

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencarian atau mempunyai sumber mata pencarian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya atau keluarganya. Kemiskinan adalah masalah yang bersifat multidemensi dan multisektor dengan beragam karakteristiknya, yang merupakan kondisi yang harus segera diatasi untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan manusia yang bermartabat. Karena itu harus ditanggulangi secara bersinergi oleh pemerintah bersama masyarakat dan dunia usaha. Bahwa dalam rangka mengatasi masalah kemiskinan di Kecamatan Kabanjahe Kabupaten Karo, perlu membentuk peraturan daerah tentang penanganan fakir miskin tersebut.

Kemiskinan merupakan fenomena sosial klasik yang sudah melekat dalam masyarakat. Keyakinan tentang kenyataan bahwa kemiskinan tidak bisa dituntaskan, melainkan hanya dikurangi jumlah dan diminimalkan derita si miskin, demikian halnya dengan yang terjadi pada masyarakat. Orang miskin adalah mereka yang tidak atau kurang memiliki potensi untuk memenuhi kebutuhan primer dalam kehidupannya, sementara fakir adalah mereka yang memiliki potensi yang belum direalisasikan untuk mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari.<sup>1</sup>

Keadilan adalah pengakuan dan pemberlakuan yang seimbang antara hak dan kewajiban. Jika kita mengakui hak hidup kita, maka sebaiknya kita wajib

---

<sup>1</sup>Muhtadiridwan, *Geliat Ekonomi Islam*, (Malang: UIN Maliki Press, 2011), hlm.3

mempertahankan hak hidup dengan bekerja keras tanpa merugikan orang lain. Hal ini disebabkan orang lain pun mempunyai hak hidup seperti kita. Jadi, keadilan pada pokoknya terletak pada keseimbangan atau keharmonisan antara hak, dan menjalankan kewajiban.

Adapun Hak dan tanggung jawab fakir miskin dalam Undang-Undang no 13 tahun 2011 dalam pasal (3 ) adalah:<sup>2</sup>

- a. Memperoleh kecukupan pangan, sandang, dan perumahan.
- b. Memperoleh pelayanan kesehatan.
- c. Memperoleh pendidikan yang dapat meningkatkan martabatnya.
- d. Mendapatkan Perlindungan sosial dalam membangun, mengembangkan diri dan keluarganya sesuai dengan karakter budayanya.
- e. Mendapatkan pelayanan sosial, pemberdayaan sosial, dan rehabilitas sosial dalam membangun, mengembangkan, serta memberdayakan diri dan keluarganya;
- f. Memperoleh derajat kehidupan yang layak
- g. Memperoleh lingkungan hidup yang sehat
- h. Meningkatkan kondisi kesejahteraan yang berkesinambungan
- i. Memperoleh pekerjaan dan kesempatan berusaha.

Pembangunan ekonomi merupakan suatu keharusan jika suatu negara ingin meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyatnya. Dengan kata lain, pembangunan ekonomi merupakan upaya sadar dan terarah dari suatu bangsa untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya melalui pemanfaatan sumber daya yang

---

<sup>2</sup>Undang-undangRINO.13 Tahun2011 Tentang penanganan Fakir miskin

ada. Usaha-usaha pembangunan baik yang menyangkut sektoran maupun regional telah banyak memberikan hasil-hasilnya yang dapat di rasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Pembangunan bukan merupakan tujuan melainkan hanya alat sebagai proses untuk menurunkan kemiskinan dan mengurangi ketimpangan distribusi pendapatan. Jika pertumbuhan ekonomi yang tinggi diikuti pemerataan hasil-hasil pembangunan kepada seluruh golongan masyarakat, maka hal tersebut tidak ada manfaatnya dalam mengurangi ketimpangan pendapatan.

Keberadaan Indonesia sebagai Negara berkembang tidak lepas dari banyaknya permasalahan di bidang ekonomi. Salah satu permasalahan nyata yang dihadapi bangsa Indonesia adalah Disparitas (ketimpangan) distribusi pendapatan dan kemiskinan.<sup>3</sup> secara filosofi, pembukaan UUD 1945 merupakan modus Vivendi (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk. Ia juga dapat disebut sebagai tanda kelahiran (akte) karna sebagai modus Vivendi didalamnya memuat pernyataan kemerdekaan (proklamasi) serta identitas diri dan pijakan untuk melangka mencapai cita-cita bangsa dan tujuan Negara.

Kedudukan isi ilmu ekonomi kesejahteraan dalam teori ekonomi modern sejauh ini agak penting. Dengan demikian berkembangnya kecurigaan atas pemanfaatan etika dalam ilmu ekonomi, maka ilmu ekonomi kesejahteraan menjadi semakin meragukan.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PTRaja Grafindo Persada, 2011), hlm.3

<sup>4</sup>Amartya Sen, *Masih Adakah Harapan Bagi Kaum Miskin?*, (London: Review Of Books, 1998), hlm.25

Dari sudut hukum, Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila itu menjadi dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum (*rechtside*) dan dasar sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa bangsa tersendiri.<sup>5</sup> Untuk menciptakan situasi dan kondisi yang berkeadilan sosial maka urusan pemerintah sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945 dalam Alinea IV pembukaannya yaitu:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia “

Dalam pasal 34 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak semua orang miskin dan semua anak terlantar pada prinsipnya dipelihara oleh negara” Maka secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa tetap pada kenyataannya yang ada dilapangan bahwa tidak semua orang miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Negara bertanggung jawab untuk memelihara fakir miskin guna memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kemanusiaan.<sup>5</sup>

Bagi fakir miskin dan seperti yang dimaksud dalam undang-undang dasar 1945 diperlukan langkah-langkah perlindungan sosial sebagai perwujudan pelaksanaan kewajiban negara. Menjamin terpenuhi hak-hak dasar warganya tidak mampu atau miskin. Dan setiap warga negara berhak atas kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya dan pemerintah wajib melindungi kehidupan warga negara Indonesia.

Dalam Undang-Undang No 13 tahun 2011 Penanganan Fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah,

---

<sup>5</sup>Undang -undang Dasar Republik Indonesiatahun1945

Pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, berdampingan, serta fasilitas untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara. Adapun kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan pelayanan sosial.

Masalah kemiskinan yang cukup kompleks di Kecamatan Kabanjahe Kabupaten Karo jumlah penduduk miskin cukup besar salah satu permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat Kecamatan Kabanjahe adalah masalah kemiskinan. Dewasa ini pemerintah pusat maupun daerah belum mampu menghadapi/menyelesaikan permasalahan tersebut.

Dalam undang-undang No. 13 Tahun 2011 pasal (24) Upaya penanganan Fakir miskin di wilayah tertinggal/terpencil dilakukan melalui:<sup>6</sup>

- a. Pengembangan ekonomi lokal bertumpu pada pemanfaatan sumber daya alam, budaya, adat istiadat, dan kearifan lokal secara berkelanjutan;
- b. Penyediaan sumber mata pencarian di bidang pertanian, peternakan, perikanan, dan kerajinan;
- c. Bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil pertanian, peternakan, perikanan, dan kerajinan;
- d. Peningkatan pembangunan terhadap sarana dan prasarana;
- e. Penguatan kelembagan dan pemerintahan;
- f. Pemeliharaan, perlindungan, dan perdayagunaan sumber daya lokal.

