

**PERAN DINAS SOSIAL DALAM  
PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA  
MEDAN**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**M. INDRAWARDY HADIGUNA**  
**NPM: 1406200335**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2021**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jumat, tanggal 09 Juli 2021 Jam 08,30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : M. INDRAWARDY HADIGUNA  
**NPM** : 1406200335  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PERAN DINAS SOSIAL DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA MEDAN

**Dinyatakan** : ( B/A ) Lulus Yudisium dengan predikat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.

**PANITIA UJIAN**

**Ketua**

Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H  
NIDN: 0003036001

**Sekretaris**

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
2. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
3. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum

- 1.
- 2.
- 3.



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : M. INDRAWARDY HADIGUNA  
NPM : 1406200335  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PERAN DINAS SOSIAL DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA MEDAN

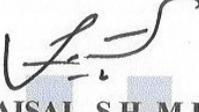
PENDAFTARAN : Tanggal 28 JUNI 2021

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi, penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
Dekan Fakultas Hukum Pembimbing

  
Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H  
NIDN: 0003036001

  
Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

UMSU  
Unggul | Cerdas | Terpercaya



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsuac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**NAMA** : M. INDRAWARDY HADIGUNA  
**NPM** : 1406200335  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PERAN DINAS SOSIAL DALAM PENANGGULANGAN  
KEMISKINAN DI KOTA MEDAN

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 28 JUNI 2021

Pembimbing

  
**Dr. FAISAL S.H., M.Hum**  
NIDN: 0122087502

**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Indrawardy Hadiguna  
NPM : 1406200335  
Program : Strata – I  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Hukum  
Bagian : Hukum Administrasi Negara  
Judul : **PERAN DINAS SOSIAL DALAM PENANGGULANGAN  
KEMISKINAN DI KOTA MEDAN**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Juni 2021

Saya yang menyatakan



**MUHAMMAD INDRAWARDY HADIGUNA**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : M. INDRAWARDY HADIGUNA  
**NPM** : 1406200335  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PERAN DINAS SOSIAL DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA MEDAN  
**Pembimbing** : FAISAL, S.H., M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
24-9-20	Para judul & Popul	
14-10-20	Outline Popul	
29-12-20	Perbaha Popul	
24-2-21	Tipe Perbaha d. lbbh	
7-4-21	Sumber kutip	
3-5-21	Perbaha Perbaha RS III	
7-6-21	Perbaha Kes'ayaha & Sun	
20-6-21	Ace skripsi d. ng-ba	

Diketahui,  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

(Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H)

**DOSEN PEMBIMBING**

(FAISAL, S.H., M.Hum)

## ABSTRAK

### PERAN DINAS SOSIAL DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA MEDAN

**M. Indrawardy Hadiguna**

Sehubungan dengan penugasan tersebut Dinas Sosial Kota Medan telah melakukan usaha-usaha untuk menanggulangi angka kemiskinan yang timbul di daerah Kota Medan itu sendiri antara lain melalui serangkaian usaha dan kegiatan untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketahanan keluarga, meningkatkan peran dan kinerja Organisasi Sosial/Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Organisasi Profesi, Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil (KAT), pendayagunaan sumber dana sosial serta terpenuhinya kebutuhan dasar para Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaturan hukum penanggulangan kemiskinan oleh dinas sosial, untuk mengetahui peran dinas sosial dalam penanggulangan kemiskinan, dan untuk mengetahui kendala dinas sosial dalam penyaluran bantuan sosial sebagai upaya penanggulangan kemiskinan di Kota Medan.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum yang bersifat deskriptif analisis dan menggunakan jenis penelitian yuridis empiris yaitu penggabungan atau pendekatan yuridis normatif dengan unsur-unsur empiris yang diambil data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dan juga penelitian ini mengelola data yang ada dengan menggunakan analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa 1) Kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam menanggulangi kemiskinan di kota Medan berdasarkan pada : Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor: 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2010 Tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten / Kota, Keputusan Walikota Medan Nomor 465/032/2010 Tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Medan dan Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Medan. 2) Peran Dinas Sosial dalam menanggulangi kemiskinan di Kota Medan adalah dengan mengusulkan data-data keluarga miskin di Kota Medan kepada kementerian sosial untuk mendapatkan bantuan. 3) Serta Kendala peran atau upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial, antara lain Tingkat keseriusan masyarakat dalam memberdayakan kelompok atau komunitasnya yang masih rendah. Contoh; pemberian dana bantuan yang di berikan oleh Dinas Sosial tidak di gunakan sebagaimana semestinya.

**Kata kunci: Peran, Dinas Sosial, Penanggulangan Kemiskinan.**

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Assalamu'alaikum Warahtullahi Wabarakatuh*

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu disusun skripsi yang berjudul PERAN DINAS SOSIAL DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN KOTA MEDAN

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara Bapak Prof.Dr. Agussani.,M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Assoc. Prof. Dr. Ida Hanifah, S.H.,M.H. atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Faisal , S.H.,M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Dr. Zainuddin, S.H.,M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum., selaku pembimbing, yang penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga

skripsi ini selesai. Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terimakasih kepada Ayahanda dan Ibunda: R. Yandri Suhadi S.H., dan Nurlulun Sinaga, S.H., yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu dalam kesempatan ini diucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat, atas semua kebaikannya, semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu di sampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Ilahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang di ucapkan selain kata semoga kira mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah–mudahan semuanya dalam lindungan Allah SWT Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba–hambanya.  
Assalamu’alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

**Medan,.....2021**

**Hormat saya penulis,**

**M. Indrawardy Hadiguna**  
**NPM.1406200335**

## DAFTAR ISI

Lembaran Pendaftaran Ujian.....	
Lembaran Berita Acara Ujian .....	
Lembar Persetujuan Pembimbing .....	
Pernyataan Keaslian .....	
Abstrak .....	i
Kata Pengantar .....	ii
Daftar Isi.....	v
Bab I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah .....	6
2. Manfaat Penelitian .....	6
B. Tujuan Penelitian.....	7
C. Definisi Operasional.....	7
D. Keaslian Penelitian.....	8
E. Metode Penelitian.....	8
1. Sifat Penelitian .....	9
2. Sumber Data.....	9
3. Alat Pengumpul Data .....	10
4. Analisis Data .....	10
Bab II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Peran.....	12
B. Kemiskinan.....	17

C. Dinas Sosial Kota Medan.....	21
---------------------------------	----

Bab III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Penanggulangan Kemiskinan Oleh Dinas Sosial	27
B. Peran Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Kemiskinan .....	47
C. Kendala Dinas Sosial Dalam Penyaluran Bantuan Sosial Sebagai Upaya Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Medan.....	62

Bab IV : KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	69
B. Saran.....	71

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kemiskinan merupakan suatu persoalan masyarakat yang sangat mendasar. Karena di satu sisi menentukan tingkat perkembangan suatu masyarakat dan di sisi lain menjadi salah satu indikator tidak berhasilnya proses pembangunan. Kemiskinan juga menjadi tanda dari perkembangan ekonomi pasar yang timpang dan kemunduran berbagai institusi sosial di dalam memecahkan persoalan penduduk. Masalah kemiskinan terus menjadi persoalan masyarakat dan negara di dunia ini dari masa ke masa.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk memerangi kemiskinan, bahkan di Tingkat International telah dideklarasikan dalam sebuah Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang di ikuti oleh 189 negara anggota PBB pada bulan September 2000. Deklarasi ini menghimpun komitmen para pemimpin dunia untuk menyepakati dokumen yang disebut dengan Tujuan Pembangunan Millinium atau Millenium Development Goals (MDG's). Delapan agenda yang ingin dicapai dalam MDGs antara lain: (1) penanggulangan kemiskinan absolut dan kelaparan yang ingin dicapai pada 2015; (2) pencapaian pendidikan dasar bagi semua anak laki-laki dan perempuan yang ingin dicapai pada tahun 2015; (3) pemberdayaan kesederajatan gender dan perempuan; (4) pengurangan tingkat kematian anak; (5) peningkatan kesehatan ibu; (6) pemberantasan HIV/AIDS dan penyakit menular lainnya; (7) menjaga kelestarian lingkungan

dengan cara menghentikan perusakan lingkungan serta mendorong pembangunan berkelanjutan; (8) mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.<sup>1</sup>

Sementara bagi Indonesia persoalan kemiskinan menjadi satu persoalan tersendiri yang dari tahun ke tahun tidak pernah terselesaikan dengan berbagai kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan. Memang tidaklah semudah membalikkan telapak tangan untuk menekan angka kemiskinan di Indonesia, dan diperlukan suatu strategi yang terpadu. Hal ini karena persoalan kemiskinan lebih bersifat multi dimensi dari pada persoalan lainnya yang dihadapi oleh bangsa ini.

Usaha memerangi kemiskinan sebenarnya tidak hanya menjadi tanggung jawab dari pemerintah saja, tetapi juga menjadi tanggung jawab masyarakat itu sendiri. Pemerintah juga terus berupaya menekan angka kemiskinan dengan program penanggulangan kemiskinan di berbagai sektor kehidupan.

Kemiskinan sebagai suatu penyakit sosial ekonomi tidak hanya dialami oleh negara-negara yang sedang berkembang, tetapi juga negara-negara maju, seperti Inggris dan Amerika Serikat. Negara Inggris mengalami kemiskinan di penghujung tahun 1700-an pada era kebangkitan revolusi industri yang muncul di Eropa. Pada masa itu kaum miskin di Inggris berasal dari tenaga-tenaga kerja pabrik yang sebelumnya sebagai petani yang mendapatkan upah rendah, sehingga kemampuan daya belinya juga rendah.

---

<sup>1</sup> S.P. Siagian. 2007. *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Bumi Aksara: Jakarta, halaman 72.

Mereka umumnya tinggal di permukiman kumuh yang rawan terhadap penyakit sosial lainnya, seperti prostitusi, kriminalitas, pengangguran.

Setiap orang yang hidup dalam masyarakat Islam diwajibkan bekerja atau mencari nafkah. Mereka juga diperintahkan agar berkelana di muka bumi ini serta makan dari rezeki Allah Azza wa Jalla . Allah Azza wa Jalla berfirman:

هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذَلُولًا فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِن رِّزْقِهِ وَإِلَيْهِ النُّشُورُ

Artinya:

”Dia-lah yang menjadikan bumi untuk kamu yang mudah dijelajahi, maka jelajahilah di segala penjurunya dan makanlah sebagian dari rezekinya. Dan hanya kepada-Nyalah kamu (kembali setelah) dibangkitkan.” (QS. Al-Mulk/67:15)

Kemiskinan menjadi salah satu ukuran terpenting untuk mengetahui tingkat kesejahteraan suatu rumah tangga. Sebagai suatu ukuran agregat, tingkat kemiskinan di suatu wilayah lazim digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan di wilayah tersebut. Dengan demikian, kemiskinan menjadi salah satu tema utama pembangunan. Keberhasilan dan kegagalan pembangunan acapkali diukur berdasarkan perubahan pada tingkat kemiskinan.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Mohammad Agung. 2001. *Kemiskinan di Perkotaan*. Semarang: Penerbit Unissula Press, halaman 134.

Kemiskinan terjadi karena kemampuan masyarakat pelaku ekonomi tidak sama, sehingga terdapat masyarakat yang tidak dapat ikut serta dalam proses pembangunan atau menikmati hasil-hasil pembangunan.<sup>3</sup>

Kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang ditandai dengan pengangguran, keterbelakangan, dan keterpurukkan. Masyarakat miskin lemah dalam kemampuan berusaha dan mempunyai akses yang terbatas kepada kegiatan sosial ekonomi (Undang Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Propenas).

Permasalahan kemiskinan sangat kompleks dan upaya penanggulangannya harus dilakukan secara komprehensif, mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat, dan dilaksanakan secara terpadu.

Peranan Dinas Sosial (DINSOS) dalam menjalankan pembangunan daerah yang diamanatkan oleh Pemerintah Daerah Kota Medan berupa peningkatan kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat, tidak hanya di tingkat Kota Medan akan tetapi pada tingkat Kecamatan juga di perhatikan oleh pemerintah. Selain dari itu, Dinas Sosial (Dinsos) Kota Medan juga melaksanakan peran sebagai pelaksana daerah dibidang Sosial untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan berupaya untuk mengantisipasi dan mengatasi permasalahan sosial dari jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial maupun kompleksitasnya, sehingga dapat meningkatkan kualitas hidup.

---

<sup>3</sup> Soegijoko, Budi Tjahjati S. dan BS Kusbiantoro (ed). 1997. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Bandung: Yayasan Soegijanto Soegijoko, halaman 137.

Tugas atau Peran Dinas Sosial Kota Medan dalam menanggulangi angka kemiskinan, yaitu dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Melaksanakan Pemberdayaan dan Pelayanan Rehabilitasi Sosial terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).
2. Mengembangkan Peran Aktif Masyarakat dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial.
3. Memperluas Ketahanan Sosial Masyarakat.
4. Meningkatkan Profesionalisme Aparatur yang berbasis Kesejahteraan Sosial.

