akan kelihatan pada terbatasnya pemilikan alat pengeluaran, upah kecil, kuasa tawar rendah, tabungan nihil, lemahnya menjangkau peluang.

Dimana kemiskinan adalah ketidaksamaan peluang untuk mengakumulasi pangkalan kuasa sosial. Pangkalan kuasa sosial meliputi: (a) modal produktif atau asset (tanah, perumahan, alat pengeluaran kesehatan), (b) sumber keuangan (pekerjaan dan kredit), (c) organisasi sosial dan politik yang boleh digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (koperasi, partai politik, organisasi sosial), (d) rangkaian sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang, dan jasa, (e) pengetahuan dan kemahiran, dan (f) maklumat yang berguna untuk kemajuan hidup Friedman (dalam Suharto, 2005:58).

Masalah pokok yang perlu dipecahkan adalah masalah kemiskinan yang mengalami peningkatan pesat pada saat-saat perekonomian Indonesia terpuruk sebagai dampak krisis moneter dan krisis ekonomi. Untuk itu perlu dipahami ciri-ciri kemiskinan, sebab-sebab terjadinya dan strategi apa yang tepat dijalankan. Karena kemiskinan menimpa perorangan, keluarga dan kelompok manusia maka perlu dicari cara yang strategis dalam memecahkan masalah kemiskinan itu.

Kemiskinan di alami oleh penduduk berbagai tingkatan umur, namun dalam kaitan ini perlu dikembangkan pendekatan untuk dipahami dan memecahkan masalah pengangguran yang tercermin dari kondisi unsur dan banyaknya angkatan kerja yang belum tersalurkan dalam berbagai lapangan kerja sehingga memperoleh kehidupan yang layak. Mengingat golongan miskin ini dialami oleh mereka yang status sosial ekonominya dalam perspektif stratifikasi sosial ada dilapisan bawah, maka pemberdayaan ekonomi rakyat perlu mendapat perhatian. Bagaimana mendorong dan mengembangkan usaha kecil, baik melalui

inisiatif dan etos kerja pelaku ekonomi maupun melalui bantuan pemerintah dan sistem kemitraan perlu mendapat perhatian.

Kemiskinan dibedakan menjadi tiga pengertian: kemiskinan mutlak, kemiskinan relatif, dan kemiskinan budaya. Seseorang termasuk golongan miskin mutlak, apabila hasil pendapatannya berada dibawah garis kemiskinan, tidak cukup untuk memenuhi keperluan hidup seperti: minuman, makanan, pakaian, kesehatan, perumahan, dan juga pendidikan. Seseorang yang tergolong miskin relatif, sebenarnya telah hidup diatas garis kemiskinan, namun masih berada dibawah kemampuan masyarakat sekitarnya. Sedangkan miskin budaya berkaitan erat dengan sikap seseorang atau sekumpulan masyarakat yang tidak mau berusaha memperbaiki tahap kehidupannya sekalipun ada usaha daripada pihak lain yang menyokongnya.

Sehubungan dengan penyebab timbulnya kemiskinan, Julius (dalam Tantoro, 2014:17) mengungkapkan bahwa apa yang tampak dari luar, diciptakan daripada apa yang ada di dalam. Artinya, keadaan kemiskinan sebenarnya muncul daripada pola fikir orang itu sendiri. Kalau kita berfikir bahwa kita orang miskin dan sulit mendapatkan pekerjaan, maka itu yang akan berlaku dan tersimpan dalam diri menjadi watak, kalau watak melarat dan pengangguran sudah melekat, maka melarat dan pengangguranlah yang ada dalam diri kita.

Ada dua keadaan yang menyebabkan kemiskinan boleh berlaku, yakni kemiskinan alamiah dan kemiskinan buatan. Kemiskinan alamiah terjadi antara lain akibat sumber-sumber alam terhadap penggunaan teknologi yang rendah dan bencana alam. Kemiskinan “buatan” terjadi karena lembaga-lembaga yang ada

dimasyarakat membuat sebagian anggota masyarakat tidak mampu menguasai cara ekonomi dan pembagian fasilitas lain yang tersedia, sehingga mereka tetap miskin. Maka itulah sebabnya para pakar ekonomi sering mengkritik dasar pembangunan yang selalu memberi tumpuan pada pertumbuhan ketimbang penyamaan. Kemiskinan adalah salah satu masalah yang selalu dihadapi oleh setiap manusia.

Masalah kemiskinan itu sendiri melibatkan keseluruhan aspek kehidupan manusia, walaupun seringkali tidak disadari kehadirannya oleh manusia yang bersangkutan. Bagi mereka yang tergolong miskin, kemiskinan adalah sesuatu yang nyata dalam kehidupan mereka sehari-hari, karena mereka merasakan dan menjalani sendiri bagaimana hidup dalam kemiskinan.

Klassen (dalam Maipita, 2014:62) penelitian kebijakan menunjukkan bahwa laju pengurangan kemiskinan sangat bergantung pada tingkat pendapatan rata-rata, kondisi awal dari ketimpangan, dan tingkat perubahan dari tingkat ketimpangan tersebut. Selanjutnya menurut Dollar and Kraay (dalam Maipita, 2014:62) pengurangan kemiskinan akan semakin cepat terjadi di negara-negara dengan tingkat pertumbuhan pendapatan rata-rata yang lebih tinggi dan tingkat kesenjangan yang rendah.