Sebab kemiskinan adalah karena kurangnya pendapatan dan aset untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti uraian diatas. Namun faktanya masalah

---

<sup>6</sup>Undang- undang RINo.13Tahun2011TentangPenangananfakirMiskin

kemiskinan baik pemerintah pusat maupun daerah telah berupaya dalam melaksanakan berbagai kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan namun masih jauh dari masalah induk permasalahan kebijakan dan program yang di laksanakan belum mendapatkan hasil yang optimal. Masih terjadi kesenjangan antara rencana dengan pencapaian tujuan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan lebih berorientasi pada program sektoral. Oleh karena itu diperlukan suatu strategis penanggulangan kemiskinan yang terpadu, terintegrasi sehingga dapat menyelesaikan masalah secara tuntas. Kondisi yang dihadapi secara umum tingkat kesejahteraan Kecamatan kabanjahe Kabupaten karo masih dibawah rata-rata. Undang-Undang No 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin Pasal 7 ayat (1)

Penanganan Fakir Miskin dilaksanakan dalam bentuk:

- a. Pengembangan potensi diri
- b. Bantuan pangan dan sandang
- c. Penyediaan pelayanan perumahan
- d. Penyediaan pelayanan kesehatan
- e. Penyediaan pelayanan pendidikan
- f. Penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha
- g. Bantuan hukum
- h. Pelayanan sosial

Sehubungan dengan penugasan tersebut pemerintah Kabupaten karo telah melakukan usaha-usaha untuk menanggulangi angka kemiskinan yang timbul di kota Kabanjahe. Akan tetapi dalam pelaksanaannya ternyata masih banyak kurang berjalan sebagaimana mestinya. Almina Bangun, S.H Dinas sosial Menyampaikan Bahwa

Secara Hukum belum terlindungi dan belum terlaksanakan Penanganan Fakir Miskin di Kecamatan Kabanjahe Kabupaten karo dalam negara hukum, Hukum ditempatkan sebagai aturan dalam penyelenggaraan Kenegaraan, Pemerintahan, dan Kemasyarakatan, Sementara Tujuan Hukum itu sendiri antara lain untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna. Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "**Perlindungan Hukum Terhadap Fakir Miskin Perspektif Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin**".

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis disini merumuskan masalah yang menjadi fokus pembahasan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana Perlindungan Hukum Terhadap Fakir Miskin Menurut Undang-Undang No.13 Tahun 2011?
2. Bagaimana Perlindungan Hukum Terhadap Fakir Miskin Di Kecamatan Kabanjahe kabupakten karo Menurut Undang-Undang No 13 Tahun 2011?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Dalam Penelitian ini Penulis memiliki tujuan penelitian diantaranya adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana Perlindungan Hukum Terhadap Fakir Miskin Menurut Undang-Undang No.13 Tahun 2011.
2. Untuk mengetahui bagaimana Perlindungan Hukum Terhadap Fakir Miskin Di Kecamatan Kabanjahe Undang-Undang No 13 Tahun 2011.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Menurut Soerjono Soekanto maksud dari tujuan penelitian adalah merupakan bagian pokok individu pengetahuan yang bertujuan untuk lebih mengetahui dan lebih mendalami segala segi kehidupan. Penelitian juga sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan baik dari segi teori maupun praktik. Kemudian menurut beliau tujuan penelitian hukum secara umum dan tujuan penelitian hukum secara khusus. Tujuan penelitian khusus merupakan pengkhususan dan tambahan pada tujuan penelitian ilmu-ilmu sosial.

Beberapa manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, melalui penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis untuk menambah pengetahuan dalam bidang pemilihan umum, khususnya dan Hukum tata Negara.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan agar masyarakat pada umumnya mengetahui pelaksanaan peraturan daerah tentang penanganan fakir miskin.<sup>7</sup>

#### **1.5 Data Penelitian**

Penelitian tentang “Perlindungan Hukum Terhadap Fakir Miskin Perspektif Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin” Suatu metode yang digunakan dalam penelitian sangatlah menentukan keberhasilan dalam suatu penelitian sebagai berikut : Adapun langkah-langkah metode penelitian tersebut antara lain.

---

<sup>7</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986,) h.50.

### 1.5.1 Sumber data

- a. Data-data yang diperoleh melalui kajian pustaka yaitu dengan cara mengumpulkan dan membaca buku-buku yang berkaitan dengan pembahasan ini.
- b. Data primer yaitu adapun data primer dalam penelitian adalah data penulis peroleh secara langsung dengan mengajukan wawancara terhadap sample dalam penelitian.<sup>8</sup>

### 1.5.2 Pengumpulan Data

- a. Data-data yang diperlukan dalam penelitian ini di kumpulkan melalui: Library research yaitu meneliti buku-buku yang berkaitan dengan pembahasan ini.
- b. Observasi, diarahkan kegiatan perhatian secara akurat mencatat semua fenomena yang muncul, mempertimbangkan hubungan antara aspek dalam fenomena tersebut. Dalam hal ini observasi merupakan alat bantu untuk tambahan informasi dan data lapangan. Hal yang akan diobservasi adalah gambaran umum kondisi lingkungan selama proses wawancara berlangsung. Untuk itu agar data yang dikumpulkan dengan valid peneliti menggunakan alat-alat yang di perlukan, seperti, alat tulis catatan-catatan, dan lain-lain.
- c. interview/wawancara adalah teknik untuk mengumpulkan data akurat untuk keperluan proses memecahkan masalah tertentu yang sesuai dengandata pencarian data dengan teknik ini dilakukan dengan cara tanya jawab secara lisan dan bertatapan muka langsung antara pewancara dengan yang

---

<sup>8</sup>JhonyIbrahum,*teoridanmetodepenelitianhukumnormatif*,(Malang:Bayumediapublishing ,2007,h295.

diwawancarai. Di sini penelitian akan berusaha mengali informasi tentang “Perlindungan Hukum Terhadap Fakir Miskin Perspektif Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin”

- d. Dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data berupa data-data tertulis yang mengandung keterangan dan penjelasan serta pemikiran tentang fenomena yang masih actual dan sesuai dengan masalah penelitian. Teknik dokumentasi berproses dan berawal dari menghimpun dokumen sesuai dengan tujuan penelitian mencatat dan menerangkan mentafsirkan dan menghubungkan dengan fenomena lain.

### **1.5.3 Analisis Data**

Analisis data merupakan salah satu bagian dari proses penelitian. Analisa data berarti menginterpretasikan data-data yang telah di kumpulkan dari lapangan dan telah diolah sehingga menghasilkan informasi tertentu. Untuk melakukan analisis data tersebut di butuhkan kehati-hatian agar tidak menyimpang dari tujuan data peneliti.

## **1.6 Waktu Dan Tempat Penelitian**

### **1.6.1 Waktu penelitian**

Adapun waktu penelitian yang akan penulis laksanakan dalam rentang waktu satu bulan.

### **1.6.2 Tempat penelitian**

Penelitian yang akan penulis lakukan adalah penelitian lapangan, maka tempat penelitian adalah Dinas sosial kabanjahe Kabupaten Karo yang merupakan pihak

sebagai perencana dari pelaksanaan teknis yang di beri tugas dan kewenangan untuk menanggapi kemiskinan di Kabupaten karo.