Sehubungan dengan penugasan tersebut Dinas Sosial Kota Medan telah melakukan usaha-usaha untuk menanggulangi angka kemiskinan yang timbul di daerah Kota Medan itu sendiri antara lain melalui serangkaian usaha dan kegiatan untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketahanan keluarga, meningkatkan peran dan kinerja Organisasi Sosial/Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Organisasi Profesi, Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil (KAT), pendayagunaan sumber dana sosial serta terpenuhinya kebutuhan dasar para Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Kegiatan untuk meningkatkan peran Kesejahteraan Sosial Masyarakat dalam usaha pembangunan kesejahteraan sosial, pembinaan dan peningkatan sarana dan prasarana aparatur sehingga memiliki wawasan dan penunjang dalam rangka pembangunan kesejahteraan sosial. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya ternyata masih kurang berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan uraian diatas maka disusun skripsi ini dengan judul:  
**“Peran Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Medan”**

### **1. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan pokok masalah penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengaturan hukum penanggulangan kemiskinan oleh dinas sosial?
- b. Bagaimana peran dinas sosial dalam penanggulangan kemiskinan?
- c. Bagaimana kendala dinas sosial dalam penyaluran bantuan sosial sebagai upaya penanggulangan kemiskinan di Kota Medan?

### **2. Faedah Penelitian**

Faedah penelitian di dalam pembahasan ini yang bisa diambil antara lain:

- a. Secara Teoritis yaitu sebagai ilmu pengetahuan bagi mahasiswa dan mahasiswi Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, khususnya bagi jurusan hukum dan yang paling penting berguna bagi penulis sendiri untuk dapat mengetahui bagaimana peran dinas sosial dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Medan.
- b. Secara Praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, dan Pembangunan, memberikan manfaat kepada masyarakat umum agar mendapatkan pemahaman tentang peran dinas sosial dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Medan.

## B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah mengungkapkan sasaran yang hendak dicapai dalam penelitian.<sup>4</sup> Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum penanggulangan kemiskinan oleh dinas sosial.
2. Untuk mengetahui peran dinas sosial dalam penanggulangan kemiskinan.
3. Untuk mengetahui kendala dinas sosial dalam penyaluran bantuan sosial sebagai upaya penanggulangan kemiskinan di Kota Medan.

## C. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti.<sup>5</sup> Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu **“Peran Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Medan”**, maka dapat diterangkan definisi operasional penelitian, yaitu:

1. Peran adalah kombinasi adalah posisi dan pengaruh. Seseorang melaksanakan hak dan kewajiban, berarti telah menjalankan suatu peran.
2. Dinas Sosial adalah unsur pelaksana urusan pemerintahan bidang sosial yang menjadi kewenangan daerah.

---

<sup>4</sup> Bambang Dwiloka dan Rati Riana. 2012. *Teknik Menulis Karya Ilmiah*. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 28.

<sup>5</sup> Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima, halaman 17.

3. Penanggulangan adalah upaya yang dilaksanakan untuk mencegah, menghadapi, atau mengatasi suatu keadaan mencakup aktivitas.
4. Kemiskinan adalah keadaan di mana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Peran Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Medan, bukanlah hal yang baru. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat tentang Peran Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Medan ini sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui via *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok bahasan yang penulis teliti terkait “**Peran Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Medan**”

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan

diolah.<sup>6</sup> Agar mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

### **1. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis yang menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dengan pendekatan yuridis empiris. Penelitian hukum empiris yang dilakukan dengan cara terutama meneliti data primer yang diperoleh dari lapangan selain juga meneliti sekunder dari kepustakaan. Dalam penelitian deskriptif bertujuan untuk memberikan makna secara jelas tentang peran dinas sosial dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Medan.

### **2. Sumber Data**

Sumber data yang diperoleh dalam materi penelitian terdiri atas:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam, yaitu Al-Qur'an yang disebut sebagai data kewahyuan.
- b. Sumber Data Primer adalah sumber data atau keterangan yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama berdasarkan penelitian lapangan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui keterangan dan informasi yang didapat dari pihak Dinas Sosial Dan Ketenagakerjaan Kota Medan.
- c. Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan pustaka. Data primer yang dalam penelitian melakukan bedah buku, data sekunder dalam penelitian bersumber pada:

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo, halaman 1.

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat:
  - a) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah,
  - b) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya-karya ilmiah, buku-buku dan lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diajukan yang sesuai dengan judul proposal.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus ensiklopedia, bahan dari internet dan sebagainya.

### **3. Alat Pengumpul Data**

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan wawancara dan studi dokumentasi atau studi kepustakaan yaitu mengumpulkan data dan informasi dengan menggunakan studi dokumentasi berupa hasil wawancara yang berkaitan dengan pihak Dinas Sosial Kota Medan.

### **4. Analisis Data**

Analisis data merupakan proses yang tidak pernah selesai. Proses analisis data sebaiknya dilakukan segera setelah peneliti meninggalkan lapangan. Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan secara kualitatif yakni pemilihan teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal di dalam undang-undang yang relevan dengan permasalahan,

membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasilkan kualifikasi tertentu yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Data yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis pula, selanjutnya semua data diseleksi, diolah kemudian dinyatakan secara deskriptif sehingga dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang dimaksud.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Peran**

Istilah peran dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia” mempunyai arti pemain sandiwara (film), tukang lawak pada permainan makyong, perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat.<sup>7</sup> Peran adalah suatu kompleks pengharapan manusia terhadap caranya individu harus bersikap dan berbuat dalam situasi tertentu yang berdasarkan status dan fungsi sosialnya.

Pengertian peran menurut Soerjono Soekanto, yaitu peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan. Dari hal diatas lebih lanjut kita lihat pendapat lain tentang peran yang telah ditetapkan sebelumnya disebut sebagai peranan normatif. Sebagai peran normatif dalam hubungannya dengan tugas dan kewajiban dinas perhubungan dalam penegakan hukum mempunyai arti penegakan hukum secara total *enforcement*, yaitu penegakan hukum secara penuh.<sup>8</sup>

Peran ideal, dapat diterjemahkan sebagai peran yang diharapkan dilakukan oleh pemegang peranan tersebut. Misalnya dinas perhubungan sebagai suatu organisasi formal tertentu diharapkan berfungsi dalam penegakan hukum dapat bertindak sebagai pengayom bagi masyarakat dalam rangka mewujudkan

---

<sup>7</sup> W. J. S. Poerwadarminta. 2007. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, halaman 264.

<sup>8</sup> *Ibid.*,

ketertiban, keamanan yang mempunyai tujuan akhir kesejahteraan masyarakat, artinya peranan yang nyata.

Peran merupakan aspek dinamis dari kedudukan (status) yang dimiliki oleh seseorang, sedangkan status merupakan sekumpulan hak dan kewajiban yang dimiliki seseorang apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu fungsi. Hakekatnya peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu. Kepribadian seseorang juga mempengaruhi bagaimana peran itu harus dijalankan. Peran yang dimainkan hakekatnya tidak ada perbedaan, baik yang dimainkan/diperankan pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah akan mempunyai peran yang sama.

Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan. Peran adalah suatu konsep perilaku apa yang dapat dilaksanakan oleh individu-individu dalam masyarakat sebagai organisasi. Peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu, yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Peran adalah suatu rangkaian yang teratur yang ditimbulkan karena suatu jabatan. Manusia sebagai makhluk sosial memiliki kecenderungan untuk hidup berkelompok. Dalam kehidupan berkelompok tadi akan terjadi interaksi antara anggota masyarakat yang satu dengan anggota masyarakat yang lainnya. Tumbuhnya interaksi diantara mereka ada saling ketergantungan. Dalam kehidupan bermasyarakat itu munculah apa yang dinamakan peran (*role*). Peran

merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan seseorang, apabila seseorang melaksanakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka orang yang bersangkutan menjalankan suatu peranan.

Pada umumnya semakin terasa bahwa negara-negara baru berkembang, atau yang belum maju dibutuhkan peranan serta fungsi pemerintah yang lebih besar. Walaupun cara pelaksanaan dari peranan serta fungsi tersebut berbeda-beda. Peranan pemerintah sebagai unsur pembaharu dan pendorong pembangunan (*development agent*) diakui, tetapi caranya bisa dilakukan melalui pimpinan dan pengaturan serba negara, atau pemberian kebebasan pada sektor swasta yang cukup besar, ataupun suatu usaha pembangunan berencana di mana pemerintah memberikan peranan dalam pengarahan serta melakukan cara-cara tak langsung (dengan menggunakan banyak upaya melalui mekanisme pasar/harga) untuk merangsang perkembangan kegiatan sosial ekonomi masyarakat luas.

Peranan pemerintah dapat juga dilihat dari tiga bentuk sebagai berikut:<sup>9</sup>

1. Mula-mula peranan pemerintah adalah sebagai penjaga keamanan dan ketertiban dalam perkembangan. Bahkan seringkali fungsi penarikan pajak tidak diabdikan bagi kepentingan rakyat. Ini adalah peranan pemerintah yang paling tradisional.
2. Kemudian timbul pengertian tentang *Service State*, di mana peranan pemerintah merupakan abdi sosial dari keperluan-keperluan yang perlu diatur dalam masyarakat. Hal ini juga didasari oleh banyak fikiran-fikiran mengenai *Welfare State* atau negara kesejahteraan.

---

<sup>9</sup> "Peranan" melalui, <http://didisuryadi94.blogspot.com/2016/08/bab-ii-tinjauan-pustaka-peranan.html>, diakses pada tanggal 20 Desember 2018.

3. Tetapi kemudian terdapat pula suatu cara dalam pelaksanaan peranan pemerintah yang memberikan kepada pemerintah peranan sebagai *entrepreneur* atau pendorong inisiatif usaha pembaharuan dan pembangunan masyarakat. Pemerintah menjadi “*development agent*” atau unsur pendorong pembaharuan/pembangunan.

Klasifikasi lain dari cara pelaksanaan peranan pemerintah ini dapat dikemukakan pula pikiran dari Irving Swerdlow yang menyebutkan bahwa *involvement* atau campur tangan pemerintah dalam proses perkembangan kegiatan masyarakat (jika lebih positif merupakan proses pembangunan), dapat dilakukan dengan lima macam cara:<sup>10</sup>

1. Operasi langsung (*operation*): pada pokoknya pemerintah menjalankan sendiri kegiatan-kegiatan tertentu.
2. Pengendalian langsung (*direct control*): penggunaan perizinan, lisensi (untuk kredit, kegiatan ekonomi lain), penjatahan dan lain-lain. Ini dilakukan oleh badan-badan pemerintahan yang “*action laden*” (yang berwenang dalam berbagai perizinan, alokasi, tarif dan lain-lain) atau kalau tidak, berusaha untuk menjadi *action laden*.
3. Pengendalian tak langsung (*indirect control*): cara dengan memberikan pengaturan dan syarat-syarat, misalnya pengaturan penggunaan dana devisa tertentu diperbolehkan asal untuk “daftar barang tertentu”
4. Pemengaruhan langsung (*direct influence*): di sini dilakukan persuasi dan nasehat: misalnya saja supaya golongan masyarakat tertentu dapat turut

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

menggabungkan diri dalam koperasi tertentu, atau ikut jadi akseptor program keluarga berencana.

5. Pengaruh tak langsung (*indirect influence*): ini adalah bentuk involment yang paling ringan, misalnya hanya memberikan informasi, menjelaskan kebijaksanaan pemerintah, contoh-contoh teladan tentang efisiensi dan ketidakborosan. Ada lagi misalnya penyuluhan dan pembinaan untuk lebih menerima hal-hal yang baru (*promoting a receptive attitude toward innovation*).

Peranan merupakan suatu konsep fungsional yang menjelaskan fungsi (tugas) seseorang dan dibuat atas dasar tugas-tugas yang nyata dilakukan seseorang. Peranan adalah suatu kompleks pengharapan manusia terhadap caranya individu harus bersikap dan berbuat dalam situasi tertentu berdasarkan status dan fungsi sosialnya. Peranan sosial adalah pengharapan-pengharapan kemasyarakatan (sosial) tentang tingkah laku dan sikap yang dihubungkan dengan status tertentu tanpa menghiraukan kekhususan orang yang mendukung status itu.

Peranan (*role*) merupakan proses dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan. Perbedaan antara kedudukan dengan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tidak dapat dipisah-pisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya. Seperti yang dikemukakan oleh Ralph Linton yang dikutip oleh Soerjono Soekanto tak ada peranan tanpa kedudukan atau kedudukan tanpa peranan. Sebagaimana halnya kedudukan, peranan juga mempunyai dua arti.

Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Hal itu sekaligus berarti peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya. Pentingnya peranan adalah karena dia mengatur perilaku seseorang, yang menyebabkan seseorang tersebut pada batas-batas tertentu dapat meramalkan perbuatan-perbuatan orang lain. Orang yang bersangkutan akan dapat menyesuaikan perilaku sendiri dengan perilaku orang-orang sekelompoknya. Seseorang senantiasa berhubungan dengan pihak lain. Biasanya setiap pihak mempunyai perangkat peranan tertentu.