2.2.1. Dimensi Kemiskinan

Cheyne, et al (dalam Tantor, 2014:34) membagi kemiskinan menjadi dua dimensi yaitu kemiskinan absolute dan kemiskinan relative, dalam Teori Neo Liberal dan Teori Sosial Demokrasi. Diantaranya dijelaskan sebagai berikut:

a) Kemiskinan Absolut

Pada dasarnya konsep kemiskinan dikaitkan dengan tingkat pendapatan dan keperluan, dugaan keperluan dibatasi pada keperluan hidup atau keperluan keperluan asas minimum yang memungkinkan seseorang untuk hidup secara layak. Apabila pendapatan tidak mencapai keperluan minimum, maka orang tersebut dapat dikatakan miskin. Dengan kata lain, kemiskinan dapat diukur dengan membandingkan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi keperluan hidup.

Tingkat pendapatan minimum merupakan pembatas antara keadaan miskin dan tidak miskin atau sering disebut sebagai garis batas kemiskinan. Kemiskinan absolut dimaksudkan untuk menentukan tingkat pendapatan minimum yang cukup untuk memenuhi keperluan fisik terhadap makanan, pakaian, dan perumahan untuk menjamin kelangsungan hidup (Todaro, 2003:42).

Masalah utama dalam konsep kemiskinan absolut adalah menentukan tingkat komposisi dan tingkat keperluan minimum karena hal tersebut tidak hanya dipengaruhi oleh adat kebiasaan, iklim dan berbagai faktor ekonomi lain. Konsep kemiskinan yang diasaskan atas dugaan keperluan hidup minimum merupakan konsep yang mudah dipahami, tetapi garis kemiskinan secara obyektif susah dilaksanakan karena banyak sekali faktor yang mempengaruhinya. Garis kemiskinan berbeda antara satu tempat dengan tempat lainnya sehingga tidak ada garis kemiskinan yang berlaku pasti dan umum.

b) Kemiskinan Relatif

Seseorang yang sudah mempunyai tingkat pendapatan yang dapat memenuhi keperluan minimum tidak selalu berarti miskin Kartasasmita (dalam Tantor, 2014:35) menerangkan bahwa: “kemiskinan lebih banyak ditentukan oleh keadaan sekitar, walaupun pendapatannya sudah mencapai tingkat keperluan hidup minimum tetapi masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan masyarakat sekitar, maka orang tersebut masih berada dalam keadaan miskin. Berasaskan konsep kemiskinan relatif ini, garis kemiskinan akan mengalami perubahan bila tingkat hidup masyarakat berubah.

Dengan menggunakan ukuran pendapatan, keadaan ini dikenal sebagai ketimpangan distribusi pendapatan. Semakin besar ketimpangan antara golongan atas dan golongan bawah, maka akan semakin besar pula jumlah yang dikategorikan miskin. Konsep kemiskinan ini relatif bersifat dinamis, sehingga kemiskinan akan selalu ada. Apabila dikaji daripada pola waktu, kemiskinan disatu daerah dapat digolongkan sebagai kemiskinan yang berterusan (persistent poverty), yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun. Daerah seperti ini pada awamnya merupakan daerah-daerah yang kritis sumber semula jadi atau daerah yang terisolir.

Pola kedua adalah kemiskinan kitaran (cyclical poverty), yaitu kemiskinan yang meliputi pola siklus ekonomi secara keseluruhan. Pola ketiga adalah kemiskinan bermusim (seasonal poverty), yaitu kemiskinan musiman seperti sering dijumpai pada kasus nelayan dan pertanian tanaman makanan. Pola ke empat adalah kemiskinan insiden (accidental poverty), yaitu kemiskinan yang

terjadi karena bencana alam atau dampak daripada suatu dasar tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan suatu masyarakat”.

2.2.2. Faktor Penyebab Kemiskinan

Teori Neo-Liberal secara tuntas mengatakan bahwa penyebab kemiskinan adalah karena beberapa kelemahan yaitu: a) Kelemahan dan pilihan-pilihan individual, b) Lemahnya pengaturan pendapatan, c) Lemahnya kepribadian individual (malas, pasrah dan bodoh). Sedangkan menurut teori Sosial Demokrat penyebab kemiskinan secara struktural adalah karena ketimpangan struktur ekonomi dan struktur politik yaitu suatu ketidakadilan sosial dalam masyarakat Cox (dalam Tantoro, 2014:38).

Berdasarkan teori sosial demokrat memandang bahwa kemiskinan bukanlah persoalan individu, melainkan struktural. Kemiskinan disebabkan oleh adanya ketidakadilan dan kepincangan dalam masyarakat akibat tersumbatnya akses-akses kelompok tertentu terhadap berbagai sumber-sumber kemasyarakatan. Menurut pandangan sosial demokrat, strategi kemiskinan haruslah bersifat institusi (kelembagaan). Program-program jaminan sosial dan bantuan sosial yang dianut di Amerika Serikat, Eropa Barat, dan Jepang, merupakan contoh strategi anti kemiskinan yang diwarnai oleh teori sosial demokrat.

Jaminan sosial yang berbentuk pemberian pendapatan atau dana pencen, misalnya dapat meningkatkan kebebasan karena menyediakan pendapatan asas dimana orang yang mempunyai keupayaan (*capabilities*) untuk memenuhi keperluan dan menentukan pilihan- pilihan (*choices*). Sebaliknya ketidakadaan

penggunaan asas tersebut dengan baik dapat menyebabkan ketergantungan (*dependency*) karena dapat membuat orang tidak mempunyai kemampuan dalam memenuhi keperluan dan menentukan pilihan-pilihannya.

