

LAPORAN PENELITIAN
DANA SPP/DPP UNAND 1995/1996

KONTRAK NO. 41 /LP-UA/SPP/DPP/-04/1995

50

JUDUL

BEBERAPA ASPEK HUKUM INSTRUKSI
PRESIDEN NOMOR 5 TAHUN 1993
DALAM PENGENTASAN KEMISKINAN
MELALUI PROGRAM INPRES DESA
TERTINGGAL (IDT) DI KOTAMADYA
PADANG

OLEH

F E R D I . S . H .
FAKULTAS HUKUM



DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
LEMBAGA PENELITIAN UNIV. ANDALAS
PADANG, 1995

BEBERAPA ASPEK HUKUM INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 5 TAHUN 1993
DALAM PENGENTASAN KEMISKINAN MELALUI PROGRAM INPRES DESA
TERTINGGAL (IDT) DI KOTAMADYA PADANG, FERDI, S.H. FAKULTAS
HUKUM, 30 HALAMAN SFP/DPP 1995/1996

ABSTRAK

Dengan Inpres Nomor 5 tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan, Pemerintah akan menyelenggarakan program khusus untuk mempercepat upaya mengatasi kemiskinan yang diarahkan secara langsung kepada penduduk miskin di desa tertinggal.

Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) merupakan bagian dari upaya besar menanggulangi kemiskinan. Kelancaran dan keberhasilan program IDT menuntut dukungan segenap aparat Pemerintah di pusat dan di daerah, serta seluruh lapisan masyarakat, termasuk organisasi kemasyarakatan dan lembaga kemasyarakatan lainnya, para tokoh dan pemuka masyarakat, para pakar, serta dunia usaha, sejak persiapan, perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, sampai evaluasi kegiatan. Untuk mendayagunakan dukungan dan keikutsertaan semua pihak, diperlukan pemahaman yang seragam tentang hakikat dan makna program IDT.

Salah satu sumbangan yang dapat diberikan oleh dunia perguruan tinggi dalam mensukseskan program ini adalah berupa

sumbangan pikiran yang diwujudkan melalui penelitian penelitian. Hasil penelitian bertujuan untuk mencapai dan mengupayakan daya guna dan hasil guna maksimal dari program IDT ini. Penelitian mengenai program IDT ini perlu dilakukan dari segala sudut pandang dan berbagai macam bidang ilmu. Ilmu Hukum sebagai bagian Integral dari social science (Ilmu Sosial) telah penulis coba terapkan didalam melihat keberadaan aspek hukum dari program Inpres Desa Tertinggal (IDT) ini di Kotamadya Daerah Tingkat II Padang.

Dengan melakukan penelitian kepustakaan sebagai perbanyak referensi untuk mengumpulkan data di lapangan maka tujuan dari penelitian ini untuk melihat sejauh mana daya guna dan hasil guna dari Inpres Nomor 5 tahun 1993 tersebut. Sehingga penelitian yang sederhana ini dapat mencapai tujuan pokok yakni menjamin kepastian hukum serta mengantisipasi celah-celah yang dapat melemahkan kekuatan berlakunya program Inpres ini serta menambah kedalaman kepercayaan terhadap pelaksana teknis di lapangan.

A. PENDAHULUAN

I. LATAR BELAKANG.

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1993 tentang *Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan* merupakan suatu solusi kordinatif dari beberapa program pengentasan kemiskinan berskala nasional yang pernah diluncurkan. Paket deregulasi di bidang ekonomi ini adalah sebagai salah satu jawaban atas tantangan pembangunan memasuki era Pelita VI dengan 27.000.000 penduduk Indonesia masih berada di bawah garis kemiskinan dan 29.633 desa dikategorikan sebagai desa tertinggal.¹

Program pengentasan kemiskinan ini sebenarnya bukanlah suatu hal yang pertama kali dilaksanakan oleh pemerintah Republik Indonesia. Sebelum ini kita mengenal proyek seperti *Bimas, Inmas, Insus Supra Insus, P3KT, P4K dan sebagainya*.² Namun untuk program pengentasan kemiskinan yang satu ini ada hal-hal khusus yang menjadi tekanan dan prioritas utama.

Program Inpres Desa Tertinggal yang selanjutnya disebut dengan IDT ini mempunyai keunikan yang tidak dimiliki oleh program-program serupa yang pernah dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia. Keunikan-keunikan ini dapat menjadikan program IDT ini sangat kompleks dan melibatkan banyak sekali instansi vertikal yang terkait. Sehingga tidak sedikit aspek-aspek baru dalam pembangunan akan muncul manakala program ini mulai dijalankan.