## **B. Kemiskinan**

Secara etimologis, “kemiskinan” berasal dari kata “miskin” yang artinya tidak berharta benda dan serba kekurangan. Departemen Sosial dan Badan Pusat Statistik mendefinisikan kemiskinan dari perspektif kebutuhan dasar. Kemiskinan didefinisikan sebagai ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak. Lebih jauh disebutkan kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada dibawah garis nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan non-makanan yang disebut garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*).

Kemiskinan merupakan situasi serba kekurangan yang terjadi bukan dikehendaki oleh si miskin. Penduduk pada umumnya ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan, dan gizi serta kesejahteraannya sehingga menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan. Kemiskinan disebabkan oleh terbatasnya sumber daya manusia yang dimiliki

dan dimanfaatkan terutama dari tingkat pendidikan formal maupun nonformal dan membawa konsekuensi terhadap pendidikan informal yang rendah.<sup>11</sup>

Defenisi kemiskinan terbagi atas tiga yaitu kemiskinan relatif, kemiskinan absolut, kemiskinan struktural dan kultural. Kemiskinan relatif merupakan kondisi masyarakat karena kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan distribusi pendapatan. Kemiskinan secara absolut ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencukupi kebutuhan pokok minimum. Kemiskinan struktural dan kultural merupakan kemiskinan yang disebabkan kondisi struktur dan faktor-faktor adat budaya dari suatu daerah tertentu yang membelenggu seseorang.

Pemikiran mengenai kemiskinan berubah sejalan dengan berlalunya waktu, tetapi pada dasarnya berkaitan dengan ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Kemiskinan menunjukkan situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak bisa dihindari dengan kekuatan yang dimilikinya.

Kemiskinan terjadi ketika seseorang atau sekelompok orang, baik laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat (Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJMN). Definisi ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuatan sosial yang meliputi: aset, sumber-sumber keuangan, organisasi dan jaringan sosial, pengetahuan dan informasi untuk memperoleh pekerjaan menjadikan seseorang menjadi miskin.

---

<sup>11</sup> Soerjono S. 2000. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Grafindo Persada, halaman 196.

Definisi kemiskinan dapat ditinjau dari tinjauan ekonomi, sosial dan politik. Secara ekonomi kemiskinan adalah kekurangan sumber daya yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan. Secara sosial kemiskinan diartikan kekurangan jaringan sosial dan struktur untuk mendapatkan kesempatan meningkatkan produktivitas. Sedangkan secara politik kemiskinan diartikan kekurangan akses terhadap kekuasaan.<sup>12</sup>

Dari aspek ekonomi, kemiskinan merupakan kesenjangan antara lemahnya daya pembelian (positif) dan keinginan untuk memenuhi kebutuhan dasar (normatif). Dari aspek sosial, kemiskinan mengindikasikan potensi perkembangan masyarakat yang rendah. Sedangkan dari aspek politik, kemiskinan berhubungan dengan rendahnya kemandirian masyarakat.

Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional memberikan definisi kemiskinan dengan basis keluarga. Keluarga yang termasuk kategori miskin adalah keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera I alasan ekonomi. Keluarga Pra Sejahtera, yaitu keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasar secara minimal, seperti kebutuhan pengajaran agama, pangan, sandang, papan dan kesehatan. Sedangkan Keluarga Sejahtera I, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasar secara minimal tetapi belum memenuhi seluruh kebutuhan sosio psikologinya seperti kebutuhan pendidikan, interaksi dalam keluarga dan lingkungan dan transportasi.

Menurut Rusli dkk<sup>13</sup> harus dibedakan antara kemiskinan, ketidakmerataan, keterisolasian dan keterbelakangan. Kemiskinan adalah suatu kondisi dimana orang atau sekelompok orang tidak dapat memenuhi standar kebutuhan minimum tertentu.

---

<sup>12</sup> Efendi, Tadjuddin Noer. 1993. *Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana, halaman 201-204.

<sup>13</sup> Rusli, Said. 1995. *Metodologi Identifikasi Golongan dan Daerah Miskin: Suatu Tinjauan dan Alternatif*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Utama dan Institut Pertanian Bogor, halaman 51-52.

Ketidakmerataan lebih menekankan pada standar hidup relatif diantara anggota masyarakat. Keterisolasian menyangkut ketidakmampuan sekelompok orang untuk berhubungan secara teratur dan mudah dengan masyarakat lainnya, sedangkan keterbelakangan menyangkut kurangnya kesadaran dan pengetahuan mengenai kebutuhan serta kondisi kehidupan yang lebih baik.

Pada umumnya indikator kemiskinan menggunakan kriteria garis kemiskinan (*Poverty line*) untuk mengukur kemiskinan absolut. Salah satu kriteria Garis Kemiskinan yang digunakan adalah versi BPS (Badan Pusat Statistik). Batas Kemiskinan pada masing-masing daerah berbeda-beda karena didasarkan pada lokasi yang berbeda dan standar kebutuhan hidup masing-masing daerah. BPS (Badan Pusat Statistik) membatasi yang dikatakan miskin dari segi besarnya rupiah yang dibelanjakan per kapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan bukan makanan (BPS, 1994). Untuk kebutuhan minimum makanan digunakan patokan 2.100 kalori per hari. Sedangkan pengeluaran minimum bukan makanan meliputi pengeluaran untuk perumahan, sandang serta aneka barang dan jasa.

BPS menggunakan dua pendekatan dalam menentukan garis kemiskinan tersebut, yaitu Pendekatan Kebutuhan Dasar (*Basic Needs Approach*) dan Pendekatan Head Count Index. Pendekatan Pertama, merupakan pendekatan yang melandaskan ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Sedangkan pendekatan kedua, menggunakan ukuran kemiskinan absolut, dimana Jumlah penduduk yang berada dibawah suatu batas garis kemiskinan yang merupakan nilai rupiah dari kebutuhan minimum makanan dan non makanan. Artinya, komponen garis kemiskinan terdiri dari 2 (dua) Komponen, yaitu garis kemiskinan makanan (Food Line) dan garis kemiskinan non makanan (Nonfood Line).

Penyebab kemiskinan dapat terjadi karena kondisi alamiah dan ekonomi, kondisi struktural dan sosial, serta kondisi kultural (budaya). Kemiskinan alamiah dan ekonomi timbul akibat keterbatasan sumber daya alam, manusia, dan sumber daya lain sehingga peluang produksi relatif kecil dan tidak dapat berperan dalam pembangunan. Kemiskinan struktural dan sosial disebabkan hasil pembangunan yang belum merata, tatanan kelembagaan dan kebijakan dalam pembangunan. Sedangkan kemiskinan kultural (budaya) disebabkan sikap atau kebiasaan hidup yang merasa kecukupan sehingga menjebak seseorang dalam kemiskinan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Proenas menyebutkan berdasarkan penyebabnya kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kemiskinan kronis (*chronic poverty*) yang disebabkan: (1) sikap dan kebiasaan hidup masyarakat yang tidak produktif; (2) keterbatasan sumber daya dan keterisolasian; dan (3) rendahnya taraf pendidikan dan derajat kesehatan, terbatasnya lapangan kerja, dan ketidakberdayaan masyarakat, dan kemiskinan sementara (*transient poverty*) yang disebabkan (1) perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi krisis ekonomi; (2) perubahan yang bersifat musiman seperti kasus kemiskinan nelayan dan pertanian tanaman pangan; dan (3) bencana alam atau dampak dari suatu kebijakan..

### **C. Dinas Sosial Kota Medan**

Kota Medan sebagai ibukota Provinsi Sumatera Utara merupakan pusat pemerintahan, pendidikan, kebudayaan dan perdagangan yang terletak di Pantai Timur Sumatera Utara dengan batas-batas wilayah, sebagai berikut:

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Selat Malaka
2. Sebelah Selatan, Timur dan Barat dengan Kabupaten Deli Serdang.

Luas wilayah Kota Medan adalah 265,10 km<sup>2</sup>, yang terdiri dari kecamatan dan 151 kelurahan dengan jumlah penduduk Kota Medan tahun 2012 berdasarkan data dari Kantor Badan Pusat Statistik Kota Medan adalah 2.132.061 jiwa dengan jumlah rumah tangga (Kepala Keluarga) sebanyak 472.202 Kepala Keluarga.

Dinas Sosial Kota Medan dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Medan yang merupakan tindaklanjut dari peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dinas Sosial Kota Medan sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Medan yang melaksanakan kewenangan pemerintahan di bidang sosial dan ketenagakerjaan di Kota Medan sesuai dengan peraturan daerah Kota Medan Nomor 2 Tahun 2009 tentang Urusan Pemerintah Kota Medan..

Pelaksanaan kewenangan pemerintahan dibidang sosial dan ketenagakerjaan sebelumnya ditangani oleh 2 (dua) Satuan Kerja Perangkat Daerah yaitu: Kantor Sosial Kota Medan merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintah dibidang sosial, dan Dinas Tenaga Kerja kota Medan merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintah di bidang ketenagakerjaan.

Sebagaimana tugas Dinas Sosial yang melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah di bidang sosial dan ketenagakerjaan dalam rangka kewenangan desentralisasi dan dekonsentrasi, Dinas Sosial dan Tenaga Kerja mempunyai fungsi SKPD yang melakukan Perencanaan, Pelaksanaan, Monitoring, dan Evaluasi Program dan Kegiatan yang berkaitan dengan urusan sosial dan ketenagakerjaan di Kota Medan.

Penyusunan Laporan Akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Tahun 2012 merupakan pertanggungjawaban atas pencapaian sasaran tahun 2012 dan langkah strategis, sebagai amanat dalam instruksi Presiden RI Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 29 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Visi adalah pandang kedepan kearah mana Dinas Sosial harus dibawa agar dapat eksis,antisipasi, dan inovatif. Jadi visi adalah pandangan ideal masa depan yang ingin diwujudkan Instansi Pemerintah. Visi dan Misi Dinas Sosial Kota Medan merupakan Implementasi yang harus dilakukan oleh Perangkat Daerah yang mengacu kepada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Medan Tahun 2016-2021 dimana RPJMD tersebut merupakan perwujudan Visi dan Misi Wali kota Medan terpilih periode 2016-2021. Adapun visi Dinas Sosial adalah “Menjadi Kota Masa Depan yang Multikultural, Berdaya Saing, Humanis, Sejahtera, dan Religius.”

Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Untuk mencapai visi tersebut diatas, maka upaya yang harus dilakukan sebagai berikut:

1. Menumbuhkembangkan Stabilitas, Kemitraan, Partisipasi dan Kebersamaan dari seluruh pemangku kepentingan pembangunan kota Medan
2. Menumbuhkembangkan harmonisasi, kerukunan, solidaritas, persatuan, dan kesatuan serta keutuhan sosial, berdasarkan kebudayaan daerah dan identitas lokal multikulturalisme.

3. Meningkatkan efisiensi melalui deregulasi dan debirokratisasi sekaligus penciptaan iklim investasi yang semakin kondusif termasuk pengembangan kreatifitas dan inovasi daerah guna meningkatkan kemampuan kompetitif serta komparatif daerah.
4. Mewujudkan tata ruang kota yang konsisten serta didukung oleh ketersediaan infrastruktur dan utilitas kota yang semakin modern dan berkelanjutan.
5. Mendorong peningkatan kesempatan kerja dan pendapatan masyarakat melalui peningkatan taraf pendidikan dan kesehatan masyarakat secara merata dan berkeadilan.
6. Mengembangkan kepribadian masyarakat kota berdasarkan etika dan moralitas keberagaman agama dalam bingkai kebhinekaan..

Tujuan merupakan sesuatu yang akan dicapai atau dihasilkan oleh Dinas Sosial. Dengan pengungkapan tujuan ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa kantor Dinas Sosial Kota Medan telah menyelaraskan apa yang harus dilaksanakan sesuai dengan sumber daya dan kemampuan yang dimiliki serta arah kebijakan yang diambil. Adapun tujuan yang ingin dicapai Kantor Dinas Sosial adalah:

1. Meningkatkan taraf kesejahteraan sosial
2. Menciptakan kualitas sumber daya manusia baik sebagai pelaku maupun penerima manfaat pembangunan kesejahteraan sosial menciptakan masyarakat maju, mandiri dan berdaya saing.
3. Meningkatkan partisipasi Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial dalam penyelenggaraan kesejahteraan Sosial.
4. Meningkatkan kinerja Aparatur, meningkatkan pelayanan dan akuntabilitas kinerja..