Dapat dirumuskan secara tajam, maka boleh dikatakan bahwa kaum neoliberal memandang bahwa strategi pengurusan kemiskinan yang melembaga merupakan tindakan yang tidak ekonomi dan juga menyebabkan ketagihan. Sebaliknya, penyokong sosial demokrat meyakini bahwa penanganan kemiskinan yang bersifat residual, berorientasi projek jangka pendek, justru merupakan strategi yang hanya menghabiskan dana saja karena kesannya juga singkat, terbatas dan tidak berwawasan pemerksaan dan kemapanan. Apabila kaum neoliberal melihat bahwa jaminan sosial boleh menghalang “kebebasan”, kaum sosial demokrat justru meyakini bahwa ketiadaan sumber-sumber keuangan yang mapan itulah yang justru dapat menghilangkan “kebebasan”, karena menyekat dan bahkan menghilangkan kemampuan individu dalam menentukan pilihan-pilihan (*choice*) (Suharto, 2005:47).

Isdjoyo (2010:98), membedakan penyebab kemiskinan di Desa dan di Kota. Kemiskinan di Desa terutama disebabkan oleh faktor-faktor antara lain:

- a. Ketidakberdayaan. Kondisi ini muncul karena kurangnya lapangan kerja, rendahnya harga produk yang dihasilkan mereka, dan tingginya biaya pendidikan.
- b. Keterkucilan, rendahnya tingkat pendidikan, kurangnya keahlian, sulitnya transportasi, serta ketiadaan akses terhadap kredit menyebabkan mereka terkucil dan menjadi miskin.

- c. Kemiskinan materi, kondisi ini diakibatkan kurangnya modal, dan minimnya lahan pertanian yang dimiliki menyebabkan penghasilan mereka relatif rendah.
- d. Kerentanan, sulitnya mendapatkan pekerjaan, pekerjaan musiman, dan bencana alam, membuat mereka menjadi rentan dan miskin.

Kemiskinan di Kota pada dasarnya disebabkan oleh faktor-faktor yang sama dengan di Desa, yang berbeda adalah penyebab dari faktor-faktor tersebut, misalnya faktor ketidakberdayaan di kota cenderung disebabkan oleh kurangnya lapangan kerja, dan tingginya biaya hidup. Isdjoyo (2010:98) juga berpandangan bahwa pentingnya kesadaran diri, sikap ingin berubah dan memiliki motifasi bekerja keras maka kemiskinan tidak akan terjadi pada seseorang yang memiliki pandangan hidup lebih luas.

Kajian-kajian konseptual tentang pemberdayaan menyajikan banyak indikator keberdayaan. Empat di antaranya menyangkut derajat keberdayaan didukung oleh teori yang dikemukakan Soeharto (dalam Firmansyah, 2012:174), yakni sebagai berikut:

- a. Tingkat kesadaran dan keinginan untuk berubah (power to).
- b. Tingkat kemampuan meningkatkan kapasitas untuk memperoleh akses (power within).
- c. Tingkat kemampuan menghadapi hambatan (power over).
- d. Tingkat kemampuan kerjasama dan solidaritas (power with)

Maka dari itu pentingnya pemberdayaan sebagai pencapaian kesejahteraan sosial yang dilakukan melalui kegiatan kesadaran dan keinginan untuk berubah

serta kemampuan kerjasama akan memberikan dampak positif terhadap kehidupan masyarakat Kabupaten Mandailing Natal (dalam Sugihardjanto, 2001:52) menyatakan bahwa kemiskinan dapat dipandang dari sudut mekanis sebagai rendahnya tingkat pendapatan. Lebih jauh lagi, kemiskinan dapat juga dipandang sebagai deprivasi dalam arti rendahnya atau tidak memadainya akses kepada sumber daya atau karena hidup di alam sekitar yang semakin buruk atau rusak, serta ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pokok. Dengan kata lain kemiskinan juga dapat dilihat daripada perspektif mental dan budaya, yakni sebagai perasaan terisolasi, kehilangan arah, keputusasaan, apatisme dan sikap pasif terhadap penderitaan.

Ciri-Ciri Kemiskinan Kemiskinan merupakan konsep dan fenomena yang berwajah wajah dan bermatra multidimensional. SMERU, misalnya menunjukkan bahwa kemiskinan memiliki beberapa ciri:

- a. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang, dan papan).
- b. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transmigrasi)
- c. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga)
- d. Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual maupun massal.
- e. Rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber daya alam.
- f. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat

- g. Ketiadaan atas terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan
- h. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.
- i. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar. Wanita korban induk kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok magjinall dan terencil (Suharto, 2005:132).

Indikator Kemiskinan Ketika Pemerintah melakukan kebijakan kontraktif pasca Orde Baru, misalnya kebijakan mengurangi subsidi BBM dengan cara menaikkan harga jualnya, maka akan berdampak terhadap penambahan jumlah masyarakat miskin. Untuk mengurangi dampak tersebut, pemerintah mengambil kebijakan tambahan yang bersifat ekspansif dan hanya ditunjukan bagi masyarakat miskin atau masyarakat yang akan dapat jatuh miskin bila terkena dampak tersebut. Oleh karena itu, perlu adanya kriteria untuk menentukan dan memilih siapa yang berhak (terkadang pemerintah juga menyebutnya dengan keluarga miskin, meskipun kriterianya berbeda dengan miskin yang diartikan pemerintah di luar kegiatan ini) mendapatkan bantuan tersebut.

Untuk keperluan ini, BPS (2013) menyusun beberapa indikator dan kriteria kemiskinan sebagai berikut:

- a. Luas lantai rumah kurang dari 8 meter persegi.
- b. Jenis lantai terluas terbuat dari kayu murahan, tanah dan bambu.
- c. Jenis dinding bangunan (tembok tanpa plester, bambu, rumbia)
- d. Tidak memiliki fasilitas buang air besar.
- e. Tidak memiliki akses pada sumber air minum yang layak.

- f. Sumber penerangan utama bukan listrik Bahan bakar untuk masak bersumber pada kayu dan arang.
- g. Tidak mampu membeli daging, susu, telur, dan ikan minimal dalam 1 minggu sekali.
- h. Makan kurang dari 2 kali sehari.
- i. Tidak mampu membeli pakaian baru minimal 1 stel per tahun.
- j. Tidak mampu membayar untuk berobat ke sarana kesehatan modern.
- k. Pendapatan kurang dari Rp. 600.000,- per rumah tangga per bulan.
- l. Pendidikan tinggi yang ditamatkan kepala rumah tangga SD kebawah.
- m. Kepemilikan tabungan/ asset kurang dari Rp. 500.000,-

Dalam hal ini, yang disebut keluarga miskin adalah keluarga atau masyarakat yang memiliki minimal 9 dari 14 indikator di atas. Badan Koordinasi Keluarga Bencana Nasional (BKKBN) mengeluarkan ukuran rumah tangga miskin. BKKBN (2014) mengelompokkan tingkat kesejahteraan keluarga ke dalam lima kelompok, yaitu:

- a. keluarga prasejahtera atau sangat miskin, yaitu keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya (basicneeds) secara minimal, seperti kebutuhan spiritual, pangan, dan kesehatan.
- b. keluarga sejahtera I atau miskin, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan sosial psikologis, seperti kebutuhan akan pendidikan, KB, interaksi dalam keluarga, interaksi dengan lingkungan tempat tinggal, dan transportasi,

- c. keluarga sejahtera II, yaitu keluarga yang dapat memenuhi kebutuhan dasarnya, juga telah dapat memenuhi kebutuhan sosial-psikologisnya, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan pengembangannya, seperti kebutuhan untuk menabung dan memperoleh informasi,
- d. keluarga sejahtera III, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan dasar, sosial-psikologi, dan pengembangan keluarganya, tetapi belum dapat memberi sumbangan yang teratur bagi masyarakat, seperti sumbangan materi, dan berperan aktif dalam kegiatan kemasyarakatan, dan
- e. keluarga sejahtera III plus, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan dasar, sosial-psikologis dan pengembangannya serta telah dapat memberikan sumbangan yang teratur dan berperan aktif dalam kegiatan kemasyarakatan.

Masing-masing kelompok keluarga prasejahtera memiliki indikator sendiri, namun secara umum indikator yang digunakan adalah kemampuan memenuhi kebutuhan dasar ditambah dengan kebutuhan sosial-psikologi, misalnya indikator kategori keluarga prasejahtera (sangat miskin) adalah ketidakmampuan memenuhi minimal satu dari kebutuhan pokok meliputi pangan, sandang, papan, kesehatan, dan menjalankan ajaran agama. Keluarga prasejahtera I (miskin) adalah keluarga yang telah mampu memenuhi kebutuhan pokok pangan, sandang, papan, kesehatan dan menjalankan ajaran agamanya, namun belum mampu memenuhi kebutuhan psikologi seperti berinteraksi sosial dengan lingkungan, akses pendidikan dan lainnya.

Menurut BKKBN (2013), yang tergolong ke dalam keluarga miskin adalah keluarga prasejahtera dan prasejahtera I. Keluarga sejahtera adalah keluarga yang dibentuk berdasarkan atas perkawinan yang sah, mampu memenuhi kebutuhan hidup spiritual dan materiil yang layak, bertaqwa Kepada Tuhan Yang Maha Es, memiliki hubungan serasi, selaras dan seimbang antara anggota dan antar keluarga dengan masyarakat dan lingkungan. Definisi kemiskinan dengan menggunakan pendekatan kebutuhan dasar seperti ini diterapkan oleh Depsos, terutama dalam mendefinisikan fakir miskin. Kemiskinan adalah ketidak mampuan individu dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak (BPS dan Depsos, 2002).

Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan (Depsos, 2002). Berdasarkan definisi kemiskinan dan fakir miskin dari BPS dan Despos (2002), jumlah penduduk miskin pada tahun 2002 mencapai 35,7 juta jiwa dan 15,6 juta jiwa (43%) diantaranya masuk kategori fakir miskin.

Secara keseluruhan, prosentase para penduduk miskin dan fakir miskin terhadap total penduduk Indonesia adalah sekira 17,6 persen dan 7,7 persen. Ini berarti bahwa secara rata-rata jika ada 100 orang Indonesia berkumpul, sebanyak 18 orang diantaranya adalah orang miskin, yang terdiri dari 10 bukan fakir miskin dan 8 orang fakir miskin. Angka kemiskinan ini akan lebih besar lagi jika dalam kategori kemiskinan dimasukan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) yang kini jumlahnya mencapai lebih dari 21 juta orang.

PMKS meliputi gelandangan, pengemis, anak jalanan, yatim piatu, jompo terlantar, dan penyandang cacat yang tidak memiliki pekerjaan atau memiliki pekerjaan namun tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Secara umum kondisi PMKS lebih memprihatikan ketimbang orang miskin. Selain memiliki kekurangan pangan, sandang dan papan, kelompok rentan (vulnerablegroup) ini mengalami pula ketelantaran psikologis, sosial politik.