### **1.7 Batasan Istilah**

“Perlindungan Hukum Terhadap Fakir Miskin Perspektif Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin” Ada beberapa istilah dasar yang perlu di jelaskan , yaitu:

1. Fakir miskin adalah orang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencarian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.
2. Penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintahan daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitas untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga Negara. Penanganan fakir miskin berasaskan :
  - a. Kemanusiaan.
  - b. Keadilan sosial.
  - c. Nondiskriminasi.
  - d. Kesejarteraan
  - e. Kesetiakawanan
  - f. Pemberdayaan.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Undang-undangRI No.13Tahun2011TentangpenangananFakir Miskin

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Fakir Miskin**

Pengertian Fakir Miskin menurut (KBBI) Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “miskin” di artikan dengan “tidak berharta benda”, “serba kekurangan” (berpenghasilan rendah). Sementara kata “fakir” mempunyai arti “orang yang sangat berkekurangan “orang yang sangat miskin,” orang yang sengaja membuat dirinya menderita kekurangan untuk mencapai kesempurnaan batin“.<sup>10</sup>

Pengertian Fakir Miskin Perspektif Undang-Undang No.13 Tahun 2011. Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Undang-Undang tentang Penanganan Kemiskinan, yakni Undang-Undang No 13 tahun 2011, tentang penanganan Fakir miskin. Regulasi ini di maksudkan untuk menangani permasalahan kemiskinan di Indonesia. Dalam Undang-Undang No 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin Tidak di sebutkan secara spesifik tentang kriteria fakir miskin. Dalam ketentuan Umum Pasal 1 disebutkan fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencarian dan mempunyai sumber mata pencarian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.<sup>11</sup>

Penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang di lakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta

---

<sup>10</sup>Tim penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta; Balai Pustaka, 1999), h660.

<sup>11</sup>Terehan ;Maktabah Nazart),h,312

fasilitas untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara .<sup>12</sup> Penanganan fakir miskin berasaskan.

- a. Kemanusiaan
- b. Keadilan sosial
- c. Non diskriminasi
- d. Kesejahteraan
- e. Kesetiakawanan
- f. Pemberdayaan

Pengertian Fakir Miskin Menurut Para Ahli Menurut Oscar Lewis.<sup>13</sup> Orang orang miskin adalah kelompok yang mempunyai budaya kemiskinan sendiri yang mencakup karakteristik Psikologis Sosial dan Ekonomi. Kaum Liberal memandang bahwa manusia sebagai makhluk yang baik tetapi sangat di pengaruhi oleh lingkungan. Budaya kemiskinan hanyalah semacam realistic and situational adaptation pada lingkungan yang penuh diskriminasi dan peluang yang sempit. Kaum radikal mengabaikan budaya kemiskinan, mereka menekankan peranan struktur ekonomi, politik dan sosial, dan memandang bahwa manusia adalah mahluk yang kooperatif, produktif dan kreatif. Philips dan Legates mengemukakan empat pandangan tentang kemiskinan yaitu: Pertama, kemiskinan di lihat sebagai akibat dari kegagalan personal dan sikap tertentu khususnya ciri-ciri sosial psikologis individu dari miskin yang cenderung menghambat untuk melakukan perbaikan nasibnya. Akibatnya, si miskin tidak melakukan rencana kedepan, menabung dan mengejar

---

<sup>12</sup>(Bandung;Mizan,1996)h.449

<sup>13</sup>Undang-undangRI No.13Tahun2011Tentangpenangananfakirmiskin

tingkat yang lebih tinggi.<sup>14</sup> Kedua, Kemiskinan dipandang sebagai akibat dari sub budaya tertentu yang di turunkan dari generasi ke generasi. Kaum miskin adalah kelompok masyarakat yang memiliki subkultur tertentu yang berbeda dari golongan yang tidak miskin, seperti memiliki sikap fatalis, tidak mampu melakukan pengendalian diri, berorientasi pada masa sekarang, tidak mampu menunda kenikmatan atau melakukan rencana bagi masa mendatang, kurang memiliki kesadaran kelas, atau gagal dalam faktor-faktor ekonomi seperti kesempatan yang dapat mengubah nasibnya. Ketiga, kemiskinan di pandang sebagai akibat kurangnya kesempatan, kaum miskin selalu kekurangan dalam bidang keterampilan dan pendidikan untuk memperoleh pekerjaan dalam masyarakat. Keempat, bahwa kemiskinan merupakan suatu ciri struktural dari kapitalisme, bahwa dalam masyarakat kapitalis segelintir orang menjadi miskin karena yang lain menjadi kaya. Jika dikaitkan dengan pandangan konservatisme, liberalisme, dan radikalisme, maka poin pertama dan kedua tersebut mencerminkan pandangan konservatif, yang cenderung menyalahkan ketidakmampuan struktur kelembagaan yang ada. Keempat, di pengaruhi oleh pandangan radikal yang mempersalahkan hakekat atau perilaku negara kapitalitas. Menurut Flanagan, ada dua pandangan yang berbeda tentang kemiskinan, yaitu culturalist dan structuralist. Kulturalis cenderung menyalahkan kaum miskin, meskipun kesempatan ada mereka gagal memanfaatkannya, karena terjebak dalam budaya kemiskinan. Strukturalis beranggapan bahwa sumber kemiskinan tidak terdapat pada diri orang miskin, tetapi adalah sebagai akibat dari perubahan priodik

---

<sup>14</sup>Oscar Lewis, *Kebudayaan Kemiskinan*, dalam *Kemiskinan di Perkotaan*, diedit oleh Parsudi Suparlan, (Jakarta: Sinar Harapan-Yayasan Obor, 1983), hlm. 78

dalam bidang sosial dan ekonomi seperti kehilangan pekerjaan,rendahnya tingkah upah,diskriminasi dan sebagainya. Implikasi dari dua pandangan ini juga berbeda, terdapat konsep kulturalis perlu dilakukan perubahan aspek kultural misalnya pengubahan kebiasaan hidup. Hal ini akan sulit dan memakan waktu lama, dan biaya yang tidak sedikit.Terhadap konsep kultaris perlu dilakukan pengubahan struktur kelembagaan seperti kelembagaan ekonomi, sosial dan kelembagaan lain yang terkait Kajian Chambers.<sup>15</sup> lebih melihat masalah kemiskinan dari dimensi si miskin itu sendiri dengan *deprivation trap*, tetapi Chamber sendiri belum menjelaskan tentang alasan terjadinya *deprivatian trap* itu. Dalam tulisan ini coba menggabungkan dua sudut pandang dari luar kelompok miskin, dengan mengembangkan lima unsur keterjebakan yang di kemukan oleh Camers, yaitu: (1) kemiskian itu sendiri, (2) kelemahan fisik,(3) Keterasingan, (4) kerentanan (5) Ketidak berdayaan.

## 2.2 Jenis-Jenis Kemiskinan

Hidup dalam kemiskinan bukan hanya hidup dalam kekurangan uang tingkat pendapatan rendah, perlakuan tidak adil dalam hukum, kerentanan terhadap ancaman tindak kriminal, ketidak berdayaan dalam menentukan jalan hidupnya sendiri.<sup>16</sup>

Kemiskinan di bagi dalam empat bentuk, yaitu:

- a. Kemiskinan absolut, kondisi di mana seseorang memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan atau tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan,

---

<sup>15</sup>Robert Chambers,terjemahan *Pembangunan danesamulaidaribelakang*,(Jakarta:LP3S,1983),Hlm, 54

<sup>16</sup>Criswardani Suryawati *Memahami Kemiskinan Secara Multidimensional* .<http://WWW.Jmpk-online.net/Volume8No032005.pdf>. Diakses tanggal 25 Agustus 2014

sandang,papan, kesehatan, perumahan,dan pendidikan yang dibutuhkan untuk bisa hidup dan bekerja.

- b. Kemiskinan relatif, kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat, sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatan.
- c. Kemiskinan kultural,mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemboros,tidak kreatif meskipun ada bantuan dari pihak luar.
- d. Kemiskinan struktur, situasi miskin yang di sebabkan oleh rendahnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam suatu sistem sosial budaya dan sosial politik yang tidak mendukung pembebasan kemiskinan, tetapi seringkali menyebabkan suburnya kemiskinan. Kemiskinan juga dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu:
  1. Kemiskinan alamiah, berkaitan dengan kelangkaan sumber daya alam dan prasarana umum, serta keadaan tanah yang tandus.
  2. Kemiskian buatan, lebih banyak di akibatkan oleh sistem modernisasi atau pembangunan yang membuat masyarakat tidak mendapat menguasai sumber daya, sarana, dan fasilitas ekonomi yang ada secara merata.

### 2.3 Penyebab Kemiskinan

Menurut Nasikun dalam Chriswardani Suryawati,<sup>17</sup> beberapa sumber dan proses penyebab terjadinya kemiskinan, yaitu:

1. *Policy induces processes*, yaitu proses kemiskinan yang dilestarikan, di reproduksi melalui pelaksanaan suatu kebijakan, di antaranya adalah kebijakan anti kemiskinan, tetapi relitanya justru melestarikan.
2. *Socio-economic dualis*, negara bekas koloni mengalami kemiskinan karena pola produksi kolonial, yaitu petani menjadi marjinal karena tanah yang paling subur di kuasai petani skala besar dan berorientasi ekspor.
3. *Population growth*, perspektif yang didasari oleh teori Malthus, bahwa penambahan penduduk seperti deret ukur sedangkan penambahan pangan seperti deret hitung.
4. *Resource management and the environment*, adalah unsur mismanagement sumber daya alam dan lingkungan, seperti manajemen pertanian yang asal tebang akan menurunkan produktivitas,
5. *Natural cycle and processes*, kemiskinan terjadi karena siklus alam. Misalnya tinggal di lahan itu jika turun hujan akan terjadi banjir, akan tetapi jika musim kemarau kekurangan air, sehingga tidak memungkinkan produktivitas.
6. *The marginalization of woman*, peminggiran kaum perempuan karena masih di anggap sebagai golongan kelas dua, sehingga akses dan penghargaan hasil kerja yang lebih rendah dari laki-laki.

---

<sup>17</sup>Ibid, hlm23

7. *Cultural and ethnic factors*, bekerjanya faktor budaya dan etnik yang memelihara kemiskinan. Misalnya pada pola konsumtif saat upacara adat atau keagamaan.
8. *Exploatif inetrmediation*, keberadaan penolong, seperti rentenir.
9. *Inetranal political fragmentation and civil stratfe*, suatu kebijakan yang diterapkan pada suatu daerah yang fragmentasi politiknya kuat, dapat menjadi penyebab kemiskinan.
10. *Interbational processe*, bekerjanya sistem internasional (kolonialisme dan kapitalisme) membuat banyak negara menjadi miskin.

Dalam laporan yang dikeluarkan dari World bank (2000) di ketahui ada lima faktor yang dianggap dapat mempengaruhi terjadinya kemiskinan, yaitu; pendidikan, jenis pekerjaan, gender, akses terhadap pelayanan kesehatan dasar dan infrastruktur dan lokasi geografis, Seperti yang dikemukakan oleh Nazara, Suhasil (2007:35) sebagai berikut:

1. Kemiskinan dengan ketidak mampuan dalam mencapai pendidikantinggi, hal ini berkaitan dengan mahalnya biaya pendidikan lain yang harus dikeluarkan masih cukup tinggi, seperti uang buku dan seragam sekolah.
2. Kemiskinan juga selalu di hubungkan dengan jenis pekerjaan tertentu. Di Indonesia kemiskinan selalu terkait dengan sektor pekerjaan di bidang pertanian untuk daerah perdesaan dan sektor informal di daerah perkotaan. Tingginya tingkat kemiskinan di sektor pertanian menyebabkan terlambatnya perekonomian yang lebih maju.

3. Hubungan antara kemiskinan dengan gender, kemiskinan seperti tingkat buta huruf, angka pengangguran, pekerjaan di sektor informal dan lain-lainya, penduduk perempuan memiliki posisi yang lebih tidak menguntungkan dari penduduk laki-laki.
4. Hubungan antara kemiskinan dengan kurangnya akses terhadap berbagai pelayanan dasar infrastruktur langsung melalui penyediaan layanan kesehatan, pendidikan, transportasi, telekomunikasi, akses energi, dan kondisi sanitasi yang lebih baik.

#### **2.4 Karakteristik Fakir Miskin**

Karakteristik Keluarga Fakir Miskin berdasarkan studi Smeru.<sup>18</sup>Suharto (2006:132) menunjukkan sembilan kriteria yang menandai kemiskinan:

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang, dan papan)
2. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental
3. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjial dan terpencil)
4. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia (buta huruf, rendahnya pendidikan dan keterampilan, sakit- sakitan) dan keterbatasan sumber alam (tanah tidak subur, lokasi terpencil, ketiadaan infrastruktur jalan, listrik, air)
5. Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individu (rendahnya pendapatan dan aset), maupun massal (rendahnya modal sosial, ketiadaan fasilitas umum)

---

<sup>18</sup>Suharto, studismeru (Jakarta; Prenadamedia group, 2006) hlm. 186

6. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang memadai dan berkesinambungan
7. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi)
8. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadannya investasi untuk pendidikan dan keluarga atau tidak adanya perlindungan sosial dari negara dan masyarakat)
9. Ketidakterlibatan dan kegiatan sosial masyarakat.

Dalam upaya mengurangi kemiskinan perlu adanya tindakan yang nyata untuk mengurangi kemiskinan dengan melalui kebijakan kemiskinan. Untuk mengilangkan atau mengurangi kemiskinan di suatu daerah di perlukan suatu strategis pengurangan kemiskinan yaitu :

1. Pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan prokemiskinan
2. Pemerintah yang baik
3. Pembangunan sosial Untuk mendukung strategis tersebut di perlukan intervensi-intervensi pemerintah yang sesuai dengan sasaran atau tujuan yang bila di bagi menurut waktu yaitu:
  - a. Intervensi jangka pendek terutama pembangunan sektor pertanian dan ekonomi perdesaan
  - b. Intervensi jangka menengah dan panjang seperti, pembangunan sektor swasta, kerjasama regional, APBN, desentralisasi, pendidikan, kesehatan, dan penyediaan air bersih dan pembangunan perkotaan.

## **2.5 Teori yang berhubungan dengan kemiskinan**

### **1. Adam Smith**

Teori adam smith menyatakan bahwa tidak ada masyarakat yang makmur dan bahagia, jika sebagian besar penduduknya berada dalam kemiskinan dan penderitaan. Adam smith dalam bukunya the wealth of nations menyatakan bahwa kebutuhan dasar bukan hanya hal-hal yang bersifat alamiah saja, tetapi juga hal-hal yang ditetapkan oleh norma umum tentang kelayakan.

### **2. Teori kemiskinan dan teori kelas.**

Selain teori adam smith, terdapat pula teori kemiskinan dan teori kelas, teori ini di katagorikan menjadi dua, yaitu teori yang memfokuskan pada teori perilaku individu menyakini bahwa sikap individu yang tidak produktif, mengakibatkan munculnya sikap individu yang tidak produktif merupakan akibat dari adaptasi dengan keadaan kemiskinan. Pada tingkat ekstrem, kedua model ini bersifat sangat normatif terlihat dari tulisan-tulisannya tentang perilaku individu sama-sama melakukan tuduhan moral, bahwa orang yang tidak produktif di karenakan mereka lemah di bidang kualitas, latihan atau normalitas, dan mereka lemah di bidang kualitas, latihan atau normalitas, dan mereka harus bangkit sendiri, dan berbuat baik.

## **2.6 Pengangguran**

Pengangguran adalah suatu keadaan dimana seseorang yang tergolong dalam angkatan kerja ingin mendapatkan pekerjaan tetapi belum dapat memperolehnya ini adalah masalah ekonomi utama yang dihadapi masyarakat, masalah ekonomi ini dapat mewujudkan beberapa aspek buruk yang bersifat ekonomi, politik, dan sosial. Seseorang yang tidak bekerja, tetapi tidak secara aktif mencari pekerjaan tidak

tergolong sebagai pengangguran (Sukirno,2006). Orang yang mengatakan sedang mengangur adalah orang yang tersebut dalam kondisi yang pasif.istilah pengangguran merupakan terjemahan dari unemployeddi artikan sebagai lawan kata dari employed atau bekerja. Pada umumnya tidak seimbangan (inbalance) antara penawaran dan tenaga kerja dengan permintaan tenaga kerja. sebagaimana yang menawarkan tenaga nya mencari pekerjaan dan berhasil adalah tergolong yang sudah bekerja dan yang tidak berhasil dalam memperoleh pekerjaan tergolong pengangguran.

### **2.6.1 Jenis Pengangguran**

Di lihat dari penyebab timbulnya, pengangguran dapat di bedakan dalam beberapa jenis sebagai berikut:

- a. Pengangguran friksional adalah Pengangguran yang disebabkan oleh suatu hambatan yang menyebabkan proses untuk sampai ke lokasi tersebut di butuhkan waktu dan persiapan. Dengan demikian, jika ia tidak sampai ke lokasi hal ini dapat di hambat oleh perbedaan tempat dan waktu.
- b. Pengangguran musiman adalah kegiatan masyarakat dimana ada masa ramai banyaknya permintaan tenaga kerja dan ada masa kendur terjadi secara teratur dalam periode satu tahun. Pada saat menunggu datangnya masa yang lebih ramai, oleh pencacahan ia akan di cacat sebagai pengangguran predikat musim.
- c. Pengangguran siklikal adalah pengangguran yang terjadi di akibatkan karena turunya siklus ekonomi.

- d. Pengangguran struktural adalah terjadinya perubahan dominasi peranan karena perubahan struktur ekonomi yang di sebut Pengangguran struktural.
- e. Pengangguran teknologi adalah terjadinya pengalihan perubahan tenaga kerja menjadi tenaga mesin dalam sebuah industri. Menurut Tambunan (2001), dapat pengangguran mempengaruhi tingkat kemiskinan dengan berbagai cara, antara lain:
  - 1. Jika rumah tangga memiliki batasan likuiditas yang berarti bahwa komsumsi saat ini sangat dipenuhi oleh pendapatan saat ini, maka bencana pengangguran akan secara langsung mempengaruhi income poverty dan consumption poverty rate.
  - 2. Jika komsumsi rumah tangga tidak menghadapi batasan likuiditas yang berarti bahwa komsumsi saat ini tidak terlalu di pengaruhi oleh pendapatan saat ini, maka peningkatan pengangguran akan menyebabkan peningkatan kemiskinan dalam panjang, tetapi tidak terlalu berpengaruh dalam jangka pendek.

### **2.6.2 Kebijakan pemerintah mengatasi pengangguran**

Dalam mengatasi pengangguran didasarkan perimbangan-perimbangan bersifat ekonomi dalam hal ini ada tiga pertimbangan utama yaitu;

- 1. Menyediakan lowongan pekerjaan. Dalam jangka panjang usaha mengatasi pengangguran diperlukan karena jumlah penduduk yang selalu bertambah akan menyebabkan penambahan tenaga kerja yang terus-menerus. Agar dapat menghindari masalah Pengangguran yang semakin serius, tambahan lowongan pekerjaan yang cukup perlu di sediakan dari tahun ke tahun.

2. Meningkatkan taraf kemakmuran masyarakat. Kenaikan kesempatan kerja menambah produksi nasional dan pendapatan nasional. Dengan demikian kesempatan kerja yang semakin meningkat dan pengangguran yang semakin berkurang bukan saja menambah pendapatan perkapita. Melalui perubahan ini kemakmuran masyarakat akan bertambah.
3. Memperbaiki tingkat pengangguran yang terlalu besar cenderung untuk menurunkan upah golongan berpendapatan. Pengangguran yang juga digunakan sebagai alat untuk memperbaiki pembagian pendapatan. Pengangguran yang juga digunakan sebagai alat untuk memperbaiki pembagian pendapatan dalam masyarakat.

## **2.7 Ukuran Kemiskinan**

Garis kemiskinan adalah angka absolut. Apabila tingkat pendapatan seseorang di bawah garis kemiskinan, sehingga jumlahnya tidak dapat memenuhi hidup minimumnya ini yang disebut kemiskinan absolut. Konsep dasar ukuran kemiskinan berhubungan dengan pengeluaran kebutuhan dasar minimum rata-rata seorang individu hidup normal. Kebutuhan dasar termasuk pilihan makanan dasar dari golongan bukan makanan. Jika seorang individu tidak dapat dikategorikan miskin. Jumlah pengeluaran dapat digunakan batas antara miskin dan tidak miskin. Batas ini disebut juga dengan garis kemiskinan.

## **2.8 Ciri-Ciri Orang Fakir miskin**

Kefakiran/kemiskinan yang menentukan batas minimum pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok, bisa dipengaruhi oleh tiga hal

- 1) Persepsi manusia terhadap kebutuhan pokok yang diperlukan

- 2) Posisi manusia dalam lingkungan sekitar, dan
- 3) Kebutuhan objektif manusia untuk bisa hidup secara manusiawi

Pesepsi manusia terhadap kebutuhan pokok yang diperlukan di pengaruhi oleh tingkat pendidikan, adat-istiadat, dan sistem nilai yang dimiliki. Dalam hal ini garis kemiskinan dapat tinggi atau rendah. Terhadap posisi manusia dalam lingkungan sosial, bukan ukuran kebutuhan pokok yang menentukan, melainkan bagaimana posisi pendapatannya ditengah-tengah masyarakat sekitarnya. Kebutuhan objektif manusia untuk bisa hidup secara manusiawi ditentukan oleh komposisi pangan apakah bernilai gizi cukup dengan tingkah umur, jenis kelamin, sifat pekerjaan, keadaan iklim dan lingkungan yang dialaminya.

Kesemuanya dapat tersimpul dalam barang dan jasa serta tertuangkan dalam nilai uang sebagai patokan bagi penetapan minimal yang diperlukan, sehingga garis kemiskinan ditentukan oleh tingkat pendapatan minimal. Menurut sayogya, garis kemiskinan dinyatakan dalam Rp/tahun, ekuivalen dengan nilai tukar besar. Atas dasar ukuran ini maka mereka yang hidup di bawah garis kefakiran/kemiskinan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Tidak memiliki faktor produksi sendiri seperti tanah, modal, keterampilan, dan sebagainya;
2. Tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh tanah garapan atau modal usaha;
3. Tingkat pendidikan mereka rendah, tidak sampai tamat sekolah dasar karena harus membantu orang tua mencari tambahan penghasilan;
4. Kebanyakan tinggal didesa sebagai pekerja bebas (self employed) berusaha apa saja.

5. Banyak yang hidup di kota berusia muda, dan tidak mempunyai keterampilan.

## 2.9 Tangung Jawab Pemerintah Terhadap Fakir Miskin

Negara juga berkewajiban membangun ekonomi rakyat dengan menyiapkan sarana dan prasarana yang dapat mendukung terciptanya kehidupan ekonomi yang lebih baik. Negara harus menciptakan iklim dimana rakyat mempunyai usaha yang dapat memenuhi kebutuhan mereka dengan menggunakan uang Baitul mal. Apabila beli masyarakat ada maka akan terasa memberatkan jika ekonomi mereka lemah.<sup>19</sup> Konsep *welfare state* atau *social service-state*, yaitu negara yang pemerintahan bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup yang minimal, merupakan anitesis dari konsep “negara penjaga malam“(nacht wachter staat) yang tumbuh dan berkembang di abad ke-18 hingga pertengahan abad 19. Suatu negara kesejahteraan di butuhkan karena berlangsungnya perkembangan negara dan kemajuan masyarakat yang terjadi dalam suatu negara. Secara rinci, Finer memilah keadaan tersebut menjadi 12 alasan berikut:

1. Meningkatkan standar kehidupan bagi semua.
2. Mengurangi waktu, bahaya, dan kebosanan kerja bagi regulasi bagi pemerintah.
3. Memperbaiki ketidaksamaan kesempatan dan nasib yang diakibatkan oleh kelompok yang terjadi di masa lampau
4. Membuka kesempatan karier kepada mereka yang berbakat tanpa memperhatikan asal-usulnya.

---

<sup>19</sup>Junaidilubis,sumberkeuangannegaramenurutislam(persfektifkitabalkharaj),(Jakarta:baitulHikmahPress,2005),hlm35

5. Membentuk kelompok miskin, yang menderita, yang sakit, yang jompo, dan kelompok yang setara lainnya untuk memperoleh pendapatan dengan usaha mereka sendiri, yang dalam peraturan perundang-undangan di sebut sebagai standar hidup yang layak bagi diri sendiri.<sup>20</sup>
6. Mendukung kelompok tertentu dalam perekonomian negara.
7. Mencegah depresi dan pengangguran massal.
8. Menenangkan perselisihan antara kelompok/kelompok ekonomi serta antara pekerja dan pengusaha.
9. Melakukan konservasi sumber daya alam.
10. Mempertahankan eksistensi bangsa melalui angkatan bersenjata dan pertahankan rakyat dan melalui kontrol terhadap integrasi dan perdagangan.
11. Menegakkan standar moralitas dasar tertentu (berkaitan dengan keluarga, perceraian, perkawinan, pencabulan, fitnah dan penghianatan, dan sebagainya).

### **2.10 Upaya Penyelesaian Masalah Fakir Miskin**

Upaya penyelesaian masalah fakir miskin sebaiknya di lakukan sesuai dengan latar belakang penyebab kemiskinan tersebut. Di lihat dari pendekatan wilayah, kawasan yang merupakan kantung-kantung atau kluster kemiskinan tersebut dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kawasan tertinggal dan kawasan terbelakang. Kawasan tertinggal yaitu dimana kondisi kemiskinan lebih disebabkan karena rendahnya potensi dan sumber daya khususnya sumber daya alam, Pada dasarnya di jumpai adanya dua pandangan untuk menanganinya.

---

<sup>20</sup>LexyJMeleong,*Metodologi Penelitian Kualitatif*,(Bandung:PTRemajaRosdakarya1993),hlm.105  
MuchlisHamdi,*kebijakan publik* ,(Jakarta:GhalialIndonesia,2014),hlm.5

1. Pandangan yang lebih dilandasi pada pertimbangan dan perhitungan yang lebih bersifat ekonomis. Pandangan ini akan cenderung menyarankan agar investasi dipusatkan pada wilayah-wilayah yang berpotensi tinggi dengan alasan adakan lebih cepat memacu pertumbuhan ekonomi.
2. Pandangan kedua lebih di dasari pada pertimbangan sosial dan politik, merekomendasikan agar demi keadilan, investasi di lakukan tidak hanya untuk daerah berpotensi sedang dan rendah.

Sedangkan bagi upaya pengembangan kawasan terbelakang, masalahnya bukan karena kawasan ini miskin sumber daya, melainkan sebagian besar penduduk kawasan ini miskin sumber daya. Sebagian besar penduduk kawasan ini hidup dalam kondisi kemiskinan karena memang belum banyak upaya untuk memanfaatkan serta mendayagunakan potensia sumber daya yang ada. Oleh karena itu, strategi pengembangan kawasan ini identik dengan peningkatan berbagai upaya pendayagunaan potensi dan sumber daya yang ada, baik melalui investasi bagi eksploitasi dan prasarana pendukungnya.

### **2.11 Hak Dan Tanggung jawab Fakir Miskin**

Fakir Miskin berhak:

1. Memperoleh kecukupan pangan, sandang, dan perumahan;
2. Memperoleh pelayanan kesehatan;
3. Memperoleh pendidikan yang dapat meningkatkan martabatnya;
4. Mendapatkan perlindungan sosial dalam membangun, mengembangkan, dan memberdayakan diri dan keluarganya;

5. Mendapatkan pelayanan sosial melalui jaminan sosial, pemberdayaan social dan rehabilitas sosial dalam membangun, mengembangkan, serta memberdayakan diri dan keluarganya.
6. Memperoleh derajat kehidupan yang layak
7. Memperoleh lingkungan hidup yang sehat
8. Meningkatkan kondisi kesejahteraan yang berkesinambungan
9. Memperoleh pekerjaan dan kesempatan berusaha.

Fakir Miskin bertanggung jawab:

1. Menjagadiri dan keluarganya dari perbuatan yang dapat merusak kesehatan, kehidupan sosial,dan ekonominya;
2. Meningkatkan kepedulian dan ketahanan sosial dalam bermasyarakat;
3. Memberdayakan dirinya agar mandiri dan meningkatkan taraf kesejahteraan serta berpartisipasi dalam upaya penanganan kemiskinan;
4. Berusaha dan bekerja sesuai dengan kemampuan bagi yang mempunyai potensi.

## **2.12 Pelaksanaan Penanganan Fakir Miskin**

Pasal 19

- 1) Penanganan fakir miskin di selenggarakan oleh menteri secara terencana, terarah, terukur, dan terpadu.
- 2) Penanganan fakir miskin yang di selenggarakan oleh Menteri sebagaimana di maksud pada ayat (1) dalam rangka pemenuhan kebutuhan ajan pengembangan potensi diri, sandang, pangan ,perumahan dan pelayanan sosial.

- 3) Pemenuhan kebutuhan selain yang dimaksud pada ayat (2) diselenggarakan oleh kementerian/ lembaga terkait sesuai dengan tugas dan fungsinya dalam koordinasi Menteri.

### **2.13 Penanganan Fakir Miskin melalui Pendekatan wilayah**

#### Pasal 20

Penanganan fakir miskin melalui pendekatan wilayah di selenggarakan dengan memperhatikan kearifan lokal yang meliputi wilayah

1. Pendesaan
2. Perkotaan
3. Pesisir dan pulau-pulau kecil
4. Pembatasan antar negara.

#### Pasal 21

Upaya penanganan fakir miskin di wilayah perdesaan di lakukan melalui

1. Penyediaan sumber mata pencarian di bidang pertanian, perternakan dan kerajinan.
2. Bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil pertanian, perternakan dan kerajinan.
3. Peningkatan pembangunan saran dan prasarana
4. Penguatan kelembagaan masyarakat dan pemerintah desa
5. Pemeliharaan dan pendayagunaan sumber daya.

#### Pasal 22

Upaya penanganan fakir miskin di wilayah perkotaan di lakukan melalui

1. Penyediaan sumber mata pencaharian di bidang usaha sektor informal.

2. Bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil usaha
3. Pengembangan lingkungan pemukiman yang sehat
4. Peningkatan rasa aman dari tindak kekerasan dan kejahatan.

#### Pasal 23

Upaya penanganan fakir miskin di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan melalui:

1. Penyediaan sumber mata pencarian di bidang perikanan dan sumber daya laut
2. Bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil usaha
3. Penguatan lembaga dan organisasi masyarakat pesisir dan nelayan
4. Pemeliharaan daya dukung serta mutu lingkungan pesisir dan pulau-pulau kecil
5. Peningkatan keamanan berusaha dan pengamanan sumber daya kelautan dan pesisir

#### Pasal 24

Upaya penanganan fakir miskin di wilayah tertinggal/ terpencil dilakukan melalui

1. Pengembangan ekonomi lokal bertumpu pada pemanfaatan sumber daya alam, budaya, adat istiadat, dan kearifan lokal secara berkelanjutan
2. Penyediaan sumber mata pencaharian di bidang pertanian, peternakan perikanan, dan kerajinan
3. Bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil pertanian, peternakan perikanan, dan kerajinan.
4. Peningkatan pembangunan terhadap sarana dan prasarana

5. Penguatan kelembagaan dan pemerintahan
6. Pemeliharaan, perlindungan, dan pendayagunaan sumber daya lokal

#### Pasal 25

Upaya penanganan fakir miskin di wilayah perbatasan antar negara dilakukan melalui:

1. Penyediaan sumber mata pencaharian di bidang, pertanian, peternakan, perikanan, dan kerajinan.
2. Bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil pertanian, peternakan perikanan, dan kerajinan.
3. Peningkatan pembangunan saran dan prasarana.
4. Penguatan kelembagaan dan pemerintahan
5. Pemeliharaan dan pendayagunaan sumber daya
6. Menjamin keamanan wilayah perbatasan serta pengamanan sumber daya local
7. Peningkatan daya tahan budaya lokal dari pengaruh negatif budaya asing.

#### **2.14 Indikator Kefakiran/Kemiskinan**

Beberapa Indikator Kemiskinan:

1. Penduduk Miskin. Penduduk Miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapital perbulan di bawah garis Kemiskinan. Jumlah penduduk miskin suatu wilayah, diartikan banyaknya penduduk miskin yang terdapat di wilayah tersebut.
2. Garis Kemiskinan. Garis Kemiskinan merupakan representasi dari jumlah rupiah minimum yang di butuhkan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum dan makanan yang setara dengan 2100 kalori perkapital perhari

dan kebutuhan pokok bukan makanan. Garis Kemiskinan Makanan (GK) = Garis Kemiskinan Makanan (GKM) + Garis Kemiskinan Non-Makanan (GKNM).

3. Persentase Kemiskinan (Tingkat Kemiskinan). Secara sederhana Persentase Kemiskinan yang juga di sebut Tingkat Kemiskinan menggambarkan proporsi penduduk miskin di suatu wilayah. Perhitungan dilakukan dengan rumus tertentu yang menggambarkan prosentase jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan di suatu wilayah dibandingkan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan di suatu wilayah tersebut.
4. Biasanya BPS Mengadakan pengukuran jumlah dan persentase penduduk miskin dengan survey Susenas (Survey Sosial Ekonomi Nasional) dan mengeluarkan data pada maret dan September tahun yang bersangkutan (Sumber: BPS, Eknsiklopedia BPS).
5. Merujuk definisi tersebut, adalah sangat berbeda antara jumlah penduduk miskin dan persentase penduduk miskin. Jumlah penduduk miskin sangat berkorelasi dengan jumlah penduduk

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian. Dari ungkapan konsep tersebut jelas bahwa yang dikehendaki adalah suatu informasi dalam bentuk deskripsi dan menghendaki makna yang berada di balik bahan hukum. Sesuai dengan jenis penelitiannya yakni penelitian hukum normative (yuridis normatif), maka dapat digunakan lebih dari satu pendekatan. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan perundang-undangan (Statute Approach) dan pendekatan konsep (conceptual approach).

Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Perlindungan Hukum Terhadap fakir miskin di Kecamatan Kabanjahe Kab.Karo (Kecamatan Kabanjahe Kabupaten Karo 2018-2021). Sedangkan pendekatan perbandingan dilakukan untuk melihat bagaimana antara satu hukum yang mengatur ketentuan yang serupa namun tidak searah dengan hukum lainnya, sehingga nantinya akan ditemukan sebuah titik temu baik kesamaan maupun perbedaan yang akan sangat membantu dalam proses menganalisis.

Penelitian yang digunakan adalah penelitian Hukum normatif empiris (gabungan). Penelitian Hukum Normatif yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian Hukum empiris yaitu metode penelitian yang dilakukan untuk mendapatkan data primer dan menemukan kebenaran dengan menggunakan metode berpikir induktif dan kriterium kebenaran koresponden serta fakta yang digunakan untuk melakukan proses induksi dari pengujian kebenaran secara koresponden adalah fakta yang mutakhir.

Penelitian Hukum normatif-hukum empiris (gabungan) yaitu penelitian hukum yang mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi pada masyarakat.

Penelitian ini dianalisis menggunakan penelitian deskripsi. Penelitian hukum deskripsi yaitu dilakukan pemaparan yang bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu, atau peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Penelitian ini akan menggambarkan secara jelas dan sistematis mengenai Perlindungan Hukum terhadap fakir miskin perspektif undang-undang No.13 Tahun 2011 (Kecamatan Kabanjahe Kabupaten Karo 2018-2021).

### **3. 2 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini diperlukan bagi penelitian hukum empiris dan penelitian hukum normatif empiris (gabungan). Hal ini dilakukan untuk memadukan apa yang terjadi dilapangan dengan teori yang telah ada dengan tujuan untuk mencapai kebenaranreal.Tempat penelitian dilakukan di Dinas Sosial Kabupaten Karo kecamatan kabanjahe, tempatnya di jalan jamin ginting Raya, Kec.Berastagi, Kabupaten Karo, Sumatera Utara 22152.

### **3. 3 Populasi dan Sampel**

#### **3.3.1 Populasi**

Populasi diartikan dalam penelitian ini adalah suatu masyarakat dalam suatu wilayah yang merupakan sebagai objek. Populasi ini ialah Perlindungan Hukum Terhadap Fakir Miskin Berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 (Studi Kasus Kecamatan kabanjahe Kabupaten karo). Dalam Penelitian hukum tidak dikenal adanya data, sebab dalam penelitian hukum khususnya yuridis normatif sumber penelitian hukum diperoleh dari Kepustakaan bukan dari lapangan, untuk itu istilah yang dikenal adalah bahan hukum. Dalam penelitian hukum normatif

bahan pustaka merupakan bahan dasar yang dalam ilmu penelitian umumnya sukunder terbagi bahan hukum primer dan sukunder.

### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Adapun bahan hukum primer terdiri dari:

- a. Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.
- b. Perlindungan Hukum Terhadap Fakir Miskin Kecamatan kabanjahe Kabupaten karo Tahun 2014-2019.

### 2. Bahan Hukum Sukunder

Merupakan bahan hukum yang bersifat membantu atau menunjang bahan hukum primer dalam penelitian yang akan memperkuat perjasannya di dalamnya. Diantara bahan-bahan hukum sukunder dalam penelitian ini adalah buku-buku, jurnal dan dokumen-dokumen yang mengulas tentang Perlindungan Hukum Terhadap Fakir Miskin Perspektif Undang Undang No.13 Tahun 2011 (Studi Kasus Di Kecamatan Kabanjahe Kabupaten Karo Tahun 2014-2019). Yang nantinya akan dijadikan sebagai analisis dalam Penelitian ini.

### 3. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

#### **3.3.2 Sampel**

Sampel adalah bagian dari populasi yang mewakili seluruh karakteristik dari populasi. Sebuah populasi dengan kuantitas besar dapat diambil sebagian dengan kuantitas besar dapat diambil sebagian dengan kualitas sampel yang mewakili sama persis dengan kualitas dari populasi dengan Kata representatif. Cara pengambilan sampel ini di tentukan dengan metode

*Purposive Sampling* yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Menurut Margono, pemilihan sekelompok subjek dalam *purposive* sampling didasarkan atas ciri-ciri tertentu yang di pandang mempunyai sangkut paut yang erat dengan ciri-ciri populasi yang sudah di ketahui sebelumnya, dengan kata lain unit sampel yang dihubungi disesuaikan dengan kriteria-kriteria tertentu yang di terapkan berdasarkan tujuan penelitian.

### 3.4 Instrumen Pengumpulan Data

Instrumen pengumpulan data dalam penelitian ini adalah orang yang bermanfaat untuk memberikan informasi. Informasi penelitian adalah orang yang bermanfaat untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar belakang penelitian. Penetapan informan dalam penelitian ini berdasarkan anggapan bahwa informan dapat memberikan informasi yang diinginkan penelitian sesuai dengan permasalahan penelitian. Informan dalam penelitian ini antara lain:

1. Nama : Armansyah Abdi,S.Sos  
 Usia : 40 tahun  
 Pekerjaan/Jabatan : Kepala Bidang Penanganan Fakir Miskin
2. Nama : Wilda Siregar,S.T  
 Umur : 37 tahun  
 Pekerjaan/Jabatan : Kepala Seksi Penanganan Fakir Miskin.
3. Nama : Muhammad Mahmud,S.Sos  
 Umur : 27 tahun  
 Pekerjaan/Jabatan : Staff Penanganan Fakir Miskin
4. Nama : Kiki  
 Umur : 24 tahun

- Pekerjaan/Jabatan : Staff Perencana dan Penerangan penanganan fakir miskin.
5. Nama : Harun Nasution
- Usia : 56 tahun
- Pekerjaan/Jabatan : Tidak ada.
6. Nama : Erlina ray
- Usia : 47 tahun
- Pekerjaan/Jabatan : Ibu rumah tangga.
7. Nama : Ahmad efendi
- Usia : 42 tahun
- Pekerjaan/Jabatan : Buruh tani

### **3.5 Teknik Pengumpulan Data**

Pengambilan data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan sistem pengambilan data sekunder dan data primer, yaitu:

1. Data primer yang diperoleh melalui studi lapangan yaitu dengan cara menggunakan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan penelitian ini sebagai bahan utama dalam penelitian ini.
2. Data Sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu dengan cara mengumpulkan semua peraturan perundang-undangan, dokumen dokumen, buku buku ilmiah, hasil-hasil penelitian, makalah-makalah seminar,serta literature-literatur yang berkaitan dengan permasalahan. Selanjutnya peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang terkait. Untuk mendapatkan data yang di perlukan, maka teknik pengumpulan data di lakukan dengan cara:

- a. Wawancara, merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui kontak atau hubungan pribadi dengan pengumpulan data (pewawancara) dengan sumber data (responde).<sup>21</sup>
- b. Observasi, merupakan salah satu metode pengumpulan data yang paling alamiah dan paling banyak di gunakan tidak hanya dalam dunia keilmuan tetapi juga dalam berbagai aktivitas kehidupan. Secara umum, observasi berarti pengamatan, penglihatan, sedangkan secara khusus, dalam dunia penelitian, observasi adalah mengamati dan mendengar dalam rangka memahami, mencari jawab, mencari bukti terhadap fenomena sosial keagamaan (perilaku, kejadian-kejadian, keadaan, benda, dan simbol-simbol tertentu) selama beberapa waktu tanpa mempengaruhi fenomena yang di observasi, dengan mencatat merekam, memotret fenomena tersebut guna penemuan data analisis.
- c. Dokumentasi, adalah di tujukan untuk memperoleh data langsung dari tempat penelitian, meliputi buku-buku yang relevan, laporan kegiatan, peraturan-peraturan, foto-foto, film dokumenter, dan data-data yang relevan.

### **3. 6 Analisis Data**

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data di lakukan dengan cara mesistematika terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematika berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan Cara data yang tidak bisa di hitung. Bahan hukum yang diperoleh dianalisis terhadap secara deskriptif yaitu analisa terhadap data yang tidakbisa dihitng. Bahan hukum yang di peroleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokkan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk di olah menjadi data

---

<sup>21</sup>Azuar Juliandi & Irfan, *Metedologi penelitian kuantitatif*, ( Bandung: Citapustaka MediaPerintis,2013),hlm.88

informasi. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi (a)sistematis, (b)gramatikal, dan (c)teleologis. Pemilihan interpretasi sistematis di tujukan untuk menentukan struktur hukum dalam penelitian ini. Interpretasi sistematis (*systematische interpretatie*, *dogmatische interpretatie*) adalah menafsirkan dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Jika di tafsirkan adalah pasal-pasal suatu undang-undang. Ketentuan yang sama apalagi satu asas dalam peraturan lainnya juga harus dijadikan acuan. Dalam penafsiran ini mencari ketentuan-ketentuan yang ada didalamnya saling berhubungan sekaligus apakah hubungan tersebut menentukan makna selanjutnya. Akan tetapi, dalam hubungan tatanan hukum yang tidak terkodifikasi, merujuk pada sistem di mungkinkan sepanjang karakter sistematis dapat diasumsikan pada sistem di mungkinkan sepanjang karakter sistematis dapat diasumsikan (diandaikan). Selanjutnya interpretasi gramatikal (*what does it linguistically Mean?*) yaitu metode penafsiran hukum pada makna teks yang di dalam kaidah hukum dinyatakan. Penafsiran dengan cara demikian bertitik tolak pada makna menurut pemakaian bahasa sehari-hari atau makna teknis-yuridis yang lazim atau dianggap sudah Baku. Interpretasi gramatikal dalam penelitian ini terkait dengan makna teks dalam tujuan agar perlindungan fakir miskin dilindungi di Kecamatan Kabanjahe. Untuk itu data yang di dapat di analisis dengan menggunakan analisis data kualitatif yang terdiri dari:

1. Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian, pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data yang muncul dari catatan yang tertulis di lapangan.
2. Penyajian data ialah sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
3. Menarik kesimpulan/verifikasi setelah data di sajikan yang juga dalam rangkaian analisis data maka proses selanjutnya adalah penarikan kesimpulan atau verifikasi data. Proses

verifikasi data dalam hal ini adalah tinjauan ulang terhadap catatan lapangan. Data yang telah diperoleh dari catatan-catatan lapangan, dari informasi dan informan yang telah ditemukan, diuji kembali dengan menanyakan kembali pertanyaan yang sama diakhir penelitian ini dan melakukan wawancara kepada Kepala Dinas Sosial, Staff dan masyarakat sekitar.

4. Triangulasi merupakan kombinasi beragam sumber data, tenaga penelitian, teori dan teknik metodologi dalam suatu penelitian atas gejalasosial. Triangulasi di perhatikan karena setiap teknik memiliki keunggulan dan kelemahannya sendiri.

Analisis data penelitian kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dalam data, mengorganisasikannya serta memilih milahnya menjadi satuan yang dapat di kelola, mensistematikannya, mencari dan menentukan pola alam yang penting dan apa yang di pelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.