Adapun kelompok sasaran PMKS, yang terdiri dari:

1. Ketunaan sosial (pengemis, anak jalanan, gelandangan, wanita tuna susila, eks napi)

2. Kemiskinan
3. Kerawanan/keren
4. tanan sosial
5. Keterisolasian/ keterpencilan dan keterbelakangan
6. Keterlantaran
7. Kecacatan (cacat netra, cacat tubuh, cacat rungu wicara, cacat grahita)
8. Korban bencana
9. Korban tindak kekerasan dan perlakuan salah
10. Kenakalan
11. Korban penyalahgunaan NAPZA
12. Korban HIV/AIDS

Tugas Dinas Sosial adalah melaksanakan fungsi yang telah disusun, dimana fungsi dari Dinas Sosial Kota Medan itu sendiri. Sesuai dengan Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 17 Tahun 2010 bahwa untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi, Dinas Sosial Kota Medan mempunyai kewenangan sebagai berikut:

1. Tugas

Dinas Sosial Kota Medan mempunyai tugas yaitu melaksanakan urusan pemerintahan/kewenangan provinsi dibidang potensi sumber Kesejahteraan Sosial, Pemberdayaan Sosial, Pelayanan Sosial, dan Rehabilitasi Sosial, Perlindungan Sosial, dan Jaminan Sosial serta Tugas Pembantuan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

2. Fungsi

Adapun fungsi dari Dinas Sosial Kota Medan antara lain adalah sebagai perumusan kebijakan teknis bidang Sosial sesuai dengan rencana strategis yang ditetapkan Pemerintah Daerah yaitu: perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis di bidang Sosial, pelaksanaan Unit Pelaksana Teknis (UPT) dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya.

Di dalam menyelenggarakan tugas pokok dan fungsinya tersebut Kepala Dinas Sosial dibantu oleh:

- a. Sekretaris, membawahi:
  - 1) Kepala Sub Bagian Umum dan kepegawaian
  - 2) Kepala Sub Bagian Keuangan, Program dan Pelaporan
- b. Kepala Bidang Perlindungan dan Jaminan Sosial, membawahi:
  - 1) Kepala Seksi Perlindungan Sosial dan Korban Bencana
  - 2) Kepala Seksi jaminan Sosial
  - 3) Kepala Seksi Penggalangan Bantuan dan Sumbangan Sosial
- c. Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial, membawahi:
  - 1) Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial penyandang Disabilitas
  - 2) Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial Anak dan Lanjut Usia
  - 3) Kepala Seksi Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial dan Korban Perdagangan Orang
- d. Kepala Bidang Pemberdayaan Sosial dan Fakir Miskin, membawahi:
  - 1) Kepala Seksi Pemberdayaan Sosial dan Masyarakat
  - 2) Kepala Seksi Pemberdayaan Organisasi Sosial dan Kemitraan
  - 3) Kepala Seksi Pembinaan Kepahlawanan dan Kejuangan

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Pengaturan Hukum Penanggulangan Kemiskinan Oleh Dinas Sosial**

Penyebab kemiskinan di Kota Medan tidak jauh berbeda dengan kota-kota metropolitan lain. Berikut adalah penyebab kemiskinan di Kota Medan:

1. Kemiskinan fisik/biologis yaitu kondisi seseorang yang secara fisik tidak mampu mengatasi keadaan dirinya karena keterbatasan fisik seperti jompo atau cacat.
2. Kemiskinan kapasitas dasar yaitu kondisi seseorang yang memiliki kondisi kesehatan yang rendah, keterampilan rendah, keahlian rendah dan pendidikan rendah.
3. Kemiskinan mentalitas yaitu kondisi seseorang yang malas, putus asa, tergantung, tidak berdaya, tidak kreatif dan inovatif, pasrah.
4. Kemiskinan modal yaitu kondisi seseorang yang tidak memiliki faktor-faktor produksi.

Pada kutipan di atas, yang dimaksud kemiskinan fisik adalah kemiskinan yang diakibatkan oleh ketidakmampuan seseorang menghadapi dirinya yang mengalami kecacatan baik mental dan atau fisik. Contohnya adalah banyaknya orang peminta-minta di persimpangan jalan dikarenakan tidak memiliki kaki, tangan, atau bagian tubuh lainnya. Yang dimaksudkan kemiskinan kapasitas dasar adalah suatu kemiskinan yang disebabkan karena keterbatasan keterampilan, pendidikan, dan atau kesehatan. Hal ini biasanya dialami oleh manusia yang

kurang berpendidikan, sehingga keperluan akan kesehatanpun menipis. Contohnya masyarakat yang mengalami kemiskinan kapasitas dasar adalah para pekerja nelayan, petani tanpa lahan.

Kemiskinan mentalis merupakan kemiskinan yang disebabkan oleh kemalasan, kepasrahan, ketidakberdayaan. Hal ini biasanya dialami oleh masyarakat yang salah pergaulan dan akhirnya yang mereka lakukan adalah mencari nafkah dengan jalan kejahatan. Sebagai contoh adalah banyaknya gelandangan, dan pengamen di persimpangan jalan.

Kemiskinan modal adalah suatu keadaan miskin yang disebabkan oleh tidak adanya modal untuk memulai usaha, orang yang mengalami kemiskinan modal merupakan orang dengan keinginan membuka suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan hidup. Sebagai contohnya adalah para ibu rumah tangga di sudut kota yang ingin membuka usaha, tetapi kehidupan mereka tidak mendukung dikarenakan kekurangan dana, serta untuk makan saja masih dianggap berat.

Disamping penyebab kemiskinan di atas, adapula faktor yang menyebabkan kemiskinan dari luar, berikut yang penulis temukan setelah melakukan penelitian:

Penyebab kemiskinan eksogen atau faktor dari luar diantara lain adalah sebagai berikut:

1. Kemiskinan Struktural adalah kemiskinan yang muncul karena lebih banyak disebabkan oleh dampak kebijakan yang mengakibatkan ketidakberdayaan masyarakat.

2. Kemiskinan Kultural adalah kemiskinan yang disebabkan nilai-nilai yang negatif atau kebiasaan yang tidak memberikan nilai positif terhadap kemajuan individu maupun masyarakat.
3. Kemiskinan Alamiah adalah kemiskinan yang disebabkan oleh kondisi alam dan geografis yang tidak mendukung terhadap peningkatan kesejahteraan individu dan masyarakat.

Yang dimaksud kemiskinan struktural pada kutipan diatas adalah kemiskinan yang akibatkan oleh kebijakan pemerintah, contohnya adalah kebijakan program Jamkesmas dilakukan dengan sistem pembatasan kuota, padahal seharusnya kebijakan ini ditunjukkan untuk seluruh masyarakat miskin. kemiskinan kultural dalam kutipan diatas mengandung arti kemiskinan yang disebabkan oleh kebiasaan yang membawa nilai negatif. Contohnya adanya kebiasaan meminum-minuman keras pada saat ada pesta pernikahan.

Dan yang dimaksudkan kemiskinan alamiah adalah kemiskinan yang disebabkan oleh kondisi alam yang kurang mendukung, contohnya seringnya banjir yang mengakibatkan gagal panen, dan menghanyutkan ikan-ikan di tambak petani nelayan.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke empat mengamanatkan bahwa Negara mempunyai tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan tujuan bangsa Indonesia. Demi pelaksanaan amanat tersebut, Kota Medan sebagai salah satu ibu kota provinsi yang terdapat dalam kesatuan

Republik Indonesia berusaha melakukan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.

Hal tersebut diatas menurut Bab V (lima) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, harus dilakukan oleh Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah yang bahkan setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah. Maka Pemerintah Kota Medan turut serta memiliki tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh Pemerintah pusat guna menciptakan masyarakat sejahtera yang berazas otonomi dengan tujuan membantu cita-cita bangsa Indonesia.

Dalam Pasal 1 (satu) Peraturan Presiden Republik Indonesia No 15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan disebutkan 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 pendudukan miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat. Ditambah lagi dalam pasal 2 (dua) Peraturan Presiden Republik Indonesia No 15 Tahun 2010 disebutkan bahwa arah kebijakan penanggulangan kemiskinan nasional berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), arah kebijakan penanggulangan kemiskinan daerah berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).

Pemerintah Provinsi Sumatera Utara juga telah mengeluarkan himbauan kepada pimpinan pemerintah kabupaten dan kota yang ada di Provinsi Sumatera

Utara untuk memenuhi target yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi terkait Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan. Instruksi Presiden ini memberitahukan kepada seluruh Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II dan seluruh Lembaga Pemerintah Non Kementerian serta seluruh Gubernur, Bupati dan WaliKota untuk melaksanakan program-program pembangunan yang berkeadilan, meliputi: keadilan untuk semua (*Justice for All*), pencapaian tujuan pembangunan *Millennium Development Goals* (MDG's), serta Program Pro Rakyat.

Dalam Peraturan Presiden No 15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan pada Pasal 1 disebutkan 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 pendudukan miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan pada hakekatnya merupakan kebijakan publik yang berpihak kepada orang miskin (*pro poor policy*), dengan memperbaiki kondisi sosial ekonomi dan budaya serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin. Upaya tersebut ditempuh dengan tiga jalur pembangunan yakni, meningkatkan dan mempercepat pertumbuhan ekonomi dengan memperbaiki iklim investasi untuk menarik investasi, pasar dan bisnis (*pro growth*); menciptakan lapangan kerja termasuk didalamnya menciptakan pasar tenaga kerja yang fleksibel dan menciptakan hubungan industri yang kondusif (*pro job*); dan meningkatkan kapasitas dan kualitas masyarakat agar

dapat berkontribusi terhadap pembangunan, memperluas akses terhadap layanan dasar dan merevitalisasi sektor-sektor yang menjadi sumberdaya bagi meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*pro poor*).

Pada Pasal 2 Perpres No 15 Tahun 2010 disebutkan sebagai berikut: (1) arah kebijakan penanggulangan kemiskinan nasional berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), (2) Arah kebijakan penanggulangan kemiskinan daerah berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD). Terkait dengan hal ini penanggulangan kemiskinan tidak termasuk kategori sektor atau urusan, namun merupakan program lintas sektor yang bersifat pengarus utamaan (*mainstreaming*), dan bisa melekat pada setiap urusan pembangunan daerah. Arah Kebijakan penanggulangan kemiskinan di kota Medan adalah sebagai berikut :

1. Menyatukan gerak dan langkah bagi seluruh pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan agar lebih efektif dan efisien diarahkan pada perlunya sebuah wadah koordinasi lintas pelaku untuk mensinergikan dan menajamkan berbagai kebijakan serta program penanggulangan kemiskinan dengan Meningkatkan peran Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) dilakukan dengan:
  - a. Penguatan dasar hukum terbentuknya TKPKD;

Dengan penguatan dasar hukum, maka TKPKD dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan optimal. Karena TKPKD merupakan tim koordinasi program penanggulangan kemiskinan bentukan Pemerintah Kota Medan yang tentunya berlandaskan pada

hukum didalam melaksanakan kewajibanya untuk mengembangkan wilayah Kota Semarang secara otonomi daerah. (Untuk lebih lengkapya tentang TKPKD akan di bahas oleh penulis pada sub-bab tersendiri)

- b. Peningkatan komitmen anggota TKPKD dan pemangku kepentingan yang terlibat penanggulangan kemiskinan;

Peningkatan komitmen akan berdampak pada keberhasilan suatu program yang dijalankan, karena suatu kegiatan tidak dapat berjalan tanpa kerjasama antar anggota organisasi. Hal ini karena organisasi merupakan hasil dari bentukan manusia, sedangkan manusia sendiri merupakan makhluk sosial yang akan selalu membutuhkan bantuan seseorang dalam melakukan sesuatu.

- c. Penguatan kelembagaan, melalui konsistensi rencana kerja, pelaksanaan dan monitoring evaluasi TKPKD;

Dengan konsisten dalam melaksanakan program yang telah di rencanakan akan membuat suatu keberhasilan tersendiri apalagi dengan adanya monitoring dalam pelaksanaan serta evaluasinya. Hal inilah yang harus dikuatkan dalam TKPKD mengingat bahwa anggotanya terdiri dari seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang tentunya memiliki tugas pokok yang mengikat pada jabatannya dalam pemerintahan.

- d. Peningkatan sarana prasarana penunjang kegiatan TKPKD.

Suatu program dengan rencana yang sangat baik tidak akan dapat berjalan tanpa adanya sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana

merupakan syarat utama dalam menjalankan program, karena hal itulah yang merupakan bahan bakar suatu program.

- e. Kerjasama pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat termasuk LSM, perguruan tinggi, organisasi masyarakat, organisasi keagamaan, organisasi profesi dan sebagainya dalam diseminasi dan kampanye, monitoring, dan evaluasi strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Kerjasama antar lapisan masyarakat serta *stakeholder* (tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki kepentingan) merupakan faktor pendukung guna mensinergiskan program pemerintah agar menghasilkan suatu produk kebijakan yang bermanfaat, serta dapat menggiring masyarakat dalam mengikuti program tersebut.

- f. Kerjasama antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam rangka penguatan dan pemberdayaan masyarakat miskin.

Suatu kebijakan pemerintah daerah tentunya tidak dapat lepas dari peran pemerintah pusat, dikarenakan pemerintah daerah merupakan turunan dari pemerintah pusat untuk mewujudkan tujuan bersama. Dalam jal pemberdayaan masyarakat kerjasama antara pusat daerah sangatlah dibutuhkan, karena suatu permasalahan kemiskinan merupakan masalah bersama.

- g. Mengoptimalkan peran Lurah, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK), Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan

Program Kesejahteraan Keluarga (PKK) sebagai fasilitator penggerak penanggulangan kemiskinan di tingkat masyarakat.

Pengoptimalan peran merupakan sesuatu yang tidak dapat dipandang remeh dikarenakan tugas dari lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga yang menjadi ujung tombak dalam mensejahterakan masyarakat.

2. Memberikan kesempatan yang lebih luas bagi warga miskin untuk berpartisipasi aktif dalam kehidupan ekonomi, sosial, politik dan budaya diarahkan pada penciptaan iklim yang kondusif bagi usaha-usaha mikro produktif warga miskin yang diarahkan pada peningkatan investasi dalam rangka peningkatan ekonomi daerah, dan pembinaan Koperasi, usaha kecil menengah yang baru memulai maupun yang potensial dan berkembang, dengan memberikan stimulan yang mendukung. Hal tersebut ditempuh dengan:

Pengembangan kebijakan dan infrastruktur investasi, dengan kebijakan diarahkan pada :

- a. Pengembangan iklim investasi yang kondusif dari segi permodalan kecil dan menengah, infrastruktur, kelembagaan serta kepastian dan keamanan berinvestasi yang mampu menyerap tenaga kerja.
- b. Pengembangan kewirausahaan dan produk unggulan yang berdaya saing;
- c. Fasilitasi kerjasama dan promosi antar pelaku usaha kecil dan menengah dengan mengembangkan pasar tradisional dan penyediaan serta penataan PKL.

Pengembangan kebijakan dan infrastruktur investasi, dengan kebijakan diarahkan pada Pengembangan iklim investasi yang kondusif dari segi permodalan kecil dan menengah, infrastruktur, kelembagaan serta kepastian dan keamanan berinvestasi yang mampu menyerap tenaga kerja diharapkan mengurangi pengangguran serta bahan latihan bagi penduduk untuk berkreasi dalam dunia usaha dalam tujuan menjadikan Kota Semarang sebagai kota perdagangan.

Pengembangan kewirausahaan dan produk unggulan yang berdaya saing, maksudnya adalah memberikan suatu keunikan tersendiri pada daerah tertentu.

Fasilitasi kerjasama dan promosi antar pelaku usaha kecil dan menengah dengan mengembangkan pasar tradisional dan penyediaan serta penataan PKL bertujuan untuk membantu para pengusaha kecil dan menengah untuk memasarkan produknya sebagai langkah awal pemasaran dan pengenalan produk tersebut. Selain hal diatas, Pemerintah Kota Medan juga melakukan pengembangan akses pelayanan dan pendanaan Koperasi dan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM), pengembangan akses pelayanan dan sumber pendanaan Koperasi dan UMKM, dengan kebijakan diarahkan pada :

- a. Fasilitasi permodalan koperasi dan UMKM;
- b. Peningkatan akses permodalan masyarakat miskin;
- c. Pendampingan usaha produktif koperasi.

Kutipan diatas menjelaskan bahwa Pemerintah Kota Medan melakukan pengembangan akses pelayanan dan sumber pendanaan Koperasi

dan UMKM dengan arah kebijakan untuk memfasilitasi permodalan Koperasi dan UMKM, dengan begitu Koperasi dan UMKM dapat meningkatkan akses permodalan rakyat miskin dengan bunga rendah. Dan setelah masyarakat miskin mendapat modal, barulah di terapkanya pendampingan usaha, serta Koperasi tersebut.

Untuk para petani, Pemerintah Kota Medan melakukan arah kebijakan sebagai berikut: Pemberdayaan petani miskin dengan kebijakan diarahkan pada :

- a. Pengembangan kapasitas kelembagaan petani;
- b. Fasilitasi bantuan dan akses kredit permodalan bagi petani;
- c. Fasilitasi penyerapan produk-produk pertanian dari masyarakat;
- d. Fasilitasi pengadaan sarana produksi pertanian (Saprotan).

Arah kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Medan adalah mengembangkan kapasitas kelembagaan petani, dengan ini maka kesejahteraan petani dapat terkontrol, dan terlindung dari para tuan tanah yang hanya memeras keringat mereka. Setelah adanya lembaga petani maka Pemerintah Kota Medan memberikan bantuan akses kredit permodalan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan para petani.

Setelah petani memanfaatkan program yang telah di berikan oleh pemerintah kota, maka pemerintah akan memberikan fasilitas untuk memasarkan hasil dari pertanian tersebut, dan yang terakhir pemerintah akan mengadakan sarana produksi pertanian yang dapat dimanfaatkan oleh para petani miskin di Kota Medan.

Dalam hal masyarakat pesisir, pemerintah mengeluarkan arah kebijakan sebagai berikut:

Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir dan budidaya perikanan, dengan kebijakan diarahkan pada :

- a. Penguatan kapasitas kelembagaan kelompok;
- b. Fasilitasi Peningkatan akses permodalan bagi nelayan dan petani ikan;
- c. Fasilitasi pengolahan dan diversifikasi produk perikanan;
- d. Fasilitasi sarana dan prasarana pengolahan/ pemasaran pengendalian mutu hasil olahan dan peningkatan konsumsi makan ikan.

Pemerintah Kota Medan akan melakukan Pemberdayaan perekonomian masyarakat pesisir dengan cara penguatan kapasitas kelembagaan, hal ini tujuannya sam seperti kelembagaan petani, aitu untuk mengontrol kesejahteraan masyarakat pesisir, setelah adanya lembaga tersebut, pemerintah akan meningkatkan permodalan bagi para nelayan serta petani ikan. Setelah program berjalan, barulah pemerintah akan memberikan fasilitas pengolahan Pemberdayaan Masyarakat sekitar hutan dengan kebijakan diarahkan pada:

- a. Fasilitasi pertanian lestari;
- b. Pembinaan dan pemberdayaan masyarakat dalam penanganan lahan kritis;
- c. Pengembangan hasil hutan tanaman dan non kayu.

Dengan adanya pemberdayaan masyarakat sekitar hutan dengan arah kebijakan memfasilitasi pertanian lestari, pembinaan dan pemberdayaan

masyarakat dalam penanganan lahan kritis, serta pengembangan hasil hutan tanaman dan non kayu akan menjadikan masyarakat berfikir untuk beralih dari pemikiran untuk merampas kayu dan berpindah dalam pertanian di sekitar hutan dengan bantuan dari Pemerintah Kota Semarang. dengan adanya program ini, pemerintah juga telah melatih masyarakat untuk lebih menghargai tanaman dan menjadikan kesejahteraan lebih maju dengan tidak merusak hutan.

3. Mendorong pemberdayaan dan meningkatkan keberdayaan warga miskin agar dapat ikut serta berpartisipasi dalam lapangan kerja, berusaha, berkreasi, menyampaikan pendapat serta memperoleh pelayanan publik pada upaya pengurangan pengangguran melalui penciptaan dan perluasan kesempatan kerja dan peningkatan kesejahteraan tenaga kerja, peluang berusaha, meningkatkan produktifitas usaha dan meningkatkan produktifitas tenaga kerja dan berusaha serta mendorong usaha ekonomi kreatif. Hal ini bertujuan untuk:
  - a. Menciptakan lapangan kerja antara lain dengan :
    - 1) Peningkatan akses permodalan bagi warga miskin;
    - 2) Pelaksanaan kegiatan padat karya;
    - 3) Peningkatan kesempatan kerja warga miskin.
  - b. Meningkatkan produktifitas tenaga kerja antara lain dengan:
    - 1) Pengembangan kewirausahaan dan pelatihan manajemen bagi warga miskin;
    - 2) Peningkatan kapasitas kerja warga miskin;

- 3) Peningkatan akses sumberdaya produktif masyarakat miskin.
4. Meningkatkan kemampuan warga miskin dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka (kesehatan, pendidikan, perumahan, sanitasi, pangan dan sandang, lingkungan) diarahkan pada meningkatkan keterjangkauan warga miskin terhadap kebutuhan dasar manusia, baik itu kebutuhan pangan, pendidikan, kesehatan, tempat tinggal, air bersih dan sanitasi rasa aman dan guncangan sosial serta penanggulangan bencana. Hal tersebut dilakukan melalui:
- a. Pemenuhan bidang pangan yang difokuskan pada tersedianya kebutuhan bahan pangan bagi masyarakat miskin melalui:
    - 1) Peningkatan ketersediaan dan kualitas bahan pangan;
    - 2) Peningkatan kelancaran distribusi bahan pangan;.
    - 3) Peningkatan dan stabilitas ketahanan pangan lokal;
    - 4) Peningkatan pendapatan petani;
    - 5) Peningkatan pengelolaan potensi perikanan, peternakan dan perkebunan;
    - 6) Peningkatan sistem kewaspadaan dini dalam gizi dan rawan pangan.
    - 7) Pengembangan keanekaragaman pangan
  - b. Pemenuhan bidang kesehatan yang difokuskan pada pemberian pelayanan kesehatan dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat miskin melalui:
    - 1) Memberikan subsidi pembiayaan kesehatan bagi masyarakat miskin dan rentan

- 2) Mendorong peningkatan cakupan pelayanan kesehatan ibu, bayi, balita kesehatan sekolah, kesehatan kerja dan asusila;
  - 3) peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat miskin;
  - 4) peningkatan kualitas dan kuantitas sarana prasarana kesehatan;
  - 5) peningkatan perilaku dan kemandirian masyarakat pada upaya promotif dan preventif serta perilaku hidup sehat;
  - 6) Mendorong dan menggerakkan upaya perbaikan gizi masyarakat dan institusi melalui kemitraan, peningkatan mutu pengelolaan dan pelayanan gizi;
  - 7) Pembinaan keluarga berencana dan pelayanan kontrasepsi bagi keluarga kurang mampu.
- c. Pemenuhan bidang pendidikan yang difokuskan pada pemerataan dan perluasan kesempatan memperoleh pendidikan bagi warga miskin melalui:
- 1) Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pendidikan Non Formal Dan Informal Untuk Menggapai Layanan Pendidikan Kepada Peserta Didik Yang Tidak Terjangkau Pendidikan Formal;
  - 2) Peningkatan, pemerataan dan perluasan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu dan terjangkau di semua jenis, jalur dan jenjang pendidikan;
  - 3) Pengembangan sekolah kejuruan dalam rangka menjawab kebutuhan pasar kerja;

- 4) Penuntasan buta huruf dan wajib belajar melalui program Paket A, B dan C;
  - 5) Pemberian kesempatan bagi anak berprestasi dari keluarga miskin untuk melanjutkan jenjang pendidikan yang lebih tinggi;
  - 6) Mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan pendidikan.
- d. Pemenuhan bidang perumahan diarahkan pada pemenuhan tempat tinggal yang layak bagi warga miskin yaitu melalui :
- 1) Penyediaan rumah layak dan sehat yang terjangkau bagi warga miskin
  - 2) Peningkatan pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap konsep rumah sehat,
  - 3) Meningkatkan keswadayaan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan perumahan yang sehat, dan
  - 4) Mendorong investasi swasta dalam pengadaan rumah sehat sederhana dan terjangkau.
- e. Pemenuhan kebutuhan air bersih dan sanitasi bagi warga miskin yang diarahkan pada upaya-upaya meningkatkan akses masyarakat miskin terhadap sumber air minum dan sanitasi yang sehat dan aman, yaitu melalui:
- 1) Penyediaan sarana air minum yang bersih dan aman;
  - 2) Penyediaan dan peningkatan sanitasi dasar yang layak dan sehat (pengembangan lingkungan sehat).

- f. Pemenuhan lingkungan hidup yang lebih sehat diarahkan pada penanganan permasalahan infrastruktur dan penataan lingkungan permukiman dan ruang publik yang lebih sehat bagi warga miskin, dengan melalui:
- 1) Pengendalian dan pengelolaan sampah dan limbah industri maupun rumah tangga;
  - 2) Penataan lingkungan permukiman yang sehat diantaranya pembangunan saluran, jalan penghubung antar kelurahan dan jalan penghubung yang meningkatkan produktifitas warga miskin dan ruang terbuka hijau;
  - 3) Pengurangan dampak polusi perkotaan;
  - 4) Pengelolaan dan konservasi sumber daya alam secara berkelanjutan.
- g. Pemenuhan atas tanah lebih diarahkan pada terlindunginya hak perorangan maupun komunal atas tanah yang dimilikinya dan ditempati sebagaimana mestinya sesuai ketentuan peraturan yang berlaku. Hal tersebut dilakukan dengan:
- 1) Melindungi hak atas tanah bagi warga miskin;
  - 2) memberikan akses kepemilikan tanah sebagai usaha untuk meningkatkan produktifitas;
  - 3) Optimalisasi pemanfaatan tanah secara terencana dan sesuai peruntukannya dengan mengacu pada tata ruang daerah.
- h. Perwujudan rasa aman dari gangguan keamanan, tindakan kekerasan goncangan sosial dan bencana diarahkan dengan peningkatan keamanan

dan kenyamanan lingkungan, peningkatan iklim politik yang kondusif serta antisipasi atau mitigasi bencana yang memadahi dan responsif. Hal tersebut dilakukan melalui:

- 1) Peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengamanan swakarsa
  - 2) Penegakan peraturan yang adil dan tidak memihak atau berat sebelah bagi warga miskin
  - 3) Penguatan lembaga sosial politik kemasyarakatan
  - 4) Peningkatan bantuan dan rehabilitasi sosial korban bencana;
  - 5) Peningkatan dan pengembangan sarana mitigasi bencana.
5. Terciptanya akselerasi atau percepatan dalam pelaksanaan kegiatan penanggulangan kemiskinan sehingga tercapai penurunan jumlah warga miskin diarahkan pada Membangun kemitraan dalam penanggulangan kemiskinan untuk meningkatkan keterpaduan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan sebagai gerakan moral dan mendorong tanggungjawab bersama dalam melakukan penanggulangan kemiskinan.

Hal tersebut ditempuh dengan :

- a. Membangun sistem jaringan informasi perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah, mencakup didalamnya informasi dan data kemiskinan yang lebih akurat, resmi, updating dan mudah diakses serta mudah digunakan;
- b. Membangun kelembagaan kemitraan yang mampu memwadahi dan memfasilitasi para pemangku kepentingan untuk melakukan sinergitas penanggulangan kemiskinan;

- c. Mendorong terwujudnya partisipasi, transparansi dan akuntabilitas sebagai dasar pelaksanaan kemitraan sinergis.
6. Terciptanya pembangunan yang inklusif sehingga kegiatan penanggulangan kemiskinan menjadi lebih dirasakan oleh masyarakat dan menjadi sebuah gerakan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan diarahkan pada kebijakan yang sifatnya memberdayakan masyarakat, meningkatkan produktifitas dan pengetahuan serta mendorong sinergi dan membangun kemitraan dengan berbagai pihak untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan di Kota Medan. Penjabaran dari kebijakan ini antara lain:
    - a. Meningkatkan peran serta kelembagaan di masyarakat untuk terlibat dalam penanggulangan kemiskinan dan agar mampu mengidentifikasi permasalahan dan potensi masyarakat yang ada dan mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan publik, serta mampu menjawab permasalahan yang berkembang dalam lingkungannya. Hal tersebut dilakukan melalui:
      - 1) Penguatan kelembagaan masyarakat;
      - 2) Peningkatan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembangunan wilayah;
      - 3) Peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan sarana prasarana wilayah, proses kelurahan dan institusi kemasyarakatan lainnya.

b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak diarahkan pada peningkatan peran perempuan dalam berbagai strata kehidupan dan peningkatan perlindungan terhadap anak melalui :

- 1) Peningkatan keterampilan dan pengetahuan perempuan;
- 2) Peningkatan Peran Serta Dan Kesetaraan Gender Dalam Pembangunan
- 3) Perlindungan kekerasan terhadap perempuan dan anak;
- 4) Peningkatan kelembagaan perempuan dan perlindungan anak.

Tujuan Pemerintah Kota Medan dalam mengeluarkan kebijakan penanggulangan kemiskinan Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 4 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Medan adalah untuk: menjamin perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar warga miskin, mempercepat penurunan jumlah warga miskin, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan menjamin konsistensi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi dalam penanggulangan kemiskinan yang berdasarkan asas keadilan dan merata, partisipatif, demokratis, koordinatif/keterpaduan, tertib hukum, dan saling percaya yang menciptakan rasa aman.

Dalam mencapai tujuan diatas, Pemerintah Kota Medan dalam kebijakannya menggunakan asas keadilan dan merata, partisipatif, demokratis, koordinatif/keterpaduan, tertib hukum, dan saling percaya yang menciptakan rasa aman. Asas tersebut dibenarkan oleh narasumber, beliau dalam wawancara dengan penulis menyatakan bahwa “untuk menyukseskan program penanggulangan kemiskinan, haruslah melibatkan masyarakat, perguruan tinggi,

para perusahaan serta pemerintah, dan tentunya haruslah tercipta rasa saling percaya yang di dukung dengan hukum yang berlaku”.

Kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam menanggulangi kemiskinan di kota Medan berdasarkan pada :

1. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor: 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2010 Tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten / Kota.
3. Keputusan Walikota Medan Nomor 465/032/2010 Tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Medan dan Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Medan.
4. Instruksi Walikota Medan Nomor 054/2/2011 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Kota Medan Melalui Program Gerakan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan Di Bidang Kesehatan, Ekonomi, Pendidikan, Infrastruktur dan Lingkungan (GERDUKEMPLING).

#### **B. Peran Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Kemiskinan**

Negara Kesejahteraan (*Welfare State = Sosial Service State*) adalah Negara yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum. Negara adalah alat yang dibentuk rakyatnya untuk mencapai tujuan bersama, yaitu kemakmuran dan keadilan sosial. Teori Negara Kesejahteraan adalah “Tujuan negara bukan sekadar memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif mengupayakan kesejahteraan

dan kebahagiaan rakyatnya, serta menyelenggarakan masyarakat adil dan makmur. Ia juga menyatakan bahwa upaya pencapaian tujuan-tujuan negara itu dilandasi oleh keadilan secara merata, seimbang.”

Dalam negara kesejahteraan, kemiskinan merupakan suatu permasalahan yang harus segera dilaksanakan. Kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuh kebutuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan. Kemiskinan merupakan masalah global. Sebagian orang memahami istilah ini secara subyektif dan komparatif, sementara yang lainnya melihatnya dari segi moral dan evaluatif, dan yang lainnya lagi memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan. Dalam menyelesaikan permasalahan kemiskinan, memerlukan suatu penanggulangan kemiskinan, penanggulangan kemiskinan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Bab IV Pasal 19 adalah kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan.

Penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan dengan meningkatkan pendapatan masyarakat miskin atau dengan mengurangi beban kebutuhan dasar mereka. Peningkatan pendapatan dapat dilakukan dengan memberikan bantuan sosial atau meningkatkan peran serta masyarakat miskin dalam kegiatan ekonomi. Sedangkan mengurangi beban pengeluaran mereka dengan memenuhi kebutuhan

dasar mereka seperti pendidikan, kesehatan, air bersih serta sanitasi melalui kemudahan dan peningkatan akses terhadap kebutuhan dasar masyarakat miskin.

Untuk melaksanakan suatu program penanggulangan kemiskinan, Pemerintah Kota Medan sebagai pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas haruslah meningkatkan perannya sebagai pemimpin masyarakat.

Dalam hal ini haruslah dibedakan antara “peran” dan “peranan”. Peran menurut penulis merupakan suatu tindakan yang diharapkan oleh skenario, dalam hal ini skenario merupakan budaya atau peraturan yang berlaku dan memuat kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemeran. Teori Peran menggambarkan interaksi sosial dalam terminologi aktor-aktor yang bermain sesuai dengan apa-apa yang ditetapkan oleh budaya. Sesuai dengan teori ini, harapan-harapan peran merupakan pemahaman bersama yang menuntun kita untuk berperilaku dalam kehidupan sehari-hari”.

Menurut teori ini penulis beranggapan seseorang yang mempunyai peran tertentu misalnya sebagai Pemerintah, mahasiswa, orang tua, wanita, dan lain sebagainya, diharapkan agar seseorang tersebut berperilaku sesuai dengan peran tersebut. Mengapa seseorang memerintah, karena dia adalah pemerintah. Jadi

karena statusnya adalah Pemerintah maka dia harus memberikan kebijakan yang baik pada rakyat yang dipimpinnya. Karena perilaku ditentukan oleh peran sosial.

Kata “peran” atau “*role*” dalam kamus *Oxford Dictionary* diartikan: *Actor’s part; one’s task or function*. Yang berarti aktor; tugas seseorang atau fungsi. Istilah peran dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia” mempunyai arti pemain sandiwara (film), tukang lawak pada permainan makyong, perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat. Ketika istilah peran digunakan dalam lingkungan pekerjaan, maka seseorang yang diberi (atau mendapatkan) sesuatu posisi, juga diharapkan menjalankan perannya sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pekerjaan tersebut. Karena itulah ada yang disebut dengan *role expectation*. Harapan mengenai peran seseorang dalam posisinya, dapat dibedakan atas harapan dari si pemberi tugas dan harapan dari orang yang menerima manfaat dari pekerjaan/posisi tersebut. Contohnya seperti peran sebagai Kepala Sekolah. Istilah peran, dipinjam dari panggung sandiwara untuk mencoba menjelaskan apa saja yang bisa dimainkan oleh seorang aktor. Peran sebagai suatu fungsi yang dibawakan seseorang ketika menduduki suatu karakteristik (posisi) dalam struktur sosial. Kepala sekolah adalah seperti aktor panggung teater, ia bisa memainkan peranannya sebagai kewajiban yang tidak boleh tidak harus dimainkan.

Menurut Komaruddin, yang dimaksud peranan adalah:

1. Bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan seseorang dalam manajemen;
2. Pola penilaian yang diharapkan dapat menyertai suatu status;

3. Bagian atau fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata;
4. Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya;

Dengan adanya kesadaran pemerintah tidak hanya melaksanakan perannya sebagai pemegang jabatan saja tetapi juga melaksanakan perannya sebagai pemimpin masyarakat, maka akan timbulah rasa ingin merangkul masyarakat miskin untuk menjadikan hidup lebih sejahtera dengan kebijakan sesuai dengan permasalahan yang dirasakan oleh setiap masyarakat. Hukum dan kemiskinan secara selintas memang bukanlah sesuatu yang saling berkaitan, terjadinya suatu kemiskinan tentunya di sebabkan oleh masalah-masalah ekonomi, musim, multinasional, tingkat teknologi yang rendah, serta simtem perekonomian dunia, bukanya sistem hukum atau berkaitan dengan hukum. Akan tetapi hal ini perlu diperhatiakn lebih serius dikarenakan suatu masyarakat akan menciptakan system antar hubungan social yang ekstensif. Setiap kejadian merupakan suatu konsekuensi akan aksi-aksi atau perbuatan sebelumnya.

Dalam hal ini, hukum sangat erat kaitanya dengan perilaku masyarakat, dikarenakan perilaku masyarakat yang menciptakan interaksi social tersebut secara tersadar atau tidak juga mencptakan suatu norma yang menjadi bakal hukum yang akan di taati oleh masyarakat tersebut. Dalam mengatasi permasalahan kemiskinan, pemerintah sebagai penguasa yang berdaulat menetapkan hukum haruslah mengambil suatu strategi yang diciptakan oleh pola interaksi masyarakat. Hal ini akan menghasilkan suatu temuan potensi yang ada

dalam masyarakat, serta sumberdaya alam yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat.

Disamping mengambil suatu kebijakan yang telah tercipta dalam masyarakat, pemerintah juga harus mengetahui nilai-nilai dan budaya yang dianut oleh masyarakat, sebagai contoh adalah budaya kemiskinan yang di anut oleh masyarakat kota cenderung serba kontras dengan dengan golongan masyarakat elit.

Strategi yang harus dilaksanakan oleh pemerintah sendiri adalah menjadikan Kota tersebut menguasai salah satu bidang, sebagai contoh adalah perdagangan atau pendidikan. Hal ini diwujudkan dengan adanya peraturan yang tegas dengan menggunakan konsep hukum sebagai control social. Dan peran hukum harus di pertegas dengan tidak memihanya aturan tersebut. Maksud penulis adalah terciptanya peraturan yang harus di taati oleh semua lapisan masyarakat termasuk aparat penegak hukum tersebut. Tanp sadar hal ini juga akan mengurangi pengeluaran daerah yang dapat dimanfaatkan untuk membantu masyarakat miskin memenuhi hak dasar mereka berdasarkan konstitusi.

Setelah terciptanya peraturan tersebut, maka langkah selanjutnya adalah memberikan kesempatan kerja lebih banyak kepada setiap masyarakat dengan memanfaatkan para pengusaha yang telah ada. Dengan danya kesempatan kerja yang lebih besar, maka masyarakat akan semakin bersemangat untuk meraih pendidikan.

Dalam hal tertinggalnya pendidikan, pemerintah harusnya memberikan bantuan sekolah dengan kontribusi, maksudnya hasil dari pendidikan yang telah

diterima oleh masyarakat haruslah di kembangkan oleh pemerintah guna memajukan pendapatan daerah yang akhirnya pendapatan tersebutpun akan kembali kepada masyarakat dalam bentuk fasilitas pendidikan, air bersih, perumahan, kesehatan dan pelayanan public lain.

Dalam hal memenuhi hak dasar, masyarakat yang benar-benar tidak mampu di tampung oleh pemerintah dengan fasilitas perumahan, pangan, air bersih, kesehatan, serta pendidikan untuk mendapatkan pelatihan kerja dan modal usaha, setelah itu barulah diberikan lapangan kerja baru dengan prioritas penggunaan jasa masyarakat kurang mampu daripada jasa profesional.

Apabila langkah diatas telah dilakukan maka akan terbentuk suatu pemerataan penghasilan yang akan menghilangkan masyarakat sangat miskin. Setelah itu tinggal peran perusahaan dan perguruan tinggi untuk merubah cara berfikir masyarakat untuk tetap memiliki rasa social yang besar kepada sesama. Hal diatas juga harus di imbangi dengan pemerataan fasilitas umum, bukan hanya terpusat di pusat kota akan tetapi lebih terfokus membangun fasilitas yang di butuhkan oleh rakyat kecil. Hal ini memang secara sekilas menurunkan fasilitas di tengah kota akan tetapi setelah semua fasilitas merata, maka akan terbentuklah sebuah system perekonomian yang akan melonjak bersama tanpa adanya perbedaan.

Dalam hal pengentasan kemiskinan ini, diperlukan suatu hukum yang benar-benar ditakuti sekaligus di segani oleh semua lapisan masyarakat, terutama akademisi. Hukum tersebut haruslah berdasarkan pada keadilan dan kebijaksanaan yang di barengi dengan pemikiran intelektual dengan basis social. Peran hukum

dalam pengentasan kemiskinan akan menunjukan kembali persepsi masyarakat bahwa hukum telah memiliki taring kembali. Dan bukan hanya alat untuk melegalkan nafsu para penguasa saja.

Kebijakan Pemerintah Kota Medan tentang Pengemis:

1. Peraturan Daerah Kota Medan No 2 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008, telah diatur secara rinci dan sangat jelas tentang langkah-langkah yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam memberikan pembinaan dan menangani masalah anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen yang semakin bertambah. Dalam menjalankan langkah-langkah pembinaan tersebut tentunya tidaklah berjalan dengan mudah sesuai dengan apa yang diharapkan sesuai dengan bait-perbait dari perda tersebut. Namun di lain pihak Pemerintah Kota Medan juga akan mendapatkan tantangan sebagai penghambat dari pembinaan yang dilakukan.

Sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 bahwa bentuk pembinaan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Medan dalam hal ini Dinas Sosial Kota Medan terdiri atas lima bentuk pembinaan. Kelima bentuk pembinaan tersebut yaitu :

- a. Pembinaan yang terdiri dari tiga langkah pembinaan yaitu :

- 1) Pembinaan Pencegahan,

Berikut merupakan bentuk kegiatan yang dilakukan Pemerintah Kota Medan yang dimotori oleh Dinas Sosial Kota Medan, yaitu :

- a) Pendataan ;
- b) Pemantauan, pengendalian, dan pengawasan ;
- c) Kampanye yang dilanjutkan dengan kegiatan sosialisasi.

Peraturan daerah ini tidak hanya mengatur pembinaan, tetapi juga mengatur pelarangan kepada masyarakat untuk memberi uang kepada para pengemis. Masyarakat akan diajak untuk terbiasa memberi atau menyumbangkan uang melalui lembaga-lembaga resmi. Dalam peraturan daerah ini juga telah diatur sanksi bagi yang member uang kepada pengemis. sanksi yang diberikan kepada pengemis dan gelandangan yang diatur dalam Perda No.2 Tahun 2008 BAB VI Pasal 51 yaitu :

- a) Pelanggaran atas ketentuan pada Pasal 46 Peraturan Daerah ini akan dikenakan sanksi berupa denda dan/atau ancaman hukuman kurungan bagi gelandangan dan pengemis;
- b) Gelandangan dan pengemis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, terdiri atas pengemis usia produktif 18 – 59 tahun dan pengemis usia lanjut 60 tahun ke atas;
- c) Pembinaan bagi gelandangan dan pengemis dapat dilakukan dengan cara interogasi, identifikasi, dan shock terapi serta membuat perjanjian yang mengikat agar mereka tidak melakukan kegiatan mengemis dan/atau melakukan kegiatan ekonomi di tempat umum yang disaksikan oleh aparat dan/atau petugas dan perjanjian dimaksud dapat dijadikan sebagai barang bukti di Pengadilan;

- d) Setiap gelandangan dan pengemis usia produktif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pasal ini yang ditemukan di tempat umum yang melakukan kegiatan mengemis akan dikenakan hukuman pembinaan dalam panti rehabilitasi sosial selama 10 (sepuluh) hari;
- e) Sanksi bagi gelandangan dan pengemis usia produktif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pasal ini, berupa :
- (1) pembinaan dan pengendalian dilakukan untuk menghalangi mereka agar tidak turun ketempat umum yang dilakukan oleh petugas;
  - (2) pengambilan dapat dilakukan oleh petugas terhadap gelandangan dan pengemis yang melakukan aktivitas mengemis di tempat umum untuk selanjutnya di rehabilitasi;
  - (3) pengembalian dapat dilakukan oleh petugas terhadap gelandangan dan pengemis yang berasal dari daerah lain;
  - (4) bagi gelandangan dan pengemis yang telah memperoleh pembinaan sebagaimana dimaksud pada huruf a, b, dan c kemudian selanjutnya masih didapati melakukan aktifitas mengemis akan diancam hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah).
- f) Sanksi bagi gelandangan dan pengemis usia lanjut sebagaimana dimaksud ayat (2) pasal ini, berupa

- (1) pembinaan dengan cara menghalangi mereka agar tidak turun ke tempat umum yang dilakukan oleh petugas;
- (2) pengambilan dapat dilakukan oleh petugas terhadap gelandangan dan pengemis yang melakukan aktifitas mengemis di tempat umum untuk selanjutnya di rehabilitasi seumur hidup dalam sistem panti sosial (Panti jompo).

Sanksi yang diberikan kepada pengemis dan gelandangan dilakukan berdasarkan acuan dari Perda No.2 Tahun 2008 BAB VI Pasal 51 diatas. Sanksi tersebut telah diterapkan sesuai dengan yang telah ditentukan dalam Perda dalam menaggulangi pengemis yang ada di Kota Medan. Dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2007 tentang penanganan gelandangan dan pengemis dijelaskan bahwa: “pengemis adalah orang yang mencari penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan orang lain”.

Menurut peraturan ini Polisi mempunyai wewenang dalam melakukan Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Menurut Pasal 504 ayat (1) dan (2) KUHP, pengemisan di muka umum merupakan tindak pidana ringan. Berdasarkan ketentuan tersebut pengemisa dikualifikasikan sebagai pelanggaran yang hukumannya hanya berupa pidana kurungan. Pengemisan di muka umum berpotensi menimbulkan permasalahan sosial, diantaranya :

- a. Masalah Lingkungan

Pengemis pada umumnya tidak memiliki tempat tinggal tetap, tinggal di wilayah yang sebenarnya dilarang dijadikan tempat tinggal, seperti : taman taman, bawah jembatan dan pingiran kali. Oleh karena itu keberadaan mereka di kota besar sangat mengganggu ketertiban umum, ketenangan masyarakat dan kebersihan serta keindahan kota.

b. Masalah Kependudukan

Pengemis yang hidupnya berkeliaran di jalan dan tempat umum pada umumnya tidak memiliki kartu identitas (KTP/KK) yang tercatat di kelurahan (RT/RW) setempat. Selain itu sebagian besar dari mereka hidup bersama sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah sehingga menyulitkan pemerintah dalam melakukan pendataan kependudukan.

c. Masalah Keamanan dan Ketertiban

Maraknya pengemis di suatu wilayah dapat menimbulkan kerawanan social serta dapat mengganggu keamanan dan ketertiban di wilayah tersebut.

d. Masalah Kriminalitas

Keberadaan pengemis yang sebagian besar memiliki tingkat ekonomi yang rendah dapat menjadi faktor yang menyebabkan mereka menghalalkan segala cara untuk dapat memenuhi segala kebutuhannya. Mulai dari pencurian, kekerasan, dan lain sebagainya.

Upaya pemerintah untuk melakukan penanganan pengemis, jika dilihat dengan keadaan sekarang ini masih jauh dari konsep dan visi misi pemerintah. Kebijakan-kebijakan pemerintah juga merupakan faktor-faktor penyebab dari

masalah Pengemis ini. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah juga terkadang dianggap tidak pro dengan rakyat. Berkaitan dengan Pengemis ada banyak peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan tentang ini, namun lebih berorientasi pada larangan-larangan mengemis ditempat umum, tapi bukan mengenai upaya-upaya dalam menangani masalah Pengemis.

Menurut Peraturan Pemerintah RI No. 31 Tahun 1980, gelandangan dan pengemis tersebut tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, karena itu perlu diadakan usaha-usaha penanggulangan yaitu dilakukan dengan upaya preventif, represif dan rehabilitasi.

#### 1. Upaya Preventif

Upaya Preventif adalah usaha secara terorganisir yang dimaksudkan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis, yang mana berdasarkan Pasal 6 upaya tersebut meliputi: penyuluhan dan bimbingan sosial, latihan, pendidikan, pemberian bantuan, perluasan kesempatan kerja, pemukiman lokal, peningkatan derajat kesehatan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan, sehingga akan tercegah terjadinya:

- a. Gelandangan dan Pengemis oleh individu atau keluarga-keluarga, terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya.

- b. Meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemis di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya.
- c. Pergelandangan dan pengemis kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah direhabilitasi dan telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat.

## 2. Upaya Represif

Upaya Represif adalah usaha-usaha yang terorganisir yang dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemis. Dalam Pasal 9 diuraikan mengenai upaya represif tersebut meliputi: razia, penampungan sementara untuk diseleksi, dan pelimpahan.

## 3. Usaha Rehabilitatif

Usaha Rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir yang meliputi usahausaha penyantunan, pemberian pelatihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali, baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi, maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut sehingga dengan demikian gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warga negara Republik Indonesia.

Usaha penampungan tersebut diatas ditujukan untuk meneliti/menyeleksi gelandangan dan pengemis yang dimaksudkan dalam

Panti Sosial. Seleksi dimaksud bertujuan untuk menentukan kualifikasi pelayanan sosial yang akan diberikan. Selanjutnya, usaha penyantunan ditujukan untuk mengubah sikap mental gelandangan dan pengemis dari keadaan yang non produktif menjadi keadaan yang produktif. Dalam melaksanakan usaha penyantunan tersebut diatas para gelandangan dan pengemis diberikan bimbingan, pendidikan dan latihan baik fisik, mental maupun sosial serta keterampilan kerja sesuai dengan bakat dan kemampuannya. Berikutnya adalah usaha-usaha tindak lanjut yang bertujuan agar mereka tidak kembali menjadi gelandangan dan pengemis. Usaha tindak lanjut tersebut diatas dilakukan dengan:

- a. Meningkatkan kesadaran berswadaya
- b. Memelihara, menetapkan dan meningkatkan kemampuan sosial ekonomi
- c. Menumbuhkan kesadaran hidup bermasyarakat.

Peran Dinas Sosial dalam menanggulangi kemiskinan di Kota Medan adalah dengan mengusulkan data-data keluarga miskin di Kota Medan kepada kementerian sosial untuk mendapatkan bantuan, di samping itu dinsos juga melakukan pembinaan melalui APBD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Yang sudah dilakukan yaitu memberikan bantuan peralatan untuk menjadi usaha (masyarakat) melalui kelompok KUB, serta memberi fasilitas terhadap masyarakat miskin agar mendapatkan program dari pemerintah pusat seperti BPJS, KIS, KIP, dan bantuan lainnya. Yang akan di lakukan dalam waktu dekat ini memperluas sasaran dalam penanggulangan kemiskinan baik dari program pemerintah pusat maupun dari pemerintah daerah.

### **C. Kendala Dinas Sosial Dalam Penyaluran Bantuan Sosial Sebagai Upaya Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Medan**

Garis kemiskinan atau batas kemiskinan adalah tingkat minimum yang dianggap perlu dipenuhi untuk memperoleh standar hidup yang mencukupi di suatu negara. Dalam praktiknya, pemahaman resmi atau umum masyarakat mengenai garis kemiskinan (dan juga defenisi kemiskinan) lebih tinggi di negara maju dari pada di negara berkembang.

Hampir setiap masyarakat memiliki rakyat hidup dalam kemiskinan. Garis kemiskinan berguna sebagai perangkat ekonomi yang dapat digunakan untuk mengukur rakyat miskin dan mempertimbangkan pembaharuan sosio-ekonomi, misalnya seperti program peningkatan kesejahteraan dan asuransi pengangguran untuk menanggulangi kemiskinan.

Kemiskinan secara social-psikologis menunjuk pada kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan peningkatan produktivitas. Dimensi kemiskinan ini juga dapat diartikan sebagai kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor penghambat yang mencegah atau merintangsi seseorang dalam memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang ada di masyarakat. Faktor penghambat tersebut secara umum meliputi faktor internal dan eksternal.

1. Faktor internal datang dari dalam diri seseorang yang miskin itu sendiri, seperti rendahnya pendidikan atau adanya hambatan budaya. Teori “kemiskinan budaya” (*cultural poverty*) yang dikemukakan Oscar Lewis, misalnya, menyatakan bahwa kemiskinan dapat dimunculkan sebagai akibat

adanya nilai-nilai atau kebudayaan yang dianut oleh orang-orang miskin, seperti malas, mudah menyerah pada nasib, kurang memiliki etos kerja dan sebagainya. Sedangkan,

2. faktor eksternal datang dari luar kemampuan orang yang bersangkutan, seperti birokrasi atau peraturan-peraturan resmi yang dapat menghambat seseorang dalam memanfaatkan sumberdaya. Kemiskinan model ini terjadi bukan dikarenakan “ketidakmauan” seseorang yang miskin untuk bekerja (malas), melainkan karenaketidakmampuan sistem dan struktur sosial dalam menyediakan kesempatan-kesempatan yang memungkinkan mereka dapat bekerja. Konsepsi kemiskinan yang bersifat multidimensional ini kiranya lebih tepat jika digunakan sebagai pisau analisis dalam mendefinisikan kemiskinan dan merumuskan kebijakan penanganan kemiskinan di Indonesia.