Todaro (dalam Thamrin, 2005:8) menyatakan bahwa pengangguran menyebabkan produktivitas tenaga kerja rendah dan akan mengakibatkan pendapatan rendah, yang pada akhirnya melahirkan kemiskinan. Pengangguran digambarkan dengan curahan jam kerja yang terbatas. Semakin lama kepala keluarga bekerja mencari penghasilan, semakin besar pendapatan perkapitanya. Sebaliknya, masyarakat yang sedikit curahan jam kerjanya kondisinya semakin miskin. Selain itu juga Todaro menyatakan bahwa tidak memadainya kondisi kesehatan penduduk memperparah keadaan kemiskinan. Todaro juga menyampaikan penyebab utama terjadinya kemiskinan adalah pesatnya pertumbuhan penduduk.

Pertambahan penduduk terjadi karena tingginya angka kelahiran. Tingginya angka kelahiran menyebabkan semakin sempitnya luas tanah yang dimiliki keluarga. Para ahli ilmu sosial memandang orang miskin sebagai penderita-penderita patologi pribadi atau sebagai korban disorganisasi sosial. Mereka memperlakukan orang miskin itu sebagai orang-orang berkekurangan dan bukan sebagai orang yang tidak patut diberi, tetapi sering kali terdapat implikasi

bahwa kekurangan-kekurangan tersebut harus diperbaiki terlebih dahulu, sebelum orang miskin itu dianggap patut diberi pertolongan (Suparlan, 1984:72).

2.3. Keterkaitan Praktik Pekerjaan Sosial dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin

Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 menyebutkan bahwa 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. 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 (pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011). Kebutuhan dasar adalah kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan/atau pelayanan sosial (pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011).

Pasal 3 huruf a, d, e, f, dan h, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 menyebutkan bahwa fakir miskin berhak untuk memperoleh kecukupan pangan, sandang, dan perumahan. Fakir miskin juga berhak untuk mendapatkan perlindungan sosial dalam membangun, mengembangkan, dan memberdayakan diri dan keluarganya sesuai dengan karakter budayanya. Fakir miskin mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan sosial melalui jaminan sosial, pemberdayaan

sosial, dan rehabilitasi sosial dalam membangun, mengembangkan, serta memberdayakan diri dan keluarganya; memperoleh derajat kehidupan yang layak; dan meningkatkan kondisi kesejahteraan yang berkesinambungan.

Pasal 3 huruf a, d, e, f dan h Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tersebut mempunyai konsekuensi perlunya profesi yang mempunyai kemampuan dan keterampilan yang profesional dalam membantu fakir miskin memperoleh haknya secara bermartabat. Salah satu profesi tersebut adalah profesi pekerjaan sosial. Pincus & Minahan (1976) mengemukakan tujuan pekerjaan sosial adalah pertama, meningkatkan kemampuan orang untuk menghadapi tugas-tugas kehidupan dan kemampuan untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya. Kedua, mengkaitkan orang dengan sistem yang dapat menyediakan sumber-sumber, pelayanan-pelayanan, kesempatan-kesempatan yang dibutuhkan. Ketiga, meningkatkan kemampuan pelaksanaan sistem tersebut secara efektif dan berpratikemanusiaan; dan, Keempat, memberikan sumbangan bagi perubahan, perbaikan dan perkembangan kebijakan serta perundang-undangan sosial. Oleh karena itu profesi pekerjaan sosial merupakan suatu profesi yang dapat membantu dalam melaksanakan pasal 3 huruf a, d, e, d, dan h Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 sebagaimana diuraikan.

Tansey & Ziegley (1991) bahwa kemiskinan mempunyai tiga penyebab prinsip, yaitu; pertama, *human capital deficiencies*, defisiensi modal manusia berarti rendahnya kualitas sumber daya manusia, seperti rendahnya pengetahuan dan keterampilan sehingga menyebabkan mendapatkan pekerjaan yang rendah pendapatannya dan rendahnya daya beli. Kedua, *insufficient demand for labor*,

yakni rendahnya permintaan akan tenaga kerja sehingga meningkatkan pengangguran, pengangguran menyebabkan orang tidak memiliki pendapatan, daya beli rendah, akhirnya tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar; dan Ketiga, *discrimination*, adanya perlakuan berbeda terhadap golongan tertentu terutama dalam aksesibilitas terhadap sumber daya-sumber daya dan adanya dominasi pihak tertentu terhadap sumber daya tersebut.

Mengacu kepada pendapat di atas, maka penanganan fakir miskin dilakukan melalui pemberian pelayanan sosial. Hal ini sesuai dengan pasal 7 huruf h Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 bahwa bentuk penanganan fakir miskin adalah melalui pelayanan sosial. Pelayanan sosial merupakan kegiatan terorganisir yang ditujukan untuk membantu tercapainya penyesuaian timbal balik di antara orang dengan lingkungannya. Pelayanan sosial membentuk dan menyediakan sumber-sumber yang dibutuhkan untuk membantu individu dalam memperbaiki kemampuannya, mempengaruhi dan mengubah tingkah laku serta memecahkan masalah penyesuaian diri.

Pelayanan sosial mencakup program pertolongan dan perlindungan kepada golongan yang tidak beruntung seperti fakir miskin. Pelayanan sosial dimaksudkan sebagai suatu pelayanan yang difokuskan pada memberi bantuan untuk perorangan dan keluarga-keluarga yang mengalami masalah dalam penyesuaian diri dan dalam melaksanakan fungsi sosialnya. Pengertian pelayanan sosial tersebut, menekankan pada upaya pemberian pelayanan atau bantuan kepada perorangan atau keluarga yang tidak mempunyai kemampuan dalam menyesuaikan diri dan melaksanakan fungsi sosialnya. Dalam konteks tersebut,

bagi pekerjaan sosial, pelayanan sosial merupakan suatu kegiatan yang teorganisir yang ditujukan untuk membantu individu, kelompok, keluarga dan masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial termasuk fakir miskin dalam meningkatkan kemampuannya untuk menyesuaikan diri dan dalam melaksanakan fungsi sosialnya.

Oleh karena itu, dalam melaksanakan prakteknya dalam penanganan fakir miskin, pekerjaan sosial melakukan kegiatan pemberdayaan dan peningkatan kapasitas fakir miskin sehingga dapat berfungsi sosial kembali dengan baik dan bermartabat. Hal ini sesuai dengan pasal 7 ayat 2 huruf a, b dan c bahwa penanganan fakir miskin sebagaimana dimaksud dapat dilakukan melalui pemberdayaan kelembagaan masyarakat dan peningkatan kapasitas fakir miskin untuk mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha serta jaminan dan perlindungan sosial untuk memberikan rasa aman bagi fakir miskin. Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab menyelenggarakan pelayanan sosial (pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011).

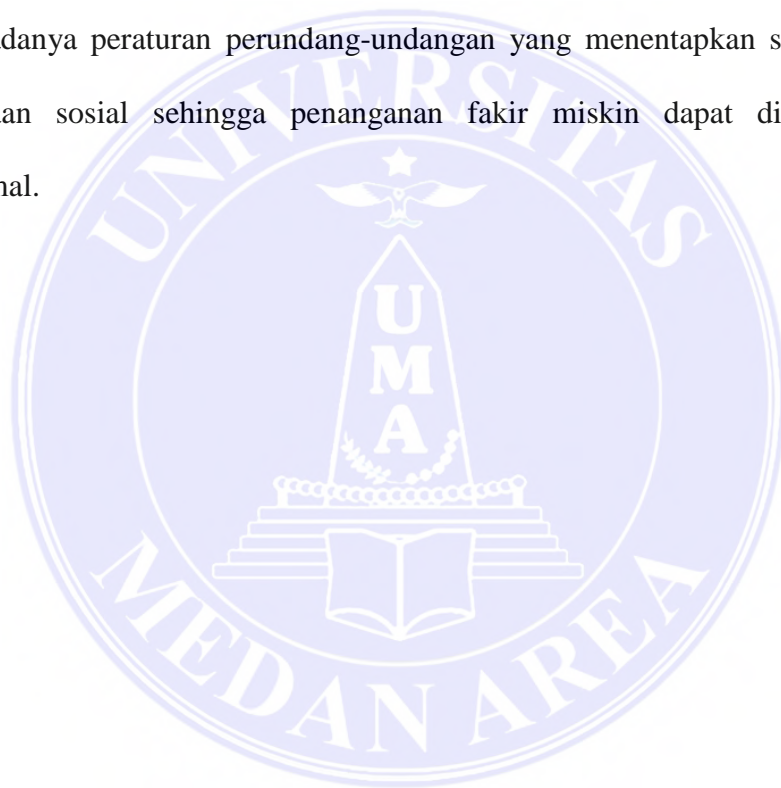
Pelayanan sosial sebagaimana dimaksud tersebut meliputi: (a) meningkatkan fungsi sosial, aksesibilitas terhadap pelayanan sosial dasar, dan kualitas hidup; (b) meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam pelayanan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; (c) meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kemiskinan; dan (d) meningkatkan kualitas manajemen pelayanan kesejahteraan sosial (pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011).

Mengacu kepada hal tersebut di atas, maka diperlukan sumber daya penyelenggara penanganan fakir miskin. Pasal 32 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 mengungkapkan bahwa sumber daya penyelenggaraan penanganan fakir miskin meliputi: sumber daya manusia dan sarana dan prasarana. Pada sisi lain, pasal 33 Undang-Undang Nomor 13 menyebutkan bahwa sumber daya manusia penyelenggaraan penanganan fakir miskin dilakukan oleh tenaga penanganan fakir miskin yang terdiri atas; (a) tenaga kesejahteraan sosial; (b) pekerja sosial profesional; (c) relawan sosial; (d) penyuluh sosial; dan (e) tenaga pendamping.

Dalam pelaksanaannya, tenaga penanganan fakir miskin harus mempunyai keahlian dan keterampilan serta kemampuan dalam praktik pekerjaan sosial. Oleh karena itu, pasal 34 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 menyebutkan bahwa tenaga penanganan fakir miskin tenaga kesejahteraan sosial dan pekerja sosial profesional minimal memiliki kualifikasi pendidikan di bidang kesejahteraan sosial; pelatihan dan keterampilan pelayanan sosial; dan/atau pengalaman melaksanakan pelayanan sosial. Selanjutnya ayat 2 pasal 34 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 menyebutkan bahwa tenaga penanganan fakir miskin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 dapat memperoleh pendidikan; pelatihan; dan/atau penghargaan. Dalam konteks ini pendidikan dan pelatihan bagi tenaga penanganan fakir miskin dimaksudkan supaya mereka mempunyai pengetahuan, kemampuan dan keterampilan dalam Praktik pekerjaan sosial.

Pasal 35 ayat 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 menyebutkan bahwa sarana dan prasarana penyelenggaraan penanganan fakir miskin meliputi:

panti sosial; pusat rehabilitasi sosial; pusat pendidikan dan pelatihan; pusat kesejahteraan sosial; rumah singgah; dan rumah perlindungan sosial. Ayat 2 pasal 35 menyebutkan bahwa sarana dan prasarana sebagaimana dimaksud di atas memiliki standar minimum yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam konteks ini, perlu menetapkan standar Praktik pekerjaan sosial di panti sosial, pusat rehabilitasi sosial, rumah singgah, dan rumah perlindungan sosial. Dalam hal ini, perlu adanya peraturan perundang-undangan yang menetapkan standar praktik pekerjaan sosial sehingga penanganan fakir miskin dapat dicapai dengan maksimal.



BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Bentuk Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menggambarkan mengenai Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 Terhadap Efektivitas Penanganan Fakir Miskin di Kabupaten Mandailing Natal, dengan demikian penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek/objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak.

3.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal. Pemilihan lokasi penelitian dilaksanakan pada dinas tersebut karena Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal merupakan dinas yang mengelola dan mendokumentasikan informasi mengenai penanganan fakir miskin di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Mandailing Natal.

3.3. Sumber Data

Dalam menentukan informan dalam penelitian ini adalah orang-orang yang dianggap memiliki informasi kunci (key informan) yang dibutuhkan di lokasi penelitian. Berdasarkan kebutuhan data yang ada, maka penulis

menentukan yang menjadi key informan dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal.

Untuk mengetahui secara cermat dan menyeluruh tentang pelaksanaan Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 Terhadap Efektivitas Penanganan Fakir Miskin di Kabupaten Mandailing Natal, subyek informan lainnya didasarkan kebutuhan pada saat pengumpulan data di lapangan, antara lain Kepala Dinas, Sekretaris Dinas Sosial, Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial, Kepala Bidang Pemberdayaan Sosial, Kepala Bidang Penanganan Fakir Miskin. Kebutuhan yang dimaksud adalah ketika pengumpulan data dilakukan secara lebih mendalam dan hanya subyek penelitian tertentu yang dapat memberikan datanya, karena penelitian ini ingin menggali informasi sebanyak-banyaknya.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer, yaitu data yang langsung diperoleh dari lapangan, yang diperoleh melalui :

- a. Wawancara, yaitu mendapatkan data dengan cara tanya jawab dan berhadapan langsung dengan key informan (informan kunci) secara mendalam yang dianggap mengerti permasalahan yang diteliti.
- b. Observasi, yaitu melakukan pengamatan langsung terhadap objek penelitian.

Sedangkan data sekunder, dilakukan dengan teknik dokumentasi, yaitu data yang diperoleh telah diolah baik dalam bentuk angka maupun berupa uraian sesuatu hal yang berhubungan dengan penelitian ini dan dapat dijadikan bahan

informasi yang diperoleh dari pihak yang terkait dalam Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 Terhadap Efektivitas Penanganan Fakir Miskin di Kabupaten Mandailing Natal.

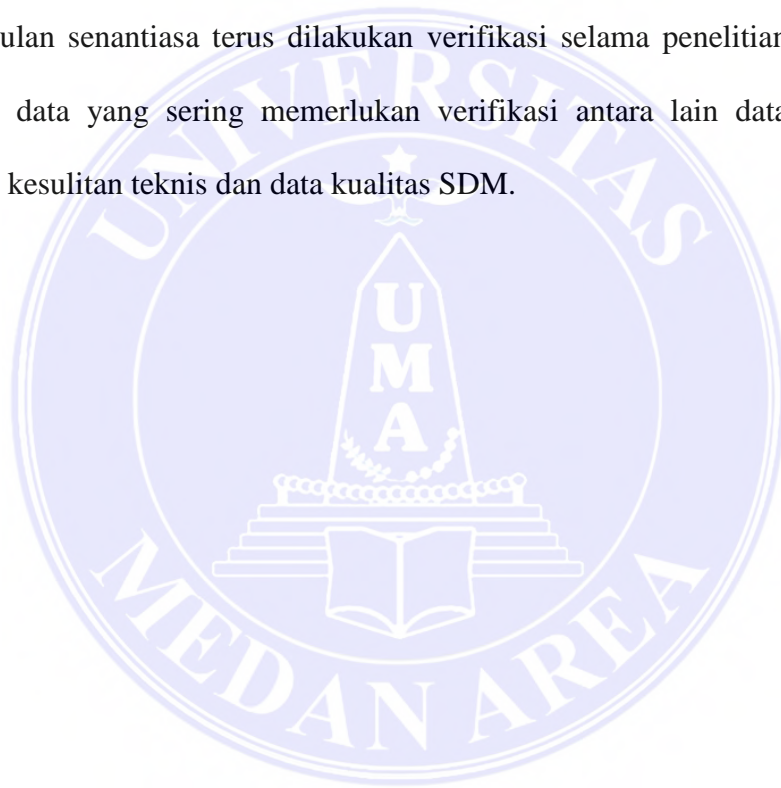
3.5. Teknik Analisa Data

Teknik Analisa data yang digunakan adalah teknik analisa deskriptif, dimana data-data dalam bentuk kualitatif khususnya dari wawancara. Secara induktif peneliti akan mencoba mengolah data yang bersifat kualitatif untuk menarik kesimpulan tentang bagaimana Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 Terhadap Efektivitas Penanganan Fakir Miskin di Kabupaten Mandailing Natal berdasarkan teori Edward III yang didukung oleh empat variabel, yakni komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan atau tingkah laku dan struktur birokrasi..

Reduksi data, yakni data dengan diperoleh di lokasi penelitian (data lapangan) di tuangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Laporan dari lapangan akan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya. Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung. Selama pengumpulan data berlangsung, terjadilah tahapan reduksi data.

Sajian data yakni memudahkan bagi peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Data yang disajikan adalah ringkasan data primer (hasil wawancara) dan data sekunder (dokumen-dokumen) dalam bentuk tabel gambar maupun deskripsi.