Salah satu sisi pandang yang serius diantaranya adalah aspek hukum. Seringkali dalam pelaksanaan suatu program pembangunan aspek ini selalu dianggap tidak urgen, akibatnya akan terasa setelah sampai kepada tahap pelaksanaan dan evaluasi, tatkala terjadi penyimpangan, penyelewengan, bahkan kemandekan suatu program. Hukum selalu menjadi kambing hitam. Untuk tujuan inilah Garis-Garis Besar Haluan 1993 menempatkan pembangunan hukum bukan lagi sebagai suatu sektor tetapi adalah sebagai sebuah bidang tersendiri dalam menunjang pembangunan.³

Memperhatikan permasalahan hukum yang selalu dihadapi dalam melaksanakan suatu program pembangunan maka seharusnya pembangunan yang benar itu sudah dapat mengantisipasi kekurangan yang selalu muncul dalam setiap kesempatan, sehingga permasalahan itu dapat ditekan seminimal mungkin. Tidak berlebihan seandainya dalam menerapkan Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 1993 ini penulis ingin meneliti aspek-aspek hukum yang mungkin timbul. Sebab komitmen yang keras dalam 'law enforcement' saja belum cukup kalau tidak ditunjang oleh struktur hukum yang kuat, semisal antisipasi efek sampingan akibat Inpres ini. Apakah sanksi hukum seandainya dana Rp. 20 juta ini tidak bisa dikembangkan debitur, siapakah debitur

1. Soekartawi, *Selamat Datang IDT*, Kompas 28 Maret 1994.
2. Idem
3. Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Bahan Penataran dan Bahan Referensi Penataran*, UI Press Jakarta 1994.

yang wajib ditagih, bagaimanakah kriteria orang dikatakan miskin dan sebagainya, adalah permasalahan hukum minimal yang dapat dilihat sepintas lalu, meskipun dapat lebih jauh lagi di kaji dalam penelitian ini.

Pandangan tentang pentingnya masalah hukum yang dihadapi dalam mengentaskan kemiskinan, maka membuat penelitian ini sangat penting untuk di laksanakan setidaknya dalam kerangka mengantisipasi efisiensi dan efektifitas penggunaan dana Inpres Desa Tertinggal. Sehingga tujuan pembangunan untuk mengentaskan kemiskinan dapat mencapai sasarannya secara maksimal.

II. PERMASALAHAN.

Keluarnya Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 1993 telah berhasil meletakkan kerangka dasar baru dalam strategi mengentaskan kemiskinan. Program ini merupakan solusi yang strategis untuk mempersempit jurang dikotomi kaya dan miskin yang semakin lebar di dalam menikmati hasil pembangunan. Namun keuntungan yang akan diperoleh itu justru akan menimbulkan malapetaka seandainya kita tidak mengingat landasaan yang menyeluruh dan integral dalam mengantisipasi keberadaan Inpres ini. Sebab dana yang sedemikian besar memerlukan pertanggungjawaban baik langsung maupun tidak langsung. Pendanaan yang dikeluarkan dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) untuk tingkat nasional maupun Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) untuk wilayah regional ini⁴ adalah uang negara yang merupakan pinjaman dari negara donor (*Consultatif Group to Indonesia - CGI*). Sehingga mau tidak mau uang itu adalah hutang bagi debitur pemakai dana tadi atau setidaknya hutang negara.

Perlu adanya suatu kepastian terhadap sanksi hukum dalam kejelasan pemakaian uang ini sebab dana yang akan disalurkan ini akan diterima oleh infrastruktur pedesaan yang sederhana bahkan ada yang baru akan dibentuk (dalam hal ini adalah *Kelompok Swadaya Masyarakat* atau disebut *KSM*). Apakah bentuk Badan penerima ini sudah sesuai dengan hukum yang berlaku sehingga layak disebut Badan Hukum Perdata (*Personal Recht*) yang dapat mempunyai kedudukan sebagai pemegang hak dan kewajiban untuk menuntut dan dituntut di depan pengadilan.

Pemicu masalah yang lain adalah kedudukan suprastruktur pedesaan sebagai penguasa tunggal di desa. Bagaimanakah kedudukan *kepala desa* dan *Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa* di dalam menyalurkan dana ini sebab kekerabatan yang sedemikian kental dalam masyarakat hukum adat pedesaan dapat rusak hanya karena pembahagian dana yang tidak saja besar tetapi juga dapat memicu kecemburuan sosial bagi yang patut menerima tetapi tidak memperolehnya atau sebaliknya mereka tidak layak untuk mendapatkan namun karena kedekatan hubungan dengan petinggi desa mereka akhirnya penerima dana bantuan itu.