Kemiskinan pada dasarnya merupakan salah satu bentuk masalah yang muncul dalam kehidupan masyarakat, khususnya masyarakat di Negara-negara yang sedang berkembang. Masalah kemiskinan ini dikatakan sebagai suatu problema karena masalah kemiskinan menuntut adanya upaya pemecahan masalah secara berencana, terintegrasi dan menyeluruh dalam waktu yang singkat.

### **1. Pendataan Yang Tidak Profesional**

Faktor yang menghambat pemberdayaan masyarakat miskin di Kota Medan adalah proses pendataan yang tidak profesional, hal ini disebabkan karena data penerima bantuan contohnya beras miskin di Kota Medan dari tahun ke tahun tidak berubah. Idealnya proses pendataan harus mengikuti

aturan yang telah ditetapkan, yakni dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Dalam hal Pendataan Fakir Miskin (Pasal 8) telah diatur mekanisme pendataan secara nasional sebagai berikut:

- a. Menteri menetapkan kriteria fakir miskin sebagai dasar untuk melaksanakan penanganan fakir miskin.
- b. Dalam menetapkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri berkoordinasi dengan kementerian dan lembaga terkait.
- c. Kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar bagi lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kegiatan statistik untuk melakukan pendataan.
- d. Menteri melakukan verifikasi dan validasi terhadap hasil pendataan yang dilakukan oleh lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kegiatan statistik sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- e. Verifikasi dan validasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan secara berkala sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun sekali.
- f. Verifikasi dan validasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikecualikan apabila terjadi situasi dan kondisi tertentu yang baik secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi seseorang menjadi fakir miskin.
- g. Verifikasi dan validasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan oleh potensi dan sumber kesejahteraan sosial yang ada di kecamatan, kelurahan atau desa.
- h. Hasil verifikasi dan validasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dilaporkan kepada bupati/walikota.

- i. Bupati/walikota menyampaikan hasil verifikasi dan validasi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) kepada gubernur untuk diteruskan kepada Menteri.

Tidak ada koordinasi yang baik dari pihak pemerintah atau tim pendamping terhadap orang-orang yang layak atau tidak layak menerima bantuan. Kedua, tidak tercipta suatu analisis yang baik dari pihak pelaksana raskin untuk mengevaluasi bagaimana kondisi masyarakat miskin yang diberi bantuan, karena dengan di berikan secara terus-menerus bantuan akhirnya masyarakat miskin mengharap terus bantuan dari pemerintah dan menjadi ketergantungan.

Sejalan dengan yang di kemukakan oleh narasumber mengatakan bahwa: “Di Kota Medan data masyarakat miskin dan penerima bantuan tidak sesuai karena ada orang yang berhak mendapatkan bantuan malah tidak mendapatkan bantuan karena data yang digunakan data yang lama.”

Proses pendataan bantuan beras miskin yang tidak tepat sasaran, karena masih banyaknya masyarakat yang lebih layak mendapatkan bantuan tersebut malah tidak menerima bantuan justru yang mampu atau tidak layak mendapatkan bantuan malah mendapatkan bantuan dari pemerintah sehingga proses pendataan masyarakat miskin tidak profesional. Selanjutnya, petugas hanya mendata masyarakat miskin setelah itu tidak mengikuti seperti apa kondisi orang yang didata tersebut, karena ketika dia melakukan pendataan yang baru pasti ada yang berubah, paling tidak ada masyarakat miskin yang

sudah berdaya dan mungkin juga sudah tidak bersyarat lagi untuk mendapatkan bantuan, seharusnya demikian.

## **2. Keterbatasan Sumber Daya Manusia**

Sumber Daya Manusia merupakan faktor penting dalam proses pemberdayaan masyarakat miskin. Peran dan pentingnya Sumber Daya Manusia dalam Instansi Pemerintahan adalah bahwa segala potensi sumber daya yang dimiliki manusia yang dapat dimanfaatkan sebagai usaha untuk meraih keberhasilan dalam mencapai tujuan baik secara pribadi individu maupun di dalam instansi. Sumber daya tersebut meliputi tenaga dan kemampuan manusia (baik daya pikir serta daya fisiknya benar-benar dapat dimanfaatkan secara terpadu dan secara optimal.

Sumber Daya Manusia sebagai faktor pertama dan utama dalam proses pemberdayaan dan pencapaian tujuan Pemerintahan. Apabila di dalam Pemerintah Daerah sudah memiliki modal besar, teknologi canggih, sumber daya alam melimpah namun tidak ada sumber daya manusia yang dapat mengelola dan memanfatkannya maka tidak akan mungkin dapat meraih keberhasilan. Oleh sebab itu, pentingnya peran sumber daya manusia dalam pemberdayaan masyarakat miskin dalam hal proses pendataan karena merupakan unsur utama dan unsur pengendali keberhasilan Pemerintah Daerah dalam program pemberdayaan masyarakat miskin di Kota Medan.

Sumber daya manusia dalam pemberdayaan masyarakat miskin yang terdiri atas tiga tahap, yakni perencanaan, pendataan, dan pemberian bantuan. Namun dalam proses pendataan penerima bantuan beras miskin

terlihat buruk dan tidak tepat sasaran. Hal ini dapat dilihat bahwa jumlah penerima bantuan beras miskin dari tahun ke tahun tidak mengalami perubahan, dikarenakan karena minimnya sumber daya manusia dalam melakukan proses pendataan masyarakat miskin. Idealnya proses pendataan harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan, yakni dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang penanganan masyarakat miskin atau fakir miskin dalam hal pendataan pada (Pasal 8 ayat 5) menegaskan bahwa verifikasi dan validasi dilakukan secara berkala sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun sekali. Tidak adanya perubahan data mengakibatkan proses administratif yang belum maksimal sehingga tidak tercipta suatu proses administrasi jumlah penduduk miskin dengan baik.

Adapun yang menjadi kendala peran atau upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial, antara lain:

1. Tingkat keseriusan masyarakat dalam memberdayakan kelompok atau komunitasnya yang masih rendah. Contoh; pemberian dana bantuan yang di berikan oleh Dinas Sosial tidak di gunakan sebagaimana semestinya.
2. Lokasi yang cukup jauh dan sulit untuk di tempuh dalam rangka melakukan pengamatan (pengawasan) secara langsung terhadap kelompok atau komunitas yang akan diberdayakan.
3. Tidak adanya sistem pelaporan dan pertanggungjawaban dari kelompok masyarakat atau komunitas yang telah dibantu dan diberdayakan oleh Dinas Sosial, sehingga bantuan yang di berikan oleh Dinas Sosial hanya bersifat memberikan bantuan tanpa adanya usaha untuk meningkatkan

komunitas tersebut agar benar-benar menjalankan program pemberdayaan untuk meningkatkan kemampuan kesejahteraan kelompoknya. Dengan kata lain, pemberian bantuan yang di laksanakan oleh Dinas Sosial hanya bersifat penyaluran bantuan tanpa adanya pertanggung jawaban secara tertulis atau bukti pelaksanaan program kegiatan dari kelompok usaha yang mendapatkan bantuan pemberdayaan tersebut, sehingga dana bantuan yang di berikan tidak dipergunakan sesuai dengan tujuan semula.

4. Kurangnya pemerataan pemberian bantuan ke masing-masing kelompok usaha pada tiap-tiap kecamatan yang ada di Kota Medan.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam menanggulangi kemiskinan di kota Medan berdasarkan pada : Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor: 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2010 Tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten / Kota, Keputusan Walikota Medan Nomor 465/032/2010 Tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Medan dan Kelompok Program Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Medan, Instruksi Walikota Medan Nomor 054/2/2011 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Kota Medan Melalui Program Gerakan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan Di Bidang Kesehatan, Ekonomi, Pendidikan, Infrastruktur dan Lingkungan (GERDUKEMPLING).
2. Peran Dinas Sosial dalam menanggulangi kemiskinan di Kota Medan adalah dengan mengusulkan data-data keluarga miskin di Kota Medan kepada kementerian sosial untuk mendapatkan bantuan, di samping itu dinstos juga melakukan pembinaan melalui APBD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Yang sudah dilakukan yaitu memberikan bantuan peralatan untuk menjadi usaha (masyarakat) melalui kelompok

KUB, serta memberi fasilitas terhadap masyarakat miskin agar mendapatkan program dari pemerintah pusat seperti BPJS, KIS, KIP, dan bantuan lainnya. Yang akan di lakukan dalam waktu dekat ini memperluas sasaran dalam penanggulangan kemiskinan baik dari program pemerintah pusat maupun dari pemerintah daerah.

3. Kendala peran atau upaya-upaya yang telah di lakukan oleh Dinas Sosial, antara lain:
  - a. Tingkat keseriusan masyarakat dalam memberdayakan kelompok atau komunitasnya yang masih rendah. Contoh; pemberian dana bantuan yang di berikan oleh Dinas Sosial tidak di gunakan sebagaimana semestinya.
  - b. Lokasi yang cukup jauh dan sulit untuk di tempuh dalam rangka melakukan pengamatan (pengawasan) secara langsung terhadap kelompok atau komunitas yang akan diberdayakan.
  - c. Tidak adanya sistem pelaporan dan pertanggungjawaban dari kelompok masyarakat atau komunitas yang telah dibantu dan diberdayakan oleh Dinas Sosial, sehingga bantuan yang di berikan oleh Dinas Sosial hanya bersifat memberikan bantuan tanpa adanya usaha untuk meningkatkan komunitas tersebut agar benar-benar menjalankan program pemberdayaan untuk meningkatkan kemampuan kesejahteraan kelompoknya. Dengan kata lain, pemberian bantuan yang di laksanakan oleh Dinas Sosial hanya bersifat penyaluran bantuan tanpa adanya pertanggung jawaban

secara tertulis atau bukti pelaksanaan program kegiatan dari kelompok usaha yang mendapatkan bantuan pemberdayaan tersebut, sehingga dana bantuan yang di berikan tidak dipergunakan sesuai dengan tujuan semula.

- d. Kurangnya pemerataan pemberian bantuan ke masing-masing kelompok usaha pada tiap-tiap kecamatan yang ada di Kota Medan.

## **B. Saran**

1. Dalam memberikan kebijakan publik yang terkait dengan kesejahteraan, pemerintah harusnya mengerti terlebih dahulu apa yang sebenarnya menjadi permasalahan masyarakat. Dan kebijakan tersebut haruslah di laksanakan bahkan ditindaklanjuti dengan keseriusan dan mempertimbangkan sumberdaya yang ada.
2. Dalam pelaksanaan kebijakan strategis penanggulangan kemiskinan pemerintah haruslah meningkatkan komunikasi serta melatih sumber daya manusia sebagai *implementator* program tersebut, serta dapat merubah pola pikir masyarakat menjadi lebih baik. Dilain sisi, pemerintah juga harus lebih memanfaatkan kesempatan yang telah tercipta dari hubungan baik antara pemerintah dengan para pengusaha.
3. Dalam proses pendataan masyarakat miskin khususnya pendataan penerima bantuan beras miskin harus dilakukan perbaharuan data setiap tahunnya sehingga dapat diketahui masyarakat yang sudah tidak berhak lagi mendapatkan bantuan atau masyarakat yang sudah tidak bersyarat lagi digolongkan masyarakat miskin. Disamping itu dalam pelaksanaan

pendataan masyarakat miskin harus lebih di perhatikan masyarakat yang lebih layak mendapatkan bantuan, sehingga bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat maupun daerah tepat sasaran.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Bambang Dwiloka dan Rati Riana. 2012. *Teknik Menulis Karya Ilmiah*. Jakarta: Rineka Cipta
- Efendi, Tadjuddin Noer. 1993. *Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana
- Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima
- Mohammad Agung. 2001. *Kemiskinan di Perkotaan*. Semarang: Penerbit Unissula Press
- Rusli, Said. 1995. *Metodologi Identifikasi Golongan dan Daerah Miskin: Suatu Tinjauan dan Alternatif*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Utama dan Institut Pertanian Bogor
- S.P. Siagian. 2007. *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Bumi Aksara: Jakarta
- Soegijoko, Budi Tjahjati S. dan BS Kusbiantoro (ed). 1997. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Bandung: Yayasan Soegijanto Soegijoko
- Soerjono S. 2000. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Grafindo Persada
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo
- W. J. S. Poerwadarminta. 2007. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka

### B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

### **C. Internet**

“Peranan” melalui, <http://didisuryadi94.blogspot.com/2016/08/bab-ii-tinjauan-pustaka-peranan.html>, diakses pada tanggal 20 Desember 2018