Penarikan kesimpulan, yakni sejak awal memasuki lokasi penelitian dan selama proses pengumpulan data. Peneliti berusaha untuk menganalisa data, yang dikumpulkan dengan cara mencari tema dari hal-hal sering timbul, dimana persamaan yang sering muncul, antara lain “kesulitan teknis, koordinasi, dan kualitas SDM.” Akan tetapi dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi secara terus menerus, maka diperoleh kesimpulan, dengan kata lain setiap kesimpulan senantiasa terus dilakukan verifikasi selama penelitian berlangsung, adapun data yang sering memerlukan verifikasi antara lain data yang terkait dengan kesulitan teknis dan data kualitas SDM.



BAB V

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dalam penulisan tesis ini dapat ditarik kesimpulan mengenai Implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin pada Kabupaten Mandailing Natal berdasarkan teori Edward III yang meliputi 4 variabel antara lain komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagai berikut :

1. Komunikasi belum cukup baik antara Pemerintah Daerah Kabupaten Mandailing Natal yang diwakili oleh Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal dengan masyarakat. Hal ini disebabkan oleh Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal tidak secara langsung dan kontinyu melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Hal ini berakibat pada hanya sebagian masyarakat yang mengetahui kebijakan Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dan berdampak pada kurangnya peran serta masyarakat dalam implementasi Undang-Undang ini.
2. Sumberdaya dalam implementasi kebijakan Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin ini masih kurang, khususnya di Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal. Kurangnya sumberdaya manusia maupun fasilitas pendukung dalam implementasi kebijakan Undang-Undang ini akan

berdampak langsung pada tidak optimalnya pelaksanaan/implementasi kebijakan Undang-Undang terkait.

3. Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin belum berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya S.O.P yang khusus mengatur implementasi kebijakan Undang-Undang ini. Karena, dengan tidak adanya S.O.P yang khusus mengatur dapat berdampak pada tidak optimalnya implementasi kebijakan Undang-Undang terkait.
4. Dari segi disposisi sudah berjalan dengan baik.
5. Secara umum implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin pada Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal sudah berjalan dengan baik namun belum maksimal dilaksanakan.
6. Faktor yang menjadi hambatan implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, antara lain :
 - a. Tidak adanya komunikasi secara langsung dan kontinyu yang dilakukan Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal dalam bentuk sosialisasi kepada masyarakat.
 - b. Ketersediaan aparatur yang dipilih belum merata terkait dengan kurangnya jumlah aparatur yang bertugas ke lapangan.
 - c. Fasilitas belum cukup memadai dan baik, seperti kurangnya kendaraan operasional yang ada di Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal.
 - d. Tidak adanya S.O.P khusus di dalam Undang-Undang pelaksanaan kebijakan penanganan kemiskinan.

5.2. Implikasi Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, peneliti memberikan saran agar tercapainya Visi Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal antara lain:

- a. Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal harus melakukan komunikasi secara langsung dan kontinyu kepada masyarakat untuk mensosialisasikan Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.
- b. Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal harus menambah aparatur khususnya aparatur yang bertugas pada pelayanan social kepada masyarakat miskin.
- c. Melengkapi fasilitas dan menambah kendaraan operasional yang ada di Dinas Sosial Kabupaten Mandailing Natal.
- d. Harus ada S.O.P khusus yang dibuat terkait pelaksanaan kebijakan Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 2008. Analisis Kebijakan dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara. Jakarta : Bumi Aksara.
- Abdullah, Syukur, 1987. Kumpulan Makalah “Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan”, Persadi, Ujung Pandang
- Afan Gaffar. 2009. Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Anderson James E, 1979. Public Policy Making, New York, Holt, Rinehart and Wiston,
- Asep Kurnia. 2009. Pemenuhan Hak atas Kebebasan Memperoleh Informasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak-hak Sipil dan Politik. Jakarta.
- Assegaf, Rifki, dan Josi Katharina. 2005. Membuka Ketertutupan Pengadilan, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independen Peradilan.
- Bagyono. (2005). Pariwisata dan Perhotelan. Bandung: Alfabeta.
- Bodnar, George H., William S. Hopwood, 2000. Sistem Informasi Akuntansi, Edisi keenam, Terjemahan Amir Abadi Jusuf, Rudi M. Tambunan, Salemba Empat, Buku Satu, Jakarta.
- D. Riant Nugroho, 2002. Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Jakarta: PT. Alex Media Komputindo.

- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*. 3th (Englewood Cliffs, NJ; Prentice Hall.
- Endang Retnowati. 2012. *Keterbukaan Informasi dan Good Governance (antara dasolen dan dassein)*. Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya.
- Erdianto Kristian dkk. 2012. *Implementasi Hak Atas Informasi Publik : Sebuah Kajian 3 Badan Publik di Indonesia*. Centre for Law and Democracy.
- Hogwood, Brian W. & Gunn, Lewis A. 1984. *Policy Analysis For The Real World*. London: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, Ramesh, M, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press, Canada.
- Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PolGov, UGM, Yogyakarta, 2012, hal, 29
- Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Right).
- Kusumaatmadja, Mochtar., *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Bandung, 2004
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, 1979, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins.
- Oetomo, Budi Sutedjo Dharma. 2002. *Perencanaan dan Pengembangan Sistem Informasi*. Edisi I. ANDI Yogyakarta.

Rizky Dwi Prabowo, 2015. Implementasi Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dalam Upaya Mewujudkan Good Governance (Kajian Tiga Badan Publik : Bappeda, DPKAD dan Dinas Pendidikan Kota Semarang)
Sunggono, Bambang, 1994. Hukum dan Kebijaksanaan Publik, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo.

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