4. Inpres Nomor 5 tahun 1993, Sekretariat Kabinet R. I. Jakarta, 27 Desember 1993

F. HASIL PENELITIAN

1. TINJAUAN UMUM TENTANG INPRES NOMOR 5 TAHUN 1993.

Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan merupakan program terpadu untuk memantapkan ketertarikan bagi 27,2 juta penduduk Indonesia terutama yang terdapat di desa tertinggal maupun kelurahan tertinggal di seluruh Indonesia. Sesuai dengan amanat GBHN 1993 maka masyarakat Indonesia akan ditempatkan sebagai pusat segenap upaya pembangunan tanpa terkecuali (sebagai objek pembangunan) sekaligus sebagai sumber daya pembangunan (subjek) yang harus ditingkatkan daya dan kemampuannya untuk mengangkat harkat dan mertabatnya.

Sebagai subjek dalam pembangunan maka proyek Inpres desa tertinggal ini merupakan solusi terhadap keadaan dimana selama ini selalu meletakkan rakyat sebagai objek pembangunan. Sangat tepat jika proyek ini langsung mengenai penduduk pedesaan yang dikategorikan miskin sebab, ketiada berdayaan dalam belunggu kemiskinan dan kekurangan modal umumnya terdapat di pedesaan atau kelurahan tertinggal. Selama ini sudah ada proyek untuk menanggulangi kemiskinan semisal :

1. Program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT);
2. Proyek Peningkatan Pendapatan Petani Dan Nelayan Kecil (P4K);
3. Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Akseptor KB (UPPKA KB);
4. Program PKK.

G. KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Instruksi Presiden No. 5 tahun 1993 merupakan suatu kebijaksanaan untuk menyatakan berbagai program pengentasan kemiskinan di desa dan kelurahan tertinggal di Indonesia.
2. Secara hukum penggunaan dana IDT tidak mengikat Pokmas (kelompok masyarakat) untuk mengembalikan dana ini secara paksa, tetapi digulirkan kepada kelompok lainnya, dengan sistem musyawarah dan mufakat dari anggota kelompok.
3. Pembentukan kelompok, perencanaan program, pelaksanaan program dan pengendalian, serta pengawasan dan evaluasi dilakukan dengan musyawarah dan mufakat secara terpadu, terarah dan berkesinambungan.
4. Dana IDT berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta ditunjang oleh dana khusus dari Daerah Tingkat I maupun Tingkat II.
5. Perangkat penunjang dari berbagai instansi terkait sangat diperlukan dalam melaksanakan dan mencapai tujuan program IDT ini.

B. SARAN

1. Inpres No 5 tahun 1993 perlu dijabarkan ke dalam bentuk peraturan yang lebih mudah untuk menjamin kepastian dan kekuatan Hukumnya. Semisal, Instruksi Menteri, Instruksi Gubernur, sampai dengan Instruksi Walikota/Bupati.
2. Program IDT ini harus dijabarkan kedalam suatu petunjuk teknis yang jelas untuk masing-masing daerah tingkat I dan Daerah tingkat II untuk menjamin kepastian Hukum, baik oleh pemakai, maupun pendamping serta instansi pendukung program ini. sebab setiap daerah mempunyai ciri-ciri khas dan potensi tersendiri serta kemampuan yang beragam.
3. Pengembalian serta Pengguliran dana IDT ini untuk tahap selanjutnya tidak cukup hanya dengan berpedoman kepada hasil musyawarah kelompok sasaran saja tetapi sebaiknya dibuatkan aturan yang lebih mengikat dalam menjaga agar rasa tanggung jawab kelompok lebih terasa.

DAFTAR PUSTAKA

1. MUBMARTO, Program IDT di Irian Jaya, Kompas 4 Maret 1994.
2. Redaktur Pikiran Rakyat, Sasaran IDT, Penduduk Miskin di Desa Tertinggal, Pikiran Rakyat 27 Januari 1993.
3. Sekretariat Negara R. I. Bahan Penataran dan Bahan Refleksi Penataran, UI Press Jakarta 1994.
4. Soekartawi, Selamat Datang IDT, Kompas 20 Maret 1994.
5. Instruksi Presiden nomor 5 tahun 1993 Tